

RAMY PRAWNE I ZASADY UNIJNEJ EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA WOBEC PARTNERÓW WSCHODNICH

Adriana Kalicka-Mikołajczyk



**Ramy prawne i zasady
unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa
wobec partnerów wschodnich**

Adriana Kalicka-Mikołajczyk

**Ramy prawne i zasady
unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa
wobec partnerów wschodnich**

Wrocław 2013

Komitet Redakcyjny
Przewodniczący – *prof. dr hab. Leonard Górnicki*
Członek – *mgr Bożena Górna*
Sekretarz – *mgr Aleksandra Dorywała*

Recenzja wydawnicza
dr hab. prof. nadzw. UW r Dagmara Kornobis-Romanowska

© Copyright by **Adriana Kalicka-Mikołajczyk**

Korekta
Aleksandra Dorywała

Projekt i wykonanie okładki
Marta Pawlak

Skład i opracowanie techniczne:
Anna Lenartowicz, Tomasz Kalota eBooki.com.pl

Wydawca
Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa

ISBN 978-83-61370-69-7

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I	
Europejska Polityka Sąsiedztwa – instrument współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej Unii Europejskiej z państwami sąsiedzkimi.....	15
1. Geneza Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	15
2. Cele Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	22
3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	24
4. Podstawa prawna funkcjonowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.....	28
5. Reforma Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	32
6. Podsumowanie	42
Rozdział II	
Zasady i instrumenty Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	47
1. Zasady ogólne	47
1.1. Partnerstwo	47
1.2. Dyferencjacja.....	50
1.3. Komplementarność.....	51
1.4. Progresywność.....	52
1.5. Współodpowiedzialność.....	53
2. Zasady specjalne	53
2.1. Zasada „więcej za więcej”	53
2.2. Współfinansowanie	54
3. Instrumenty realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	55
3.1. Porozumienie o partnerstwie i współpracy.....	55
3.2. Plan Działania.....	69
3.3. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	85
3.3.1. Współpraca finansowa w latach 1991-2006.....	86
3.3.2. Cele Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa	90
3.3.3. Rodzaje programów podlegających wsparciu finansowemu	92
3.3.4. Programowanie pomocy finansowej	95
3.3.5. Procedura wdrażania programów wsparcia finansowego	97
3.3.6. Monitoring	98
3.3.7. Inne źródła wsparcia finansowego	98
4. Podsumowanie	100
Rozdział III	
Zakres przedmiotowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec państw Europy Wschodniej.....	105
1. Wprowadzenie	105
2. Relacje z Republiką Mołdowy.....	108

3. Relacje z Ukrainą.....	114
4. Relacje z Białorusią.....	126
5. Główne obszary współpracy.....	136
5.1. Demokracja, rządy prawa i ochrona praw człowieka.....	136
5.2. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.....	141
5.3. Współpraca handlowa i gospodarcza.....	145
5.4. Energetyka i transport.....	153
5.5. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.....	156
5.6. Kontakty międzyludzkie.....	161
5.7. Współpraca finansowa.....	164
6. Podsumowanie.....	169
Rozdział IV	
Zakres przedmiotowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec państw	
Kaukazu Południowego.....	177
1. Wprowadzenie.....	177
2. Relacje z Armenią.....	180
3. Relacje z Azerbejdżanem.....	185
4. Relacje z Gruzją.....	189
5. Główne obszary współpracy.....	194
5.1. Demokracja, rządy prawa i ochrona praw człowieka.....	194
5.2. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.....	198
5.3. Energetyka i transport.....	204
5.4. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.....	208
5.5. Współpraca handlowa i gospodarcza.....	212
5.6. Kontakty międzyludzkie.....	223
5.7. Współpraca finansowa.....	226
6. Podsumowanie.....	229
Rozdział V	
Wschodni regionalny wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.....	235
1. Wprowadzenie.....	235
2. Synergia Czarnomorska.....	238
3. Partnerstwo Wschodnie.....	243
4. Podsumowanie.....	256
Zakończenie.....	259
Źródła.....	265
Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.....	275
Bibliografia.....	277

Wykaz skrótów

- ACAA – Układy w sprawie oceny zgodności oraz uznawania produktów przemysłowych
- Agenda – Agenda na rzecz stowarzyszenia UE–Ukraina
- BSEC – Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego
- CEPOL – Europejskie Kolegium Policyjne
- DCFTA – Porozumienie ustanawiające pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu
- EBI – Europejski Bank Inwestycyjny
- EBOR – Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
- EISP – Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa
- EKPCZ – Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
- EPBiO – Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
- EPS – Europejska Polityka Sąsiedztwa
- ESB – Europejska Strategia Bezpieczeństwa
- EUBAM – Misja UE na granicy ukraińsko-mołdawskiej
- EU JUST Themis – Misja Rządów Prawa w Gruzji
- Eurojust – Europejska Jednostka Współpracy Sądowej
- EUS – Europejska umowa sąsiedzka
- EUROPOL – Europejskie Biuro Policji
- GF – Ułatwienia w Zarządzaniu
- GRECO – Grupa Państw Rady Europy przeciwko Korupcji
- IES – Instrument Europejskiego Sąsiedztwa
- MFW – Międzynarodowy Fundusz Walutowy
- NIF – Fundusz Inwestycji Sąsiedztwa
- KDS – Krajowy dokument strategiczny
- KE – Komisja Europejska
- KW – Komitet Współpracy
- NIP – Narodowy Program Indykacyjny
- PCA – Porozumienie o partnerstwie i współpracy
- Pd – Protokół dodatkowy
- PD – Plan Działania
- PE – Parlament Europejski
- PKW – Parlamentarny Komitet Współpracy
- PM – Program międzyregionalny
- PW – Partnerstwo Wschodnie

- PRP – Program Regionalny Południe
- PRW – Program Regionalny Wschód
- RE – Rada Europejska
- RGK – Republika Górskiego Karabachu
- RK – Raport krajowy
- RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
- RS – Rada Stowarzyszenia
- RW – Rada Współpracy
- SCZ – Synergia Czarnomorska
- SPUE – Specjalny Przedstawiciel UE w regionie Kaukazu Południowego i ds. kryzysu w Gruzji
- TACIS – Program Pomocy Technicznej dla Wspólnoty Niepodległych Państw
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu UE
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TL – Traktat z Lizbony
- TS – Trybunał Sprawiedliwości
- TUE – Traktat ustanawiający Unię Europejską
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
- UE – Unia Europejska
- UŚ – Unia dla Śródziemnomorza
- WE – Wspólnota Europejska
- WKK – Wspólna Komisja Kontrolna
- WNP – Wspólnota Niepodległych Państw
- WPD – Plan działania na rzecz liberalizacji wizowej
- WPH – Wspólna polityka handlowa
- WPZiB – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
- WTO – Światowa Organizacja Handlu

Wstęp

Planowane na 2004 r. rozszerzenie Unii Europejskiej (UE) spowodowało rozpoczęcie na forum tej organizacji dyskusji nad potrzebą wypracowania nowej, spójnej i kompleksowej polityki wobec państw, które w wyniku rozszerzenia staną się bezpośrednimi sąsiadami UE. Z tego powodu Komisja Europejska (KE) zaproponowała ustanowienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), obejmującej wschodnich i południowych sąsiadów UE.

Dnia 12 V 2004 r. KE przyjęła komunikat zatytułowany *Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*¹. Powody ustanowienia nowej polityki sąsiedzkiej wyjaśniła już we wstępie tego dokumentu, w którym czytamy: „Rozszerzenie UE oznacza, że zmieniły się zewnętrzne granice Unii. Zyskaliśmy nowych sąsiadów i zbliżyliśmy się do tych dawnych. Ta sytuacja rodzi zarówno korzystne możliwości, jak i nowe wyzwania. EPS jest odpowiedzią na te nowe okoliczności. [...] EPS powstała po to, aby po rozszerzeniu nadać nowe tempo współpracy z sąsiadami UE oraz żeby zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału między poszerzoną UE i jej sąsiadami”². Do celów EPS KE zaliczyła: „[...] dzielenie się korzyściami wynikającymi z rozszerzenia UE w 2004 r. we wzmacnianiu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich zainteresowanych oraz aby zaoferować nowym sąsiadom szansę udziału w różnych działaniach UE, poprzez większą współpracę polityczną, gospodarczą, kulturalną i w dziedzinie bezpieczeństwa”³. W ramach EPS UE postanowiła zaoferować krajom partnerskim wzmocnione relacje oraz bardziej komplementarny proces integracji europejskiej oparty na poszanowaniu wspólnych wartości pomiędzy Stronami. Niemniej jednak uczyniła to z pewnym zastrzeżeniem. Proces intensyfikacji relacji pomiędzy krajem partnerskim a UE będzie uzależniony od postępów w procesie reform wewnętrznych oraz całkowitej implementacji postanowień Porozumień o partnerstwie i współpracy (PCA), co z kolei związane jest z przyjęciem *acquis communautaire*, mającego na celu utworzenie strefy wolnego handlu pomiędzy Stronami. Zgodnie z postanowieniami Strategii EPS to oferta umożliwiająca nawiązanie pogłębionej współpracy, złożona przez UE krajom partnerskim bez narzucania celów, priorytetów oraz warunków współpracy. Wręcz przeciwnie, mają one zostać wspólnie zdefiniowane w Planach Działania (PD). Rozwój wzajemnych relacji między Stronami i ich tempo będą zatem uzależnione od stopnia przestrzegania uzgodnionych wspólnych wartości oraz od możliwości ich realizacji. Zdaniem KE, EPS ma objąć swoim zasięgiem krąg państw, które z UE będą dzieliły wspólne wartości i cele,

¹ Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, COM (2004) 373 final.

² Tamże, s. 1 i 5.

³ Tamże, s. 1.

zacieśniających wzajemne relacje, wykraczające poza dotychczasowe ramy współpracy. Ma to stanowić impuls do pogłębiania wzajemnej integracji gospodarczej i politycznej, która w perspektywie długookresowej ma przyczynić się do zwiększenia stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu.

Głównym celem rozprawy jest omówienie ram prawnych i zasad funkcjonowania EPS oraz przedstawienie ich funkcjonowania w praktyce na przykładzie państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Pojęcie ram prawnych oznacza: po pierwsze, zakres przedmiotowy niniejszej rozprawy, a po drugie formy prawne, w jakich ten zakres został ujęty – w dokumencie wewnętrznym UE – *Strategii ustanawiającej EPS*, oraz dokumencie zewnętrznym – PD, który jest instrumentem międzynarodowym. Jednakże, te dwie tak różne od siebie formy nawzajem się uzupełniają. Pierwsza z nich – *Strategia ustanawiająca EPS* – stanowi formę ogólną współpracy pomiędzy UE i krajami partnerskimi w ramach EPS, natomiast PD to jej forma wykonawcza. Ponadto EPS opiera się na już istniejących umowach międzynarodowych zawartych przez UE z krajami sąsiedzkimi. W chwili obecnej taką umową jest PCA, które stanowi podstawę prawną współpracy pomiędzy UE i państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Dalsza analiza postanowień Strategii wskazuje, iż współpracą w ramach EPS może zostać objęte wyłącznie państwo sąsiedzkie, z którym UE posiada podpisane PCA. Wobec powyższego podstawowym porozumieniem regulującym stosunki między UE i państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego jest PCA. W tym miejscu zatem powstaje pytanie, a właściwie trzy pytania. Czym zatem jest PD z punktu widzenia prawa UE i prawa międzynarodowego? Jaki jest jego charakter prawny? Jakie są relacje pomiędzy PCA i PD? Na te pytania niniejsza rozprawa ma udzielić odpowiedzi. Ponadto celem niniejszej rozprawy jest dokonanie w rozdziałach III i IV analizy prawnej postanowień PCA i PD, które są dwoma zasadniczymi instrumentami realizacji EPS, a które wraz z postanowieniami Strategii ustanawiającej EPS tworzą ramy prawne prowadzenia tej polityki przez UE wobec partnerów wschodnich. Dodatkowo scharakteryzowana została sytuacja wewnętrzna każdego z państw sąsiedzkich z uwzględnieniem czynników, które miały decydujący wpływ na przyjęcie PD, co pozwoli czytelnikowi lepiej zrozumieć okoliczności jego zawarcia, specyfikę wzajemnych relacji oraz ustalone priorytety i główne obszary współpracy. Ponadto podjęto próbę dokonania analizy wpływu PCA i PD na rzeczywiste stosunki między UE i wschodnimi krajami partnerskimi w ramach EPS. Analiza powyższa pozwoli również odpowiedzieć na pytanie, jaki jest rzeczywisty wpływ tych porozumień na relacje pomiędzy UE i krajami partnerskimi oraz czy obowiązywanie tych porozumień przyniosło tym państwom rzeczywiste i wymierne korzyści. Jeżeli tak, to jakie i w ramach których obszarów współpracy. Ponadto, przeprowadzona analiza ma na celu wskazanie, że mimo iż EPS stanowi jednolite ramy współpracy UE z państwami sąsiedzkimi, to zgodnie z jej zasadami występuje zróżnicowane podejście do każdego z krajów partnerskich. EPS zakłada bowiem zróżnicowane podejście do

sąsiadów ze względu na różny stopień zaawansowania reform, różną sytuację polityczno-społeczną oraz różny stopień zaawansowania współpracy z UE. Kraje partnerskie bowiem rozpoczynają reformy w różnych warunkach, mając niejednokrotnie ograniczone możliwości podjęcia zmian i kompleksowej transformacji. Każdy z nowych sąsiadów ma być traktowany indywidualnie, a priorytety współpracy mają być ustalane wspólnie między zainteresowanymi stronami. Analiza postanowień Strategii ustanawiającej EPS oraz innych dokumentów przyjmowanych w celu jej reformy wskazują, że EPS funkcjonuje na następujących zasadach: partnerstwa, zróżnicowania, komplementarności, progresywności, współfinansowania, „więcej za więcej” i współodpowiedzialności za proces reform, który opiera się na wspólnym określeniu priorytetów współpracy i zawarciu ich we wspólnie opracowanych PD. Pojęcie zasad oznacza zatem obowiązujące normy prawne uznane za szczególnie ważne dla danego systemu prawa lub jego części, w analizowanym przypadku EPS⁴.

Analiza przeprowadzona w niniejszej rozprawie obejmuje wyłącznie państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Wynika to z faktu, że w przyjętym przez KE 25 V 2011 r. komunikacie *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie KE* opowiedziała się za wzmocnieniem procesów integracji regionalnej między krajami partnerskimi w ramach dwóch wymiarów EPS: Partnerstwa wschodniego (PW) i Unii dla Śródziemnomorza (UŚ). W punkcie trzecim tego komunikatu możemy przeczytać, iż „UE dostrzega w pełni różnorodność krajów sąsiadujących i proponuje każdemu z nich z osobna partnerstwo bazujące na jednej polityce, opartej na wzajemnej rozliczalności. Wymiar wschodni EPS oraz wymiar południowy EPS mają stanowić uzupełnienie tej jednej polityki poprzez stymulowanie współpracy regionalnej i rozwijanie synergii i rozwiązań regionalnych w odpowiedzi na określone wyzwania geograficzne, gospodarcze i społeczne w tym regionie”. Z przyjętego komunikatu wynika, że współpraca UE z krajami partnerskimi odbywa się obecnie w ramach „dwóch wymiarów: wschodniego i południowego”, co świadczy o tym, że w 2011 r. UE podjęła decyzję o utworzeniu w ramach EPS dwóch regionalnych partnerstw – wschodniego i południowego – za pośrednictwem których prowadzona jest polityka UE wobec krajów sąsiedzkich. Utworzenie tych dwóch regionalnych wymiarów spowodowało, że można mówić o tym, że UE rozpoczęła prowadzenie dwóch polityk sąsiedztwa: jedną skierowaną do południowych sąsiadów, a realizowaną za pośrednictwem UŚ, a drugą skierowaną do partnerów wschodnich, która realizowana jest za pośrednictwem PW. Z tego powodu niniejsza rozprawa dotyczy wyłącznie partnerów wschodnich UE: Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Republiki Mołdowy, Ukrainy oraz częściowo Białorusi.

⁴ U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, wyd. IV, Warszawa 2004, s. 1023.

*Europejska Polityka Sąsiedztwa opiera się na założeniu,
że pomagając swoim sąsiadom pomagamy sobie.
Zapewnia nam nowe ramy i nowe narzędzia wspierania
dobrego zarządzania i rozwoju gospodarczego w państwach sąsiadujących z UE.
Wykorzystuje ona również cenne doświadczenia, jakie zdobyliśmy już,
pomagając krajom dokonującym przekształceń [...]. Stanowi
pragmatyczną odpowiedź na wyzwania, przed jakimi stoi
dziś Europa.
Musimy zbudować historyczne połączenia na południu
i na wschodzie, rozszerzając zasięg rodziny europejskiej
w drodze budowania nowych, głębszych stosunków
z naszymi sąsiadami. Europejska Polityka Sąsiedztwa
stanowi doskonałe narzędzie dla osiągnięcia tego celu⁵.*

⁵ Benita Ferrero-Waldner, Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Bruksela październik 2005, www.ec.europa.eu/enp.

Rozdział I

Europejska Polityka Sąsiedztwa – instrument współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej Unii Europejskiej z państwami sąsiedzkimi

1. Geneza Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Dyskusja nad potrzebą kompleksowego uregulowania relacji UE z krajami sąsiedzkimi została zainicjowana przez KE w 2002 r.⁶ W swojej agendzie pracy na rok 2002 zapisała ona potrzebę uregulowania relacji pomiędzy UE a Rosją, Ukrainą, Białorusią oraz Republiką Mołdowy (Mołdową). Do priorytetów współpracy KE zaliczyła: promowanie zasad państwa prawnego i demokracji, zasad gospodarki wolnorynkowej oraz praw człowieka⁷.

Minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii, Jack Straw, w liście skierowanym 28 II 2002 r. do prezydencji hiszpańskiej zaproponował rozwinięcie relacji między UE i państwami Europy Wschodniej – Białorusią, Ukrainą i Mołdową, które polegałyby na nadaniu tym państwom „specjalnego statusu sąsiada” we wzajemnych relacjach, opartych na zasadach demokracji oraz wolnego rynku⁸. Również przewodniczący KE, R. Prodi, potwierdził w swoim wystąpieniu 5 XII 2002 r. konieczność rozpoczęcia rozmów nad przyszłą, nową polityką UE wobec jej przyszłych sąsiadów, stwierdzając, że „[...] mapa polityczna Europy ulegnie zmianie za dwa lata, dzisiaj już musimy rozpocząć debatę na forum UE i zdecydować gdzie znajdują się granice Europy, aby w przyszłości nie doszło do powstania nowej granicy, która będzie nie do pokonania przez inne państwa”⁹. Z kolei R. Prodi, omawiając możliwe koncepcje przyszłej polityki UE wobec jej wschodnich sąsiadów, stwierdził, że nowa polityka UE powinna oferować „więcej niż partnerstwo, ale mniej niż członkostwo”. W jej ramach powinny być zawierane nowe umowy, które „powinny dla krajów partnerskich być atrakcyjne, motywujące i dynamiczne, nie powinny zawierać obietnicy członkostwa, ale również nie powinny jej wykluczać”.

⁶ S. Kamiński, I. Bil, *Europejska Polityka Sąsiedztwa, wyzwania i rekomendacje*, Fundacja Amicus Europae, Warszawa 2007, s. 7 i n.; P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2011, s. 16; A. Marchetti, *The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at EU's Periphery*, „Discussion Paper” 2006, no 158, p. 5-6.

⁷ M. Comelli, *The Challenges of the European Neighbourhood Policy*, „The International Spectator” 2004, vol. 39, no 3, p. 98-99.

⁸ Tamże, p. 99; M. Comelli, E. Greco, N. Tocci, *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders Through the European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2007, no 12, p. 203-204.

⁹ R. Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, wystąpienie podczas Sixth ECSA – World Conference, Brussels, 5-6 December 2002, www.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm.

Zdaniem autora UE powinna przyznać przyszłym krajom sąsiedzkim takie same zasady w obszarze handlu i współpracy gospodarczej, z jakich korzystają państwa członkowskie. Do korzyści wynikających z takiego rozwiązania R. Prodi zaliczył: intensyfikację wymiany handlowej, zwiększoną pomoc finansową oraz integrację z rynkiem UE w ramach czterech swobód.

Niemniej jednak bezpośrednim impulsem do wypracowania nowego podejścia UE wobec wschodnich sąsiadów był skierowany 8 VIII 2002 r. przez Ch. Pattena i J. Solanę do prezydencji duńskiej list zatytułowany *Szersza Europa*¹⁰. Autorzy położyli w nim nacisk na zintensyfikowanie współpracy z krajami sąsiedzkimi oraz na bardziej elastyczne podejście UE do współpracy z nimi. Współpraca taka, zdaniem autorów, powinna być oparta na zasadzie zróżnicowania, tzn. uwzględniać różny charakter tych państw, odmienne problemy oraz inne mechanizmy ich rozwiązywania. Polityka taka powinna być zatem prowadzona za pomocą różnych instrumentów, ale jednocześnie oparta na wspólnych wartościach UE, zarówno politycznych, jak i ekonomicznych. W oparciu o te zasady UE powinna budować stabilność w swoim najbliższym sąsiedztwie, więzi gospodarcze oraz zachęcać swoich sąsiadów do harmonizacji ustawodawstwa krajowego z *acquis communautaire*, tak aby stworzyć im możliwość uczestniczenia w unijnych politykach. We wspomnianym liście najbliżsi sąsiedzi UE zostali podzieleni na trzy grupy:

1. Państwa Bałkanów Zachodnich, które posiadają realną możliwość akcesji do UE i których podstawą prawną relacji z UE są umowy o stabilizacji i stowarzyszeniu;
2. Państwa basenu Morza Śródziemnego, których akcesja do UE nie jest możliwa, a które z UE współpracują w oparciu o EUS;
3. Państwa Europy Wschodniej, których podstawą prawną relacji z UE są PCA.

Autorzy postulowali zacieśnienie współpracy w pięciu następujących obszarach: dialog polityczny; współpraca gospodarcza i handlowa; budowa wspólnego systemu bezpieczeństwa i współpracy w wymiarze regionalnym; pomoc finansowa, a w dalszej perspektywie włączenie państw sąsiedzkich do wybranych polityk i programów wspólnotowych¹¹. Zdaniem autorów UE powinna również wypracować nową formę współpracy traktatowej z państwami Europy Wschodniej. Obaj politycy wskazali, że region ten powinien stać się regionem o priorytetowym znaczeniu dla polityki zewnętrznej UE¹².

W trakcie wrześniowego i listopadowego (w 2002 r.) spotkania Rady ds. Ogólnych wypracowane zostały ogólne wnioski dotyczące nowej polityki sąsiedzkiej UE wobec państw Europy Wschodniej. Uzgodniono, że polityka ta będzie oparta na zróżnicowanym podejściu do każdego z tych państw i będzie uwzględniała ich indywidualną sytuację

¹⁰ www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/0130163334001_en.pdf (12.07.2011).

¹¹ G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, R. Wolczuk, *Po rewolucji pomarańczowej. Stosunki UE-Ukraina do wiosny 2006 r.*, Fundacja im. S. Batorego, 2005, s. 9-13.

¹² M. Krzysztofowicz, *Koncepcja „Szersza Europa”*, „Biuletyn PISM” 2003, nr 66, s. 2-4.

polityczną i gospodarczą. Tempo rozwoju stosunków UE z każdym z tych państw będzie uzależnione od szybkości implementacji zaciągniętych zobowiązań oraz od woli respektowania przez te państwa wspólnych wartości UE¹³.

W przedstawionych opinii publicznej dnia 18 XI 2002 r. konkluzjach Rady Europejskiej (RE) zapisana została deklaracja, zgodnie z którą UE chce uniknąć nowych podziałów w Europie, które mogłyby nastąpić po planowanej na 2004 r. akcesji nowych państw. Rozszerzenie to powinno służyć wzmocnieniu współpracy z Rosją, zaś relacje z Ukrainą, Mołdową i państwami basenu Morza Śródziemnego oparte powinny zostać na zasadzie zróżnicowanego i długookresowego podejścia do reform i zróżnicowanego podejścia do rozwoju tych państw. Początkowo dyskusja dotyczyła wypracowania nowych form wielostronnej współpracy jedynie z państwami Europy Wschodniej: Białorusią, Mołdową i Ukrainą¹⁴. Podczas szczytu RE w Kopenhadze w dniach 12–13 XII 2002 r. podjęta została decyzja o konieczności opracowania raportu zawierającego szczegółowe propozycje dotyczące nowej polityki sąsiedzkiej, która „[...] zapobiegać będzie powstaniu nowej linii podziałów w Europie i będzie promować stabilność i dobrobyt poza nowymi granicami UE”, oraz o „rozszerzeniu planowanej inicjatywy o państwa basenu Morza Śródziemnego i Rosję”¹⁵.

Konieczność wypracowania nowej polityki wobec najbliższych sąsiadów znalazła również swoje odzwierciedlenie w przyjętej przez RE 12 XII 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB)¹⁶. Jest to pierwszy przyjęty na forum UE dokument, w którym RE zidentyfikowała główne wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa w skali globalnej i w skali najbliższego sąsiedztwa UE¹⁷. W części II, poświęconej celom strategicznym, jednym z trzech wymienionych celów obok przeciwdziałania zagrożeniom oraz budowania porządku i bezpieczeństwa w oparciu o współpracę wielostronną jest budowanie bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie UE. Zgodnie z postanowieniami ESB najbliższe rozszerzenie UE nie może stworzyć nowych podziałów w Europie. Aby do tego zjawiska nie dopuścić, UE powinna promować stworzenie pierścienia dobrze zarządzanych krajów na wschód od UE i wzdłuż wybrzeży Morza Śródziemnego, z którymi to krajami będą ją łączyć bliskie stosunki oparte na współpracy. W interesie UE jest zintensyfikowanie współpracy z krajami sąsiednimi w zarządzaniu granicami. Jako strategiczny priorytet dla Europy uznano rozwiązanie konfliktu arabsko-izraelskiego, który

¹³ 12134/02 (Presse 279): General Affairs and External Relations, 2450th Council Session – External Relations, Brussels, 30.09.2002; 14183/02 (Presse 350): General Affairs and External Relations, 2463rd Council Meeting – External Relations, Brussels, 18.11.2002.

¹⁴ Cover note 15917/02 from Presidency to delegations: Copenhagen European Council 12-13.12.2002, Presidency Conclusions.

¹⁵ European Council Conclusions, 12-13 December 2002; www.concilium.europa.eu.

¹⁶ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2004, nr 70 (dalej: ESB), s. 94 i n.

¹⁷ ESB, s. 3-5; G. Sasse, *The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revised for EU's Eastern Neighbours*, „Europe – Asia Studies” 2008, vol. 60, no 2, p. 295.

jest kluczowym problemem w osiągnięciu stabilizacji na Bliskim Wschodzie. UE powinna również rozszerzyć i wzmocnić współpracę gospodarczą, obronną i kulturalną z krajami śródziemnomorskimi w ramach procesu barcelońskiego¹⁸.

KE przedstawiła 11 III 2003 r. komunikat skierowany do Rady i PE zatytułowany *Szersza Europa – sąsiedztwo. Nowe ramy dla stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami* (Komunikat). W Komunikacie tym po raz pierwszy KE zaprezentowała całościową wizję relacji UE z państwami bezpośrednio z nią sąsiadującymi Europy Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego¹⁹. Komunikat przewiduje, że „[...] przystąpienie do UE nowych państw członkowskich wzmocni interesy UE w zacieśnianiu więzi z nowymi sąsiadami, a zdolności UE do zapewnienia swoim obywatelom bezpieczeństwa, stabilności i zrównoważonego rozwoju nie da się już rozdzielić od polityki ścisłej współpracy z sąsiadami. UE musi działać na rzecz promowania regionalnej i międzynarodowej współpracy i integracji, które są warunkami koniecznymi dla zapewnienia politycznej stabilności, rozwoju gospodarczego, wyeliminowaniu ubóstwa i podziałów społecznych”²⁰. Nową polityką sąsiedzką miały być objęte tylko te z państw, które do UE przystąpić nie mogą – państwa basenu Morza Śródziemnego – oraz te, które w przyszłości do UE będą mogły przystąpić, ale w chwili obecnej nie spełniają kryteriów określonych w art. 49 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską (TUE)²¹. Do „kręgu przyjaciół” zaliczono następujące państwa: Rosję, Ukrainę, Białoruś, Republikę Mołdowy i państwa basenu Morza Śródziemnego: Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Libię, Liban, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię i Tunezję. KE potwierdziła, że „wzmocnione relacje z tymi państwami będą oparte na długookresowym podejściu, promowaniu reform, zrównoważonego rozwoju i handlu. Nowym celem UE w stosunku do nowych krajów sąsiedzkich będzie rozwijanie strefy dobrobytu i przyjaznego sąsiedztwa – «kręgu przyjaciół» – z którymi UE będą łączyły bliskie, pokojowe i oparte na wzajemnej współpracy relacje. [...] nowym państwom sąsiedzkim należy zaoferować udział w rynku wewnętrznym UE oraz dalszą integrację i liberalizację przepływu towarów, usług, kapitału i osób”²². Zatem polityczna stabilność i rozwój gospodarczy są głównymi ideami polityki sąsiedzkiej

¹⁸ ESB, s. 7-8.

¹⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament „Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, COM (2003) 104 final; K. Pełczyńska-Nałęcz, *Polska polityka wschodnia a Europejska Polityka Sąsiedztwa*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2004, nr 3-4; A. Kołakowska, *Stanowisko Francji wobec europejskiej polityki sąsiedztwa*, „Biuletyn PISM” 2004, nr 43.

²⁰ Tamże, s. 3.

²¹ M. Krzysztofowicz, *op. cit.*, s. 2.

²² Tamże, s. 4; *Enhanced relations with those countries will be based on a long term approach promoting reform, sustainable development and trade. The communication proposes that the EU should aim to develop a zone of prosperity and a friendly neighbourhood – a „ring of friends” – with whom the EU enjoys close, peaceful and co-operative relations. The countries should be offered the prospect of a stake in the EU’s Internal Market and further integration and liberalisation to promote the freedom movement of persons, services, goods and capital.*

UE, które mają doprowadzić do zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego tych państw, bezpieczeństwa regionalnego i bezpieczeństwa UE. Podstawą współpracy mają być zasady i wartości wymienione w art. 2 TUE, na których opiera się UE: zasada wolności, równości, demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, w tym praw osób należących do mniejszości. Zdaniem KE przed państwami sąsiedzkimi pojawiają się zarówno wyzwania, jak i korzyści wynikające z EPS, w Komunikacie sformułowane zostały one następująco: *proximity, prosperity and poverty*²³. Głównym zadaniem EPS ma być stworzenie obszaru stabilności i dobrobytu, a wszystkie podejmowane w ramach niej działania muszą pomóc w przezwyciężeniu skutków politycznej niestabilności, kryzysu gospodarczego, trudności instytucjonalnych, konfliktów wewnętrznych, ubóstwa i społecznego wykluczenia²⁴. Szczególnie ważne wydaje się to w kontekście państw basenu Morza Śródziemnego, w przypadku których – z wyjątkiem Izraela i Libanu – średni dochód PKB *per capita* wynosi pomiędzy 1300-1650 euro. Ponadto w państwach basenu Morza Śródziemnego występuje bardzo duży odsetek osób żyjących w skrajnej nędzy. Około 30% populacji na utrzymanie dzienne przeznacza mniej niż 2 dolary, współczynnik analfabetyzmu przekracza 80%, 0,6% populacji korzysta z Internetu, a ok. 1,2% posiada dostęp do komputera²⁵.

W Komunikacie sformułowano dwa zasadnicze cele polityki sąsiedzkiej. Po pierwsze, redukcję ubóstwa i stworzenie obszaru dobrobytu i wspólnych wartości, opartego na integracji gospodarczej, wzmocnieniu dialogu politycznego, współpracy kulturalnej i transgranicznej oraz wspólne zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie; po drugie, preferencyjne traktowanie i przyznanie konkretnych korzyści, odpowiadające poczynionym postępom w zakresie reform politycznych i gospodarczych²⁶. W dokumencie tym wymienione zostały również konkretne korzyści dla krajów partnerskich, wynikające z EPS: rozszerzenie stosowania zasad jednolitego rynku, preferencje handlowe i otwarcie rynków zmierzające do utworzenia strefy wolnego handlu; stworzenie perspektyw legalnej imigracji i przepływu osób; pogłębianie współpracy mającej na celu zapobieganie i zwalczanie wspólnych zagrożeń związanych z bezpieczeństwem; większe zaangażowanie UE w zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysowe; zwiększenie wysiłków mających na celu promowanie praw człowieka; współpraca kulturalna i zwiększenie wzajemnego zrozumienia; włączanie sąsiadów w transeuropejskie sieci: transportowe, energetyczne i telekomunikacyjne; promocja inwestycji zagranicznych i ich ochrony prawnej; popieranie integracji sąsiadów ze światowym systemem handlowym; lepiej dostosowana pomoc do potrzeb poszczególnych państw; nowe źródła finansowania²⁷.

²³ Tamże, s. 6.

²⁴ Tamże, s. 6- 8.

²⁵ Tamże, s. 7.

²⁶ Tamże, s. 9.

²⁷ Tamże, s. 10-15; R. Balfour, A. Rotta, *Beyond Enlargement: the European Neighbourhood Policy and Its Tools*, „The International Spectator” 2005, no 1, p. 8.

Podejście UE do nowych sąsiadów powinno być oparte na następujących zasadach: dyferencjacji, progresywności, warunkowości i współodpowiedzialności. Zgodnie z założeniami przedstawionymi w Komunikacie południowi i wschodni sąsiedzi UE zostaliby objęci jednolitą strategią współpracy, oferującą im takie same korzyści, niemniej jednak zgodnie z zasadą dyferencjacji szczegółowe warunki i zasady wzajemnej współpracy różniłyby się pomiędzy poszczególnymi państwami i byłyby dostosowane do ich indywidualnych potrzeb oraz zawarte zostaną w PD negocjowanych z każdym z państw sąsiedzkich indywidualnie. PD to dokumenty o charakterze politycznym, w których zawarte zostaną: cele współpracy, strategiczne obszary współpracy oraz kwestie związane ze wsparciem finansowym i technicznym. Przy każdym z obszarów współpracy określone są ich strategiczne cele, założenia i spodziewane efekty, które będą musiały osiągnąć kraje partnerskie, a za pomocą których KE będzie oceniała postęp w realizacji założonych celów²⁸. Udzielanie wsparcia finansowego i technicznego będzie odbywało się w oparciu o zasadę progresywności i warunkowości oraz będzie odzwierciedlało osiągnięty postęp w realizacji postanowień PD. Zatem największe wsparcie finansowe będzie przekazywane wyłącznie tym państwom, które w sposób właściwy i efektywny będą realizowały zaciągnięte zobowiązania.

Proces przyjęcia i implementacji PD będzie odbywał się w trzech etapach²⁹:

- 1) dialogu politycznego na forach instytucji utworzonych i funkcjonujących na podstawie PCA lub EUS, na których Strony wspólnie będą uzgadniały cele, obszary współpracy, wyzwania pojawiające się we wzajemnej współpracy oraz przewidywany czas na ich osiągnięcie;
- 2) opracowania treści PD – na podstawie powyższych uzgodnień KE i państwa członkowskie będą opracowywały treść PD, który następnie będzie przyjmowany przez RS – w przypadku państw basenu Morza Śródziemnego lub RW – w przypadku państw Europy Wschodniej;
- 3) oceny – ocena roczna z postępów osiągniętych przez państwa sąsiedzkie będzie sporządzana przez KE.

W oparciu o powyższy komunikat KE i propozycje przedstawione przez J. Solanę i Ch. Pattenę dnia 16 VI 2003 r. przedstawione zostały przez Radę konkluzje dotyczące nowej polityki UE wobec państw sąsiedzkich, które następnie zostały zatwierdzone przez RE na szczycie w Salonikach w dniach 19-20 VI 2003 r.³⁰ Rada uznała komunikat KE oraz list J. Solany i Ch. Pattenę za dobrą podstawę do rozwoju nowej i wzmocnionej polityki UE wobec Ukrainy, Mołdowy, Białorusi i państw basenu Morza Śródziemnego

²⁸ R. Rossi, *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, [in:] *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, F. Attinà, R. Rossi (ed.), Catania, 2004, p. 11.

²⁹ Tamże, s. 17-18; M. Comelli, *op. cit.*, p. 102-103.

³⁰ B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 139; E. Teichmann, *Szerza Europa i nowa polityka sąsiedzka Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia stosunków z Polską i państw nadbałtyckich z Rosją i Białorusią*, Warszawa 2004, s. 31.

oraz wzmocnienia strategicznego partnerstwa z Rosją w oparciu o deklarację przyjętą przez Europejską Konferencję w Atenach 17 IV 2003 r. i komunikat KE. Polityka UE wobec sąsiadów zdaniem Rady ma być ambitna i wszechstronna, oparta na wspólnych wartościach UE, zasadzie wolności, demokracji, państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Rada zaznaczyła również, że nowa polityka sąsiedzka nie będzie powiązana z kwestią akcesji do UE. Ponadto, polityka ta nie będzie zastępowała dotychczasowych form współpracy z wyżej wymienionymi państwami, ale będzie wspierać działania podejmowane przez nowych wschodnich i południowych sąsiadów mające na celu zbliżenie do UE. W dokumencie Rada określiła dwa zasadnicze cele współpracy, które znalazły się również w przedstawionym przez KE w 2003 r. komunikacie: po pierwsze, zmniejszenie ubóstwa i stworzenie obszaru dobrobytu, wspólnych wartości, pogłębionej integracji gospodarczej, wzmocnienie dialogu politycznego, współpracy kulturalnej i transgranicznej oraz wspólne zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie; po drugie, dyferencjacja konkretnych beneficjentów i preferencyjnych stosunków oferowanych przez UE, wzmocnienie postępu w reformach, zwłaszcza politycznych, gospodarczych oraz w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych³¹.

Zgodnie z decyzją Rady 11 VII 2003 r. KE przedstawiła komunikat na temat zasad przygotowania instrumentu nowego sąsiedztwa: *Torując drogę dla Instrumentu Nowego Sąsiedztwa*, którego zasadniczym celem było utworzenie po 2006 r. nowego, jednego instrumentu pomocy finansowej, który miał zastąpić dotychczas funkcjonujące różne instrumenty finansowania przedsięwzięć w krajach sąsiedzkich³². Z inicjatywy KE 9 VII 2003 r. utworzona została grupa robocza *Wider Europe Task Force*, której zadaniem była dalsza praca nad polityczną koncepcją polityki sąsiedzkiej, opracowanie PD dla poszczególnych państw w ścisłej z nimi współpracy oraz przygotowanie nowego dokumentu, który prezentował będzie cele, zasady, mechanizmy realizacji polityki UE wobec sąsiadów³³.

Parlament Europejski (PE) 5 XI 2003 r. przedstawił projekt rezolucji dotyczącej nowej polityki sąsiedztwa UE³⁴. Zgodnie z jego treścią polityka sąsiedztwa UE powinna obejmować trzy zasadnicze obszary: politykę, bezpieczeństwo oraz zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny. Wzajemne relacje między Stronami powinny być oparte na wspólnych wartościach wymienionych w art. 2 TUE. Zdaniem PE UE powinna rozwijać swoje relacje z państwami basenu Morza Śródziemnego na poziomie regionalnym, podczas gdy w odniesieniu do państw Europy Wschodniej właściwsze będzie podejście

³¹ E. Teichmann, *op. cit.*, s. 31.

³² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument, COM (2003) 393 final.

³³ E. Teichmann, *op. cit.*, s. 31.

³⁴ PE 329.290, A5-0378/2003: Report on „Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, COM (2003) 104-2003/2018 (INI) – Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defense Policy, 5.11.2003.

bilateralne. W dniu 14 IV 2004 r. PE przyjął projekt raportu dotyczącego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa³⁵. Zdaniem PE nowa polityka sąsiedztwa UE stanowi korzystną propozycję skierowaną do państw, które albo nie chcą (np. Rosja), albo nie mogą na obecnym etapie wzajemnych stosunków do UE przystąpić. Podpisywane w ramach tej polityki nowe porozumienia, zdaniem PE, powinny zapewnić krajom partnerskim pełen dostęp do rynku wewnętrznego, umożliwić im udział w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Powinno mieć także miejsce zintensyfikowanie współpracy sądowej, współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i administracji oraz w dziedzinie nauki, kultury, edukacji i polityki energetycznej.

2. Cele Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Dnia 12 V 2004 r. KE przyjęła komunikat zatytułowany *Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa* (dalej w skrócie: Strategia)³⁶. Strategia została podzielona na siedem części i znajdują się w niej, oprócz wstępu, informacje dotyczące: zasad polityki sąsiedztwa, jej zakresu geograficznego i przedmiotowego; relacji pomiędzy EPS i innymi instrumentami prawnymi regulującymi współpracę pomiędzy UE i krajami sąsiedzkimi; korzyści wynikających z uczestnictwa w EPS; współpracy regionalnej; współpracy finansowej oraz PD.

Zgodnie z postanowieniami Strategii, celem EPS jest „[...] dzielenie się korzyściami wynikającymi z rozszerzenia UE w 2004 r. we wzmacnianiu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich zainteresowanych. EPS została pomyślana, tak żeby zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału między poszerzoną UE i jej sąsiadami oraz aby zaferować nowym sąsiadom szansę udziału w różnych działaniach UE, poprzez większą współpracę polityczną, gospodarczą, kulturalną i w dziedzinie bezpieczeństwa”³⁷. Z postanowień Strategii wynika zatem, że nadrzędnym celem nowej polityki sąsiedzkiej jest zainicjowanie długookresowych i pozytywnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich opartych na wzajemnym przestrzeganiu wspólnych wartości: demokracji, państwa prawnego, przestrzegania praw człowieka, w tym praw mniejszości, wspierania zasad dobrosąsiedzkich, stabilizacji i bezpieczeństwa, zasad gospodarki wolnorynkowej i trwałego wzrostu oraz sprawności

³⁵ Draft Report on the European Neighbourhood Policy (2004/2166 (INI)), Committee on Foreign Affairs, 14.04.2004.

³⁶ *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, COM (2004) 373 final (dalej: EPS-Strategia).

³⁷ EPS-Strategia, s. 45; K. Smith, A. Webber, *Political dialogue and security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of „new partnership perspectives”*, „European Foreign Affairs Review”, 2008, p. 73-95; A. Dodini, M. Fantini, *The EU neighbourhood policy: Implications for economic growth and stability*, JCMS 2006, no 44, p. 29-55; K. Magen, *The shadow of enlargement: can the European neighbourhood policy achieve compliance*, Col.J.E.L. 2006, no 12, p. 383-427; N. Tocci, *Does the ENP Respond to the EU's Post-Enlargement Challenges?*, „The International Spectator” 2005, no 1, p. 22.

administracji³⁸. Długofalowym celem nowej polityki sąsiedzkiej jest również zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji w regionie oraz pomoc krajom partnerskim w procesie demokratyzacji oraz ochrony praw człowieka³⁹. EPS ma również wzmocnić udział UE w rozwiązywaniu konfliktów lokalnych, zacieśnić współpracę w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w szczególności w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną, korupcją, praniem pieniędzy i wszelkimi formami przemytu oraz w odniesieniu do wszystkich kwestii związanych z migracją⁴⁰. KE ponownie podkreśliła, że EPS ma zapobiegać powstawaniu nowych linii podziałów w Europie. Instrumentem mającym ten cel zrealizować jest promowanie regionalnej i ponadregionalnej współpracy, która jest wstępnym warunkiem dla zapewnienia politycznej stabilności, rozwoju gospodarczego, eliminowania ubóstwa i podziałów społecznych w krajach partnerskich. Współpraca regionalna i transgraniczna będzie realizowana poprzez zachęcanie krajów partnerskich i państw członkowskich UE do tworzenia wspólnych projektów i programów dotyczących wzmocnienia tej współpracy w następujących obszarach: energetyka, transport, ochrona środowiska, badania, innowacje, informatyzacja oraz kontakty międzyludzkie⁴¹. Zaproponowana nowa forma współpracy polega na wspólnym określeniu priorytetów współpracy, które pozwolą krajom partnerskim na zbliżeniu się do UE. Priorytety te następnie zostaną zawarte we wspólnie opracowanych PD i będą obejmowały następujące obszary współpracy: dialog polityczny i reformy; handel i środki przygotowujące kraj partnerski do stopniowego udziału w rynku wewnętrznym UE; współpraca w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; transport, społeczeństwo informacyjne, środowisko naturalne, badania i innowacyjność oraz polityka społeczna i kontakty interpersonalne⁴². Struktura PD dla każdego kraju partnerskiego jest taka sama, ale nie ich treść. Występuje zróżnicowanie PD pod względem ich treści, gdyż podczas procesu negocjacji uwzględniona zostanie specyfika każdego z zainteresowanych państw, ich odmienna sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna oraz odmiennie potrzeby. Dla krajów partnerskich PD będą stanowiły dokumenty o charakterze strategicznym, w których zawarte zostaną postanowienia dotyczące dalszych podejmowanych przez nie działań mających na celu przeprowadzanie koniecznych reform. Dla UE natomiast będą stanowiły podstawy udzielania wsparcia, przede wszystkim finansowego i technicznego oraz punkty odniesienia w przypadku oceniania dokonanych postępów.

³⁸ B. Lippert, *The Neighbourhood Policy of the European Union*, „Intereconomics” 2007, vol. 42, no 4, p. 18-181; I. Kempe, *European Neighbourhood Policy: introducing new visions*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2008, vol. 17, no 4, p. 3.

³⁹ G. Grabowska, *Dobre unijne sąsiedztwo*, „Integracja Europejska”, 2006, 02-02/67-68, s. 50 i n.

⁴⁰ Tamże, s. 48.

⁴¹ M. Comelli, E. Greco, N. Tocci, *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2007, no 12, p. 208-211.

⁴² Tamże, s. 45-46; A. Marchetti, *op. cit.*, p. 7.

Realizacji postanowień Strategii przez kraj partnerski ma pomóc wspólnie opracowany i przyjęty PD, a zakończony z sukcesem proces jego implementacji ma doprowadzić do zawarcia przewidzianych w art. 8 ust. 2 TUE „specjalnych” umów z zainteresowanymi państwami (w literaturze określa się je mianem Europejskich Umów Sąsiedzkich – EUS). Zgodnie z postanowieniami niniejszego artykułu, umowy takie będą określały wzajemne prawa i obowiązki oraz będą przewidywały możliwość wspólnego prowadzenia działań. Z przytoczonej charakterystyki EUS wynika, że będą one posiadały dwie cechy, które pozwolą na ich odróżnienie od innych umów zawieranych przez UE z państwami trzecimi. Po pierwsze, będą posiadały wzajemny charakter, co oznacza, że będą tworzyły prawa i obowiązki dla wszystkich Stron, a po drugie będą przewidywały możliwość wspólnego prowadzenia działań, co oznacza, że będą kreowały swój własny system instytucjonalny, który będzie ponosił odpowiedzialność za realizację ich postanowień. Przytoczone dwie cechy EUS wskazują na ich podobieństwo z umową stowarzyszeniową, zawieraną na podstawie art. 217 TFUE, niemniej jednak umowa stowarzyszeniowa posiada jeszcze jedną cechę, której nie będą posiadały EUS – „szczególne procedury”⁴³.

3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Zdaniem KE EPS ma objąć swoim zasięgiem krąg państw, które z UE będą dzieliły wspólne wartości i cele oraz zacieśniały wzajemne relacje, wykraczające poza dotychczasowe ramy współpracy. Ma stanowić impuls do pogłębiania wzajemnej integracji gospodarczej politycznej, która w perspektywie długookresowej ma przyczynić się do zwiększenia stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu⁴⁴.

Zakres geograficzny EPS obejmuje państwa sąsiedzkie, które nie kandydują do UE, a z którymi UE posiada granicę lądową lub morską i są to państwa Europy Wschodniej: Ukraina, Białoruś i Mołdowa; państwa Kaukazu Południowego: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja oraz państwa basenu Morza Śródziemnego: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Syria, Tunezja i Autonomia Palestyńska⁴⁵. EPS skierowana została również do Rosji. Jednakże władze tego kraju nie zgodziły się na współpracę z UE w jej ramach, głównie z powodu szerokiego kręgu adresatów i jednej z jej naczelnych zasad – partnerstwa, które oznacza równe traktowanie wszystkich podmiotów. Wobec takiego stanowiska Rosji oba podmioty postanowiły rozwijać wzajemną współpracę poza ramami EPS w oparciu o ustanowienie strategicznego partnerstwa w czterech

⁴³ Szczegółowe rozważania na cech umowy stowarzyszeniowej znajdują się w punkcie 3.1. w rozdziale II.

⁴⁴ B. Ferrero-Waldner, *The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument*, „European Foreign Affairs Review” 2006, no 11, p. 139-142.

⁴⁵ EPS-Strategia, s. 49

wspólnych przestrzeniach zgodnie z ustaleniami szczytu UE–Rosja w Sankt Petersburgu w 2003 r.⁴⁶

Zatem zakres geograficzny EPS obejmuje bardzo różniące się od siebie państwa. Różnice te widoczne są na wielu płaszczyznach:

- 1) ekonomicznej, gdyż dotyczą państw o różnym poziomie rozwoju gospodarczego i różnych „reżimach” gospodarczych (od gospodarki centralnie planowanej na Białorusi po gospodarkę wolnorynkową). Łączy je w tym obszarze to, że UE jest prawie dla nich wszystkich z wyjątkiem Białorusi i Azerbejdżanu głównym partnerem handlowym, niski wskaźnik dochodu *per capita* i wysoki wskaźnik ubóstwa (z wyjątkiem Izraela);
- 2) politycznej – EPS obejmuje państwa o różnych ustrojach politycznych: od autorytarnych na Białorusi, w Azerbejdżanie i Syrii, poprzez słabe demokracje, np. na Ukrainie, w Mołdowie, Tunezji i Armenii, demokracje – w Izraelu, po monarchie w państwach basenu Morza Śródziemnego. Wszystkie te państwa różnią się od siebie zakresem ochrony i przestrzegania praw człowieka i jego podstawowych wolności, standardów demokratycznych i zasady państwa prawnego;
- 3) kulturowej i religijnej oraz
- 4) relacji z UE i oczekiwań dotyczących tych relacji w przyszłości. EPS obejmuje swoim zasięgiem dwie grupy państw: państwa europejskie w rozumieniu art. 49 TUE, które do UE przynajmniej teoretycznie będą mogły przystąpić, oraz państwa pozaeuropejskie, które do UE nie będą mogły przystąpić. W ramach tych dwóch grup państw również występuje zróżnicowanie. Ukraina, Mołdowa i Gruzja w sposób jednoznaczny określiły, że priorytetem ich polityki zagranicznej jest akcesja do UE, Armenia i Azerbejdżan zainteresowane są jedynie pogłębianiem współpracy gospodarczej i energetycznej. W przypadku państw basenu Morza Śródziemnego do priorytetowych obszarów współpracy należy zaliczyć: intensyfikację wymiany handlowej, współpracę gospodarczą, pomoc w restrukturyzacji gospodarczej, przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego i społecznego państw śródziemnomorskich, poprawę warunków życia ludności i zmniejszenie dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów oraz zmniejszanie poziomu bezrobocia. Białoruś nie posiada podpisanego PCA, natomiast Syria i Libia nie posiadają podpisanych EUS.

Ze względów politycznych UE nie mogła zaproponować Białorusi pełnego uczestnictwa w EPS. Dopiero po przeprowadzeniu podstawowych reform politycznych i gospodarczych Białoruś będzie miała możliwości pełnego uczestnictwa w EPS. Niemniej jednak, za pośrednictwem EPS, UE wspiera na Białorusi społeczeństwo obywatelskie, proces demokratyzacji, niezależne media oraz programy współpracy regionalnej. W chwili obecnej Białoruś uczestniczy w trzech takich programach: Programie Morza

⁴⁶ Tamże, s. 77-78.

Bałtyckiego oraz dwóch programach realizowanych na granicach lądowych⁴⁷. Z tego powodu w rozdziale III zawarte zostały również rozważania dotyczące tego państwa, chociaż ograniczone zostały one wyłącznie do wyżej wymienionych obszarów.

Zakres przedmiotowy EPS obejmuje wszystkie kwestie, które przed wejściem w życie TL należały do trzech filarów UE: zagadnienia dotyczące polityki handlowej i celnej oraz czterech swobód gospodarczych, współpracę w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych⁴⁸. Jednakże w postanowieniach omawianej Strategii można zauważyć, że Strony mocno zaakcentowały potrzebę intensyfikacji współpracy w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, gdyż nadrzędnym i długofalowym celem EPS jest wzmocnienie stabilności i bezpieczeństwa wszystkich zainteresowanych⁴⁹. Postanowienia Strategii wyjaśniają również, że osiągnięcie wyżej wymienionych celów będzie możliwe za pomocą następujących środków: zwalczanie wspólnych zagrożeń (takich jak: terroryzm, przestępczość zorganizowana, nieprolifracja broni masowego rażenia, nielegalna imigracja); współpraca mająca na celu pokojowe rozwiązanie konfliktów wewnętrznych w niektórych krajach partnerskich; współpraca w obszarach polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości oraz kontrola granic⁵⁰. Jak słusznie zauważają M. Cremona i Ch. Hillion, EPS, do czasu wejścia w życie TL, łączyła w sobie elementy wszystkich trzech filarów UE w obszarze polityki bezpieczeństwa. Pierwszy filar obejmował: rozwój gospodarczy oraz współpracę w ramach polityki handlowej, energetycznej, ochrony środowiska, kontroli granicznej; drugi filar: wzmocnienie wewnętrznej stabilności w krajach partnerskich oraz współpracę mającą na celu rozwiązanie konfliktów regionalnych, trzeci filar: współpracę sądową oraz współpracę policyjną i organów ścigania mającą na celu zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej. Zdaniem autorów nie tylko współpraca w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zapewni większą stabilność i bezpieczeństwo w regionie oraz w UE, ale również współpraca w ramach pierwszego i trzeciego filara UE⁵¹.

Poprzez współpracę w ramach EPS ma nastąpić wzmocnienie relacji z krajami partnerskimi, które jednakże nie będzie tożsame z możliwościami dostępnymi dla krajów europejskich na podstawie art. 49 TUE. Zatem już we wstępie Strategii KE zastrzegła, że EPS nie jest instrumentem mającym na celu przystąpienie krajów partnerskich do UE,

⁴⁷ Tamże, s. 53-54.

⁴⁸ EPS-Strategia, s. 48.

⁴⁹ M. Cremona, Ch. Hillion, *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, EUI Working Papers, Law No 2006/39, p. 3-7; M.E. Smith, M. Webber, *Political Dialogue and Security in the European Neighbourhood: The Virtues and Limits of „New Partnership Perspectives”*, „European Foreign Affairs Review” 2008, no 13, p. 73-95.

⁵⁰ B. Lippert, *The Neighbourhood Policy of the European Union*, p. 180.

⁵¹ M. Cremona, Ch. Hillion, *op. cit.*, p. 5.

ale stanowi politykę odrębną od polityki rozszerzenia⁵². UE w ramach EPS oferuje krajom partnerskim wzmocnione relacje oraz bardziej komplementarny proces integracji europejskiej oparty na poszanowaniu wspólnych wartości pomiędzy Stronami⁵³. Niemniej jednak UE czyni to z pewnym zastrzeżeniem. Proces intensyfikacji relacji pomiędzy krajem partnerskim a UE będzie uzależniony od postępów w procesie reform wewnętrznych – całkowitej implementacji postanowień PCA lub EUS, co z kolei związane jest z przyjęciem *acquis communautaire*, mającego na celu utworzenie strefy wolnego handlu pomiędzy Stronami. Dopiero w momencie wykonania tego zobowiązania nastąpi pogłębienie procesu integracji poprzez rozpoczęcie współpracy w ramach czterech swobód wspólnego rynku⁵⁴. Mając na uwadze powyższe rozważania, nie sposób nie zgodzić się z poglądami wyrażanymi w literaturze, które umieszczają EPS w strukturze polityk UE pomiędzy partnerstwem a członkostwem i określają ją jako politykę „półotwartych drzwi”⁵⁵.

Zgodnie z postanowieniami Strategii EPS to oferta umożliwiająca nawiązanie pogłębionej współpracy, złożona przez UE krajom partnerskim. UE nie narzuca celów, priorytetów oraz warunków współpracy. Wręcz przeciwnie, zostaną one wspólnie zdefiniowane w PD i dlatego będą się różnić w zależności od kraju. Rozwój wzajemnych relacji i jego tempo będą zatem uzależnione od stopnia przestrzegania uzgodnionych wspólnych wartości oraz od możliwości ich realizacji. Zatem punktem wyjścia dla opracowania PD są cele określone w Strategii, następnie Strony wspólnie będą ustalały szczegółowe cele, priorytety oraz zasady współpracy, które będą odmienne dla poszczególnych krajów. Podczas procesu ich ustalania Strony będą brały pod uwagę następujące czynniki: sytuację polityczno-społeczną, stopień relacji z UE i krajami sąsiadującymi, programy reform, a w razie konieczności możliwości i interesy ujawniane w kontekście EPS. Widoczne zatem będzie zróżnicowanie PD⁵⁶. Generalnie PD będą obejmowały dwa szerokie obszary współpracy: pierwszy – wspólne wartości oraz kwestie dotyczące

⁵² EPS-Strategia, s. 45; H. Haukkala, *The European Union as regional normative hegemon: the case of European Neighbourhood Policy*, „Europe-Asia Studies” 2008, vol. 60, no 9, p. 601-622; J. Kelley, *New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, no 1, p. 28- 42; P. Kratochvil, *The European Neighbourhood Policy: A Clash of Incompatible Interpretations*, [in:] P. Kratochvil (ed.), *The European Union and Its Neighbourhood: Policies, Problems and Priorities*, Prague 2006, p.15.

⁵³ H. Haukkala, *op. cit.*, s. 1612; S. Kahraman, *op. cit.*, p. 22; A. Chilosi, *Perspectives of the ENP and perspectives of the EU: neighbourhood, enlargement and unanimity*, „Aussenwirtschaft” 2009, vol. 64, no 3, p. 253-268.

⁵⁴ F. Bacchi, *Our Size Fits for All: Normative Power Europe and Mediterranean*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 13, no 2, p. 12.

⁵⁵ G. Sasse, *op. cit.*, p. 297; H. Timmerman, *Die EU und die „Neuen Nachbarn” Ukraine und Belarus*, „SWP Studie” 2003, p. 8.

⁵⁶ M. Cremona, G. Meloni (eds), *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, „EUI Working Paper Law”, No 2007/ 21, p. 5-23; S. Kahraman, *The European Neighbourhood Policy: The European Union’s New Engagement towards Wider Europe*, „Perceptions”: journal of international affairs winter 2005, vol. 10, n. 4, p. 2.

polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, drugi – zobowiązanie do podjęcia działań przez kraj partnerski, które zbliżą go do UE na wielu innych płaszczyznach, o których będzie mowa w dalszej części pracy. PD wyznaczą w miarę precyzyjnie podstawowe działania, które muszą być podjęte przez kraj partnerski, obszary wspólnego zainteresowania oraz horyzont czasowy obowiązywania⁵⁷.

W postanowieniach Strategii KE wymieniła jedenaście korzyści, jakie mogą osiągnąć kraje partnerskie, nawiązując współpracę z UE w ramach EPS: 1) intensyfikacja dialogu politycznego, zwłaszcza dotyczącego kwestii związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa; 2) udział w rynku wewnętrznym UE poprzez rozszerzone i preferencyjne stosunki handlowe, zbliżanie prawa wewnętrznego do *acquis communautaire* zwłaszcza w takich dziedzinach jak: prawo konkurencji, system podatkowy, prawo spółek, rachunkowość czy audyt; 3) rozszerzenie obszarów współpracy, które doprowadzą do poprawy jej efektywności; 4) zachęcenie do realizacji reform, które przyniosą korzyści w zakresie rozwoju społeczno-ekonomicznego; 5) uregulowanie kwestii dotyczących wykraczających poza ramy prawne wzajemnej współpracy, które pojawiają się w trakcie realizacji EPS; 6) zdefiniowanie w PD priorytetów współpracy umożliwi wprowadzenie w życie dotychczas zawartych i prawnie wiążących PCA lub EUS; 7) utworzenie nowego instrumentu wsparcia finansowego, który zastąpi dotychczas funkcjonujące różne instrumenty wsparcia finansowego, co przyczyni się do uporządkowania zasad udzielania pomocy finansowej i umożliwi sfinansowanie nowych obszarów współpracy, np. transgranicznej czy regionalnej; 8) zwiększenie pomocy finansowej przeznaczonej na sfinansowanie koniecznych reform politycznych, gospodarczych i społecznych; 9) możliwość udziału w projektach i programach UE, promujących np. współpracę kulturalną, naukową, wymianę młodzieży i kadry naukowej; 10) zwiększone wsparcie techniczne oraz 11) zawarcie przewidzianych w art. 8 TUE Europejskich Umów Sąsiedzkich⁵⁸.

W przypadku współpracy finansowej KE zaproponowała utworzenie nowego instrumentu wsparcia finansowego, który nazwała Instrumentem Europejskiego Sąsiedztwa (IES), a który zastąpiłby działające dotychczas instrumenty wsparcia finansowego⁵⁹.

4. Podstawa prawna funkcjonowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

EPS została utworzona przez KE i funkcjonuje na podstawie przyjętego 12 V 2004 r. przez tą instytucję komunikatu zatytułowanego *Strategia EPS*. Jest to zatem dokument wewnętrzny UE, przyjęty przez jedną z jej instytucji, w którym określone zostały cele, zasady, zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz instrumenty realizacji nowo utworzonej

⁵⁷ EPS-Strategia, s. 55-56.

⁵⁸ Tamże, s. 56-63.

⁵⁹ Zob. szczegółowo pkt. 3.3 w rozdziale II.

EPS. Podstawą traktatową przyjęcia tego komunikatu był ówczesny art. 181a TWE, obecnie jest to art. 212 TFUE, regulujący współpracę gospodarczą, finansową i techniczną UE z państwami trzecimi. Na temat EPS nie znajdziemy żadnych postanowień w części piątej TFUE, poświęconej działaniom zewnętrznym UE, jedynie art. 8 TUE zawiera ogólne postanowienia dotyczące rozwijania stosunków UE z państwami sąsiedzkimi, jednakże bez bezpośredniego odwołania do EPS.

Wszystkie przyjmowane przez KE komunikaty zaliczane są do aktów nienazwanych, inaczej *sui generis/ soft law*, gdyż nie są wymienione wśród aktów prawa pochodnego w art. 288 TFUE. Adresatami komunikatów są inne instytucje UE, najczęściej Rada, PE i Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Są to dokumenty, które mają „[...] charakter konsultacyjny, gdy KE przedstawia w nich uzasadnienie i zarys inicjatyw prawodawczych, w innych zajmuje stanowisko w poszczególnych sprawach i politykach unijnych, przedstawiając własną ocenę zjawisk i propozycje rozwiązania powstałych problemów”⁶⁰. Wydawane są w granicach kompetencji KE oraz muszą być zgodne z prawem pierwotnym. Ponadto, są one publikowane w Dz. U. w serii C. Cechą komunikatów jest to, że są to akty *pro foro interno* skierowane do instytucji UE i regulujące stosunki wewnętrzne UE⁶¹. Poprzez przyjęcie aktu *sui generis* KE zmierza do wywołania pewnych skutków prawnych lub politycznych. Charakter prawny komunikatów w prawie UE niej jest jasny, ponieważ nie są one wymienione w art. 288 TFUE. W wyroku sprawie ERTA z 31 III 1971 r. TS orzekł, że „skarga o stwierdzenie nieważności aktu powinna być dostępna w stosunku do wszystkich przepisów wydawanych przez instytucje, bez względu na ich charakter lub formę, które zmierzają do wywołania skutków prawnych”⁶². Oznacza to, że o tym czy dany akt wywołuje skutki prawne decyduje jego treść, a nie nazwa czy forma. Ponadto, akty nienazwane będą wywoływały skutki prawne, jeżeli będą kreować wśród innych podmiotów uzasadnione oczekiwanie, że instytucje, które je przyjęły, będą stosowały się do określonej w nich linii postępowania⁶³.

Do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, podstawą traktatową prowadzenia przez UE EPS był art. 181a, który został wprowadzony do TWE przez Traktat nicejski⁶⁴. Zgodnie z jego postanowieniami WE prowadziła w granicach swoich kompetencji współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi, która miała się przyczyniać do osiągnięcia ogólnego celu rozwoju, wzmocnienia demokracji i zasady państwa prawnego oraz poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

⁶⁰ A. Wróbel, *Komentarz do art. 249 TWE*, [w:] A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz, t. III*, Warszawa 2012, s. 639.

⁶¹ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 637.

⁶² Sprawa 22/70, Komisja v. Radzie, ECR, 1971, s. 263.

⁶³ Sprawa C-313/90, CIRFS v. Komisja, ECR, 1991, I-1125; Sprawy połączone C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P, C-213/02P, Dansk Roindustri and Others v. Komisja, ECR, 2005, I-5425; Sprawa T- 105/95- WWF UK v. Komisja, ECR, 1997, II-313.

⁶⁴ Traktat nicejski wszedł w życie 1 II 2003 r.

Wszelkie działania prowadzone na podstawie niniejszego artykułu stanowiły uzupełnienie działań prowadzonych przez państwa członkowskie i musiały być zgodne z polityką WE na rzecz rozwoju (art. 177-180 TWE). Zgodnie z ustępem 2 wszelkie środki niezbędne do realizacji tej polityki były podejmowane przez Radę kwalifikowaną większością głosów na wniosek KE i po konsultacji z PE. Wyjątek od tej zasady stanowiły umowy stowarzyszeniowe oraz umowy zawierane z państwami kandydującymi do UE, w przypadku których wymagana była jednomyślność w Radzie.

Po wejściu w życie postanowień TL podstawą traktatową prowadzenie EPS jest art. 212 TFUE oraz nowy wprowadzony przez TL art. 8 TUE. Zgodnie z ustępem 1 art. 8 TUE „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”. Dążąc do realizacji złożonych w ustępie 1 celów, UE może zawierać z zainteresowanymi państwami „specjalne” umowy, które będą obejmowały wzajemne prawa i obowiązki oraz będą przewidywały możliwość wspólnego prowadzenia działań. Z analizy postanowień tego artykułu wynika, że UE rozwija szczególne stosunki z państwami sąsiedzkimi i jej polityka wobec tych państw ma na celu utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa w oparciu o wspólne wartości określone w art. 2 TUE, które będą charakteryzowały się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy. Dokonana w punktach 2 i 3 niniejszego rozdziału szczegółowa analiza postanowień Strategii ustanawiającej EPS wskazuje, że w przypadku tej polityki UE skierowanej do wschodnich i południowych sąsiadów wszystkie cele określone w ustępie 1 art. 8 TUE zostały spełnione. EPS ma „w istotnym stopniu pogłębiać stosunki UE z sąsiadami, stając się trwałym, obejmującym wiele dziedzin polityki, instrumentem współpracy z nimi. Uprzywilejowane stosunki z sąsiadami zostaną oparte na wzajemnym przestrzeganiu wspólnych wartości, sprawności administracji, wspierania zasad dobrosąsiedzkich, zasad gospodarki wolnorynkowej i trwałego wzrostu”⁶⁵. Z postanowień Strategii wynika, że nadrzędnym celem nowej polityki sąsiedzkiej jest zapobieżenie powstawaniu nowych linii podziałów w Europie po rozszerzeniu UE w 2004 r.; zainicjowanie długookresowych i pozytywnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich opartych na wzajemnym przestrzeganiu wspólnych wartości: demokracji, państwa prawnego, przestrzegania praw człowieka, w tym praw mniejszości, wspierania zasad dobrosąsiedzkich, stabilizacji i bezpieczeństwa, zasad gospodarki wolnorynkowej i trwałego wzrostu oraz sprawności administracji, a w perspektywie długookresowej ma przyczynić się do zwiększenia stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu. Co jest również istotne, współpraca UE z państwami sąsiedzkimi w ramach EPS ma obejmować bardzo szeroki zakres przedmiotowy, który będzie łączyć „elementy trzech filarów”, przez co umożliwi krajom

⁶⁵ EPS-Strategia, s. 45.

sąsiadującym udział w korzyściach wynikających z rozszerzenia pod względem stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu⁶⁶. Zgodnie z art. 212 TFUE „[...] UE prowadzi działania w zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej, w tym pomocy w szczególności w dziedzinie finansowej, z państwami trzecimi innymi niż kraje rozwijające się. Działania te są spójne z polityką UE na rzecz rozwoju i są prowadzone zgodnie z zasadami i celami jej działań zewnętrznych. Działania UE i państw członkowskich wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają. PE i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki niezbędne do wykonania ustępu 1. W zakresie swoich odpowiednich kompetencji, UE i państwa członkowskie współpracują z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi. Warunki współpracy Unii mogą stanowić przedmiot umów między Unią i zainteresowanymi stronami trzecimi⁶⁷. Na podstawie tego artykułu UE uzyskała kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi do podejmowania działań o charakterze pomocowym dotyczących trzech obszarów, współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej w stosunku do krajów trzecich innych niż kraje rozwijające się. Cytowany wyżej artykuł stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 208-211 TFUE, które dotyczą polityki współpracy na rzecz rozwoju, skutkuje to tym, że polityka objęta postanowieniami art. 212 TFUE musi być zgodna z polityką na rzecz rozwoju określoną w art. 208 TFUE.

Wejście w życie TL spowodowało wprowadzenie dużych zmian w obszarze stosunków zewnętrznych UE, które polegały przede wszystkim na wprowadzeniu do TFUE części V zatytułowanej *Działania zewnętrzne*, co doprowadziło do tego, że w jednym traktacie zawarte zostały wszystkie postanowienia dotyczące stosunków zewnętrznych UE z wyj. WPZIB, której postanowienia nadal znajdują w TUE. W chwili obecnej część V TFUE zawiera postanowienia dotyczące: wspólnej polityki handlowej, współpracy na rzecz rozwoju, współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi, pomocy humanitarnej, umów międzynarodowych oraz stosunków UE z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi. Zmiany wprowadzone przez TL do art. 212 TFUE dotyczyły: wyłączenia krajów rozwijających się z zakresu podmiotowego tego artykułu; poprzez wprowadzenie sformułowania „w tym pomocy w szczególności w dziedzinie finansowej” możliwości udzielania pomocy innej niż wsparcie finansowe, np. rzeczowej; wprowadzenia obowiązku zgodności tej polityki z działaniami zewnętrznymi UE, zwłaszcza z art. 21 TUE oraz art. 205 TFUE; wszystkie decyzje dotyczące tej polityki podejmowane są przez PE i Radę w drodze zwykłej procedury prawodawczej oraz wprowadzeniu do TFUE zapisu, mówiącego o tym, że UE i państwa członkowskie w zakresie swoich kompetencji współpracują państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi, przez co wiadome jest, że polityka ta należy do kompetencji

⁶⁶ Tamże, s. 48.

⁶⁷ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. U. 2010 C 83/1 z 30.3.2010 r.

dzielonych między UE i państwa członkowskie. Na podstawie tego artykułu UE uzyskała wyraźną podstawę prawną do podejmowania w stosunku do państw trzecich wszelkich działań, mających na celu udzielenie tym państwom wsparcia gospodarczego, finansowego i technicznego. Zatem polityka wymieniona w art. 212 TFUE ma charakter ściśle pomocowy i jest ograniczona do trzech obszarów: współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej i skierowana jest do państw trzecich innych niż państwa rozwijające się. Ponadto, polityka ta musi być spójna z polityką na rzecz rozwoju, a wszelkie działania podejmowane na podstawie tego artykułu przez UE i państwa członkowskiej powinny się uzupełniać i wzmacniać, są one zatem równorzędne⁶⁸.

Reasumując, bezpośrednią podstawą funkcjonowania i prowadzenia przez UE EPS jest komunikat KE zatytułowany *Strategia EPS*, ponieważ do tej pory nie zostały wprowadzone do traktatów żadne postanowienia dotyczące bezpośrednio EPS. Komunikat ten ma zatem zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania i prowadzenia przez UE tej polityki, gdyż bez jego przyjęcia UE nie mogłaby do czasu wejścia w życie TL prowadzić EPS.

5. Reforma Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Dotychczas KE trzykrotnie dokonywała rewizji EPS. Propozycje te zostały zawarte w trzech komunikatach KE do Rady i PE: *W sprawie wzmocnienia EPS*, który został przyjęty 4 XII 2006 r. (Komunikat z 2006 r.)⁶⁹; *Silna EPS*, który został przyjęty 5 XII 2007 r. (Komunikat z 2007 r.)⁷⁰, oraz *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie*, który został przyjęty 25 V 2011 r. (Komunikat z 2011 r.)⁷¹.

Przyjęty w 2006 r. komunikat KE *W sprawie wzmocnienia EPS* stwierdza: „EPS opiera się na założeniu, że w interesie UE jest szybszy rozwój gospodarczy, stabilność i lepsze sprawowanie rządów w państwach z nią sąsiadujących. Niemniej jednak, odpowiedzialność za realizację celów współpracy spoczywa wyłącznie na tych państwach. Zadaniem UE jest zachęcenie krajów partnerskich do podejmowania reform i wspieranie ich w wysiłkach zmierzających do ich realizacji⁷². Zdaniem KE większość państw z nią sąsiadujących osiągnęło postęp w realizacji reform politycznych, gospodarczych i społecznych, niemniej jednak zdaniem KE EPS musi zostać wzmocniona. Do głównych

⁶⁸ P. Dąbrowska-Kłosińska, *Komentarz do art. 212*, [w:] A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *op. cit.*, s. 1515.

⁶⁹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, COM (2006) 726 final, (dalej: Komunikat z 2006 r.).

⁷⁰ Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, COM (2007) 774 final, (dalej: Komunikat z 2007 r.).

⁷¹ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new response to a changing Neighbourhood, COM (2011) 303 final, (dalej: Komunikat z 2011 r.).

⁷² Komunikat z 2006 r., s. 2.

problemów, które powinny zostać rozwiązane, KE zaliczyła: ubóstwo, bezrobocie, korupcję, słabość instytucji państwowych oraz zróżnicowane wyniki gospodarcze. Z tych właśnie powodów, zdaniem KE, EPS powinna zostać wzmocniona. „UE musi złożyć atrakcyjną ofertę państwom partnerskim objętym EPS – zaproponować im lepsze perspektywy dla handlu i inwestycji, zapewnić warunki sprzyjające kontaktom międzyludzkim i ułatwić krótkoterminowe, legalne podróże, bardziej aktywnie uczestniczyć w rozwiązywaniu zamrożonych konfliktów i stwarzać więcej możliwości pozyskiwania środków”⁷³.

W komunikacie zawarto mocne i słabe strony EPS, które zostały przedstawione w tabeli poniżej⁷⁴.

Mocne strony EPS	Słabe strony EPS
1. EPS stwarza jednolite i przejrzyste ramy dotyczące budowania relacji UE z sąsiadami oraz obejmujące szeroki zakres zagadnień dotyczących relacji z najbliższym sąsiedztwem.	1. Współpraca w dziedzinie polityki handlowej i gospodarczej.
2. Wspólne prace nad PD, co oznacza, że nie są one narzucane przez UE, ale są rezultatem wzajemnej współpracy politycznej.	2. Mobilność i zarządzanie migracją.
3. Skonkretyzowane obszary współpracy zawarte w PD, które powodują, że współpracę pomiędzy Stronami cechuje duża szczegółowość.	3. Konflikty regionalne.
4. Ukierunkowane wsparcie finansowe, które spowodowało efektywniejsze wykorzystanie środków finansowych.	

W punkcie 3 komunikatu wymienione zostały konkretne środki, za pomocą których KE zamierza wzmocnić EPS⁷⁵:

- *wzmocnienie komponentu gospodarczego i handlowego*. Środkiem służącym do osiągnięcia tego celu ma być zawarcie Porozumień ustanawiających pogłębianą i kompleksową strefę wolnego handlu (DCFTA), które będą obejmowały handel wszystkimi towarami i usługami, również produktami o szczególnym znaczeniu dla krajów partnerskich. Ponadto większe wsparcie dla reform i wysiłków zmierzających do poprawy regulacji krajowych w sferze handlu, gospodarki, klimatu inwestycyjnego, prawa spółek, prawa konkurencji, reguł pochodzenia, podatków, zamówień publicznych i usług finansowych oraz wzmocnienie integracji gospodarczej i współpracy w kluczowych sektorach;
- *ułatwianie mobilności i zarządzanie migracją*. Środkiem służącym do realizacji tego celu ma być: uproszczenie procedur wizowych, wprowadzenie ułatwień wizowych, wyeliminowanie przeszkód utrudniających legalne podróże,

⁷³ Tamże, s. 2.

⁷⁴ Tamże, s. 3-4.

⁷⁵ Tamże, s. 4-15; B. Lippert, *The Neighbourhood Policy of the European Union*, p. 184-186.

zapewnienie sprawnego zarządzania mobilnością i migracją, a zwłaszcza rozwiązanie kwestii związanych z readmisją, współpraca w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji oraz skuteczne i efektywne zarządzanie granicami;

- *wspieranie kontaktów międzyludzkich*. Do środków służących realizacji tego celu KE zaliczyła: wymianę młodzieży i naukowców, kontakty między społecznościami obywatelskimi, kontakty między władzami lokalnymi i regionalnymi, szkolenia oraz kontakty pomiędzy przedsiębiorstwami;
- *nadawanie EPS wymiaru tematycznego*. Do środków służących realizacji tego celu KE zaliczyła: wzmocnienie dialogu dwustronnego i wielostronnego w najważniejszych dla Stron sektorach, zawarcie dodatkowych umów wielostronnych w dziedzinie energetyki i transportu, prace mające na celu rozszerzenie sieci energetycznych i transportowych na kraje sąsiadujące oraz udział krajów partnerskich w pracach agencji UE oraz udział w programach UE;
- *wzmocnienie współpracy politycznej*, które ma nastąpić poprzez: zwiększenie aktywności UE w działaniach mających na celu rozwiązywanie konfliktów, łącznie z udziałem w misjach cywilnych i wojskowych, zintensyfikowanie współpracy parlamentarnej oraz wzmocnienie obecności UE na poziomie dyplomatycznym we wszystkich państwach objętych EPS;
- *wzmocnienie współpracy regionalnej* poprzez: dążenie do synergii regionu Morza Czarnego oraz wzmocnienie współpracy z „sąsiadami sąsiadów” – państwami Azji Środkowej i Zatoki Perskiej – np. w dziedzinie energetyki, transportu oraz nielegalnej imigracji;
- *wzmocnienie współpracy finansowej*, które ma nastąpić poprzez: utworzenie jednolitego instrumentu wsparcia finansowego – EISP, lepszą koordynację pomocy pochodzącej od państw członkowskich i UE, utworzenie Instrumentu Wspierania Systemu Rządów oraz utworzenie Funduszu Inwestycyjnego na rzecz Sąsiedztwa.

W odpowiedzi na ten komunikat prezydencja niemiecka w czerwcu 2007 r. przedstawiła sprawozdanie dotyczące procesu wzmacniania EPS, które zostało całkowicie zaakceptowane przez Radę⁷⁶. Podczas posiedzenia Rady 18 VI 2007 r. przypomniane zostały przez nią główne zasady EPS: to strategia oparta na partnerstwie i wspólnej odpowiedzialności, której celem jest stworzenie wokół UE obszaru dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa opartego na zasadach demokracji, państwa prawa i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności; jest całościową, spójną, zrównoważoną oraz otwartą ramą polityczną; w jej ramach występuje zróżnicowanie w zależności od osiągniętych

⁷⁶ Strengthening the European Neighbourhood Policy, Presidency Progress Report General Affairs and External Relations Council, 18/18 June 2007, www.europa.eu/world/enp/pdf/enp_progress_report_presidency-june2007_enp.pdf.

postępów oraz dopasowanie do potrzeb każdego z krajów partnerskich oraz ma odrębny charakter od zagadnienia członkostwa⁷⁷.

Drugi z komunikatów dotyczących wzmocnienia EPS, zatytułowany *Silna EPS*, został przyjęty przez KE 5 XII 2007 r. We wprowadzeniu możemy przeczytać, że „EPS pozwala w istotny sposób pogłębiać stosunki z sąsiadami, stając się trwałym, obejmującym wiele dziedzin polityki instrumentem współpracy między nimi. U podstaw EPS leży założenie, że w żywotnym interesie UE leży szybszy wzrost gospodarczy, większa stabilność i lepszy ład administracyjno regulacyjny w krajach z nią sąsiadujących. EPS to partnerstwo na rzecz reform, które oferuje uczestnikom «więcej za większe zaangażowanie», tzn. im większe zaangażowanie kraju partnerskiego w proces realizacji postanowień PD i przeprowadzania procesu reform, tym silniejsza, pozytywna odpowiedź UE, polegająca na zwiększeniu pomocy finansowej i technicznej oraz zintensyfikowaniu współpracy politycznej i gospodarczej”⁷⁸. Do problemów koncepcyjnych EPS KE zaliczyła: 1) zróżnicowanie polityki wobec państw sąsiedzkich. EPS zapewnia jednolite ramy dla wszystkich 16 państw sąsiedzkich, niemniej jednak indywidualne ich traktowanie umożliwia prowadzenie przez UE polityki elastycznej i umożliwia ich różnicowanie w zależności od indywidualnych potrzeb każdego z tych państw. „Jednolite ramy EPS ułatwiają UE stosowanie obiektywnego i spójnego podejścia do różnych krajów partnerskich i gwarantują, że cała UE jest w pełni zaangażowana w pogłębianie stosunków z sąsiadami”⁷⁹; 2) współodpowiedzialność; 3) procesy regionalne. Podstawą EPS są stosunki bilateralne pomiędzy UE i państwami sąsiedzkim, niemniej jednak EPS jest również powiązana z procesami integracji regionalnej i międzyregionalnej, zwłaszcza jeżeli chodzi o Partnerstwo eurośródziemnomorskie i Synergię Czarnomorską (SCZ). Dwustronne relacje w ramach EPS zachęcają i wzmacniają kraje partnerskie do przeprowadzania reform wewnętrznych, a współpraca w ramach Partnerstwa eurośródziemnomorskiego czy SCZ wzmacnia wymiar regionalny EPS⁷⁹.

Zdaniem KE dalszego wzmocnienia wymagają⁸⁰:

- *procesy integracji gospodarczej*, których podstawowym instrumentem jest porozumienie ustanawiające DCFTA;
- *mobilność*. KE zaproponowała wprowadzenie ułatwień dotyczących podróży krótkoterminowych oraz bardziej ambitne długoterminowe zmiany w dziedzinie zarządzania migracjami, łącznie z otwarciem rynków pracy państw członkowskich, jeżeli przyniosłoby to korzyści obu Stronom, przyjęcie rozporządzenia regulującego zasady małego ruchu granicznego, zintensyfikowanie

⁷⁷ Konkluzje Rady 10874/07, 15 June 2007; www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11016.pl07.pdf.

⁷⁸ Komunikat z 2007 r., s. 27.

⁷⁹ Tamże, s. 28-29.

⁸⁰ Tamże, s. 29- 37.

współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości oraz skuteczniejsze zwalczanie nielegalnej imigracji;

- *wzmocnienie współpracy mającej na celu pomoc w rozwiązywaniu konfliktów regionalnych i dialog polityczny*. Do głównych konfliktów, mających miejsce na obszarze państw sąsiedzkich, a które wymagają rozwiązania, należy zaliczyć: Naddniestrze, Abchazję i Osetię Południową oraz Górski Karabach. Do działań podjętych przez UE, mających na celu zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie, należy zaliczyć: ustanowienie specjalnych przedstawicieli UE, współpracę policyjną i straży granicznej oraz ustanowienie misji szkoleniowo-kontrolnej na przejściu granicznym między Ukrainą i Mołdową. UE jest pełnoprawnym członkiem tzw. kwartetu bliskowschodniego w ramach bliskowschodniego procesu pokojowego, jako obserwator uczestniczy w rokowaniach 5+2 (Naddniestrze), KE bierze udział, jako obserwator, w pracach wspólnej komisji kontroli (Abchazja i Osetia Południowa). Państwa członkowskie UE uczestniczą w tzw. grupie mińskiej (Górski Karabach) oraz w grupie „Przyjaciele Gruzji”, działającej pod auspicjami ONZ (Abchazja);
- *reformy sektorowe i modernizacja*. Do priorytetowych sektorów wsparcia KE zaliczyła: politykę energetyczną i bezpieczeństwa, transport, zrównoważone rybołówstwo, dialog w sprawie zmian klimatycznych, współpracę w obszarze badań, edukację, zatrudnienie i rozwój społeczny, ochronę zdrowia oraz zintegrowaną politykę morską;
- *udział w programach i pracach agencji UE oraz*
- *współpraca finansowa*⁸¹.

Za ważny krok w zacieśnianiu współpracy z krajami partnerskimi należy uznać możliwość uczestnictwa krajów partnerskich w agencjach i programach UE, niemniej jednak dotyczy to tylko i wyłącznie tych krajów, które podpisały z UE umowę stowarzyszeniową lub PCA⁸². Uczestnictwo w agencjach i programach UE ma charakter dobrowolny i ma na celu zachęcenie tych państw do przeprowadzania reform krajowych, wzmocnienia zdolności administracyjnych oraz zbliżania przepisów prawa wewnętrznego do przepisów prawa UE. Warunki uczestnictwa krajów partnerskich w wybranych agencjach UE regulują bilateralne umowy techniczne. Od 2007 r. kraje partnerskie mogą uczestniczyć w następujących agencjach UE: Europejska Agencja Środowiska, Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu, Europejska

⁸¹ Tamże, s. 29-37.

⁸² Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący ogólnej koncepcji umożliwienia krajom partnerskim objętym EPS uczestnictwa w agencjach i programach Wspólnoty, KOM (2006) 724 final.

Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego, Europejska Agencja Bezpieczeństwa Sieci i Informatyki, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, Europejskie Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób, Europejska Agencja Kolejowa, Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE (FRONTEX), Europejska Agencja Chemicznych, Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa, Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, Europejskie Biuro Policji (EUROPOL), Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL), Eurojust, Europejska Sieć Sądowa ds. Karnych, Europejska Agencja Obrony, Centrum Satelitarne UE oraz Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem⁸³. Dla krajów partnerskich otwarto następujące programy UE: Herkules II, Prawa podstawowe i sprawiedliwość, Zapobieganie, przygotowanie i zarządzanie konsekwencjami w dziedzinie terroryzmu, Zapobieganie i zwalczanie przestępczości, Marco Polo, Perykles, Kultura, Młodzież w działaniu, Media 2007, Uczenie się przez całe życie, Instrument finansowy ochrony ludności, Program statystyczny 2008-2012, Program współpracy w zakresie polityki konsumenckiej, Customs 2013, Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji oraz Zdrowie publiczne⁸⁴.

Mając na uwadze wydarzenia rozgrywające się od 2010 r. w państwach Afryki Północnej, tj. „arabską wiosnę” i obalenie reżimów dyktatorskich w Tunezji, Egipcie i Libii, trwającą wojnę domową w Syrii, a także postępujący proces reform w Maroku i otwarcie Algierii na współpracę z UE, KE postanowiła dokonać zmiany priorytetów i zasad funkcjonowania EPS oraz usprawnienia instrumentów jej realizacji. Pomiędzy państwami członkowskim UE zarysowały się dość znaczące różnice, dotyczące przyszłości relacji z krajami partnerskimi objętymi postanowieniami Strategii. Południowe państwa UE⁸⁵ opowiedziały się za wzmocnieniem polityki UE wobec państw Afryki Północnej kosztem zaangażowania w Europie Wschodniej i państwach Kaukazu Południowego. Swoje stanowisko i propozycje zmian w funkcjonowaniu EPS, wyraziły w liście przesłanym 16 II 2011 r. do Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa C. Ashton⁸⁶. Zaproponowane zostały następujące zmiany: zwiększenie wsparcia procesu transformacji w tych krajach, rozciągnięcie polityki makroregionalnej UE na państwa basenu Morza Śródziemnego na wzór Strategii dla Morza Bałtyckiego, wzmocnienie Unii dla Śródziemnomorza oraz reforma programów tematycznych UE, np. Instrumentu na rzecz Stabilności, Europejskiego Instrumentu Demokracji i Praw Człowieka⁸⁷. Państwa Europy Środkowej oraz Niemcy postulowały zrównoważenie wymiaru południowego i wschodniego UE, sprzeciwiły się zwiększaniu budżetu EPS,

⁸³ www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencies_list1_oct2007 (18.04.2012).

⁸⁴ www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_programmes_list1_oct2007 (18.04.2012).

⁸⁵ Francja, Hiszpania, Grecja, Cypr i Malta.

⁸⁶ www.diplomatie.gouv.fr/fr/MG/pdf/Lettre_a_Mme_Ashton.pdf.

⁸⁷ Sz. Ananicz, *Przeciąganie liny o unijną politykę wobec sąsiadów*, Komentarze OSW 2011, nr 49, s. 2-3.

opowiedziały się za otwarciem rynku UE dla produktów rolnych z krajów sąsiedzkich, zintensyfikowaniem współpracy w zakresie programów Erasmus i Tempus oraz intensyfikacją dialogu dotyczącego mobilności⁸⁸.

Nowy dokument zatytułowany: *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie*, w którym KE zaproponowała zmiany mające na celu usprawnienie funkcjonowania EPS, został przyjęty 25 V 2011 r. Zdaniem C. Ashton przedstawiony przez KE dokument zawiera „[...] kompleksową ofertę zbudowania trwałych partnerstw w obszarze sąsiedztwa. UE udostępni krajom sąsiedzkim fundusze, aby wspierać podejmowane przez nie reformy polityczne i gospodarcze, w takim tempie, w jakim kraje będą je przeprowadzać. Wsparcie UE opiera się na partnerstwie, a nie jest czymś narzucanym. UE i kraje partnerskie łączy więź oparta na współodpowiedzialności, w ramach której obie strony będą rozliczać się z realizacji uzgodnionych celów i zamierzeń”⁸⁹. Według KE konieczne jest wzmocnienie partnerstwa pomiędzy UE i krajami partnerskimi, a EPS powinna być katalizatorem dla społeczności międzynarodowej we wsparciu demokratycznych zmian oraz rozwoju ekonomicznego i społecznego państw nią objętych. „Wzmocnienie partnerstwa między UE i krajami sąsiedzkimi wymaga nowego podejścia, które powinno przyczynić się do tworzenia i konsolidacji dobrze funkcjonujących systemów demokratycznych, wspierania zrównoważonego rozwoju oraz intensyfikacji procesów integracji regionalnej i nawiązywaniu współpracy transgranicznej”⁹⁰.

Do głównych elementów nowego podejścia UE do jej sąsiadów należą: wprowadzenie zasady „więcej za więcej”; zróżnicowane podejście do każdego z państw; wzmocnienie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim oraz wzmocnienie mechanizmów wzajemnej rozliczalności. Nowe podejście do relacji z krajami partnerskim będzie oparte, podobnie jak i poprzednie, na wspólnych wartościach UE: poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności, zasadach demokracji i rządów prawa. KE zaproponowała utworzenie dwóch nowych instrumentów mających na celu wspieranie demokracji i przestrzeganie praw człowieka: Europejski Fundusz na rzecz Demokracji oraz Instrument Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Zdaniem KE partnerstwo z sąsiadami charakteryzuje się wzajemnymi korzyściami. UE pozostaje nadal głównym partnerem handlowym dla większości krajów objętych postanowieniami Strategii EPS, dlatego rozwój gospodarczy tych państw oraz wzrost miejsc pracy przyniosą również korzyści UE. Aktywne zaangażowanie UE i krajów partnerskich w takich obszarach jak: edukacja, reforma systemów ubezpieczeń społecznych, równouprawnienie kobiet i mężczyzn przyczynią się do wzrostu i kreowania nowych miejsc pracy. Ważnym zagadnieniem jest rozwiązanie kwestii dotyczącej przepływu osób,

⁸⁸ Tamże, s. 3.

⁸⁹ A new ambitious European Neighbourhood Policy, „Press Release”, IP/11/643, Brussels, 25 May 2011, www.europa.eu.

⁹⁰ Komunikat z 2011 r., s. 2-3.

zwłaszcza studentów, pracowników i turystów oraz zacieśnianie współpracy mającej na celu zwalczanie handlu ludźmi i nielegalnej imigracji.

KE wskazała cztery cele nowego podejścia do relacji z krajami partnerskimi⁹¹:

A. *Zapewnienie większego wsparcia w przeprowadzaniu reform demokratycznych w krajach partnerskich.* W komunikacie KE używa pojęcia „głębokiej i trwałej demokracji”. Osiągnięcie tego celu będzie odbywało się poprzez: wsparcie wolnych i uczciwych wyborów, wolności zgromadzeń, wolności słowa, wolnych mediów i prasy, prawa do zakładania konkurujących ze sobą partii politycznych, niezależnego sądownictwa i prawa do uczciwego procesu sądowego, zwalczania korupcji, przeprowadzenia reform w sektorze bezpieczeństwa, a zwłaszcza ustanowienia cywilnej kontroli nad armią. KE wymienia również konieczność ustanowienia partnerstwa ze społeczeństwami, które będzie polegało na: wsparciu społeczeństwa obywatelskiego poprzez utworzony w tym celu Instrument Wsparcia Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego; ustanowieniu w każdym z krajów partnerskich Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, wspierającego partie polityczne, organizacje pozarządowe oraz związki zawodowe; promowaniu wolnych i niezależnych mediów oraz wzmocnieniu dialogu dotyczącego praw człowieka. Zauważona została również przez KE konieczność zintensyfikowania współpracy politycznej i w sektorze bezpieczeństwa, która ma odbywać się poprzez: zwiększenie zaangażowania UE w rozwiązywanie przedłużających się konfliktów, np. w regionie Naddniestrza oraz Górskim Karabachu; wspólne użycie instrumentów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz promowanie wspólnych działań na forach międzynarodowych dotyczących następujących kwestii: bezpieczeństwa energetycznego, zmian klimatu, nierozprzestrzeniania broni jądrowej, zwalczania terroryzmu międzynarodowego i transgranicznej przestępczości zorganizowanej oraz zwalczania nielegalnego handlu narkotykami.

B. *Wsparcie zrównoważonego i trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego,* które ma nastąpić poprzez: wsparcie krajów partnerskich w wysiłkach mających na celu przyjęcie polityk zmierzających do zrównoważonego rozwoju gospodarczego, zwiększenia miejsc pracy, poprawy ochrony socjalnej i żywienia sektorów, które najbardziej ucierpiały na skutek ostatnich kryzysów, np. turystyki; promowanie inwestycji bezpośrednich; eliminowanie dysproporcji gospodarczych między regionami; uruchamianie programów pilotażowych w celu wspierania rozwoju rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz intensyfikacji dialogu w sprawie zatrudnienia i polityki społecznej. W ramach tego celu, priorytetem będzie podejmowanie takich działań, które doprowadzą do: tworzenia nowych miejsc pracy, stymulowania wzrostu gospodarczego, poprawy ochrony socjalnej, wzrostu inwestycji, wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz rozwoju regionalnego. Odrębną kwestią jest zacieśnienie powiązań handlowych i wzmocnienie

⁹¹ Komunikat z 2011 r., s. 4-22.

współpracy handlowej między Stronami. Narzędziem służącym realizacji tego celu będą porozumienia ustanawiające DCFTA oraz układy w sprawie oceny zgodności oraz uznawania produktów przemysłowych (ACAA), które umożliwiają swobodny przepływ artykułów przemysłowych w określonych sektorach dzięki wzajemnemu uznawaniu świadectw zgodności. KE zauważyła również konieczność wzmocnienia współpracy sektorowej w następujących sektorach: energia, transport, technologia, ochrona środowiska, badania i innowacje, zmiany klimatu oraz zwiększenie udziału krajów partnerskich w wybranych agencjach i programach UE. KE zaproponowała krajom partnerskim możliwość udziału w działaniach mających na celu rozwój wspólnej przestrzeni wiedzy i innowacji, intensyfikację współpracy w zakresie szkolnictwa wyższego poprzez zwiększenie wsparcia finansowego na rzecz mobilności studentów i kadry akademickiej oraz współpracy mającej na celu modernizację uniwersytetów (np. program Tempus). W obszarach współpracy dotyczących migracji i mobilności Strony będą dążyły do utworzenia Partnerstwa na rzecz mobilności, które będzie stanowiło kompleksowe ramy, mające zapewnić dobre zarządzanie przepływem osób między UE i krajami partnerskimi. W tym zakresie doszło do podpisania umów dotyczących mobilności z Mołdową i Gruzją, w toku są negocjacje z Armenią⁹². W przypadku Ukrainy i Mołdowy UE będzie wspierać te państwa we wprowadzeniu w życie postanowień PD dotyczących liberalizacji reżimu wizowego, aby w perspektywie długoterminowej podjąć działania związane z ułatwieniami wizowymi w stosunku do obywateli tych państw;

C. *Wzmocnienie procesów integracji regionalnej między krajami partnerskimi w ramach dwóch wymiarów EPS: Partnerstwa wschodniego (PW) i Unii dla Śródziemnomorza (UŚ).* Nowa EPS kładzie silny nacisk na tworzenie powiązań i współpracę pomiędzy społeczeństwami. W tym celu UE w ramach EPS będzie zachęcała do nawiązania współpracy, parlamenty krajowe do prowadzenia dialogu w ramach sieci EURONEST utworzonej przez PE; podmioty gospodarcze do udziału w Forum Biznesowym; społeczeństwo obywatelskie do udziału w Forum na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach PW.

D. *Zapewnienie mechanizmów i instrumentów służących realizacji wyżej wymienionych celów.* Komunikat wymienia w tym punkcie następujące działania: zmianę konstrukcji PD, w takim sensie, że dotyczyłyby one mniejszej liczby krótko- i średnioterminowych priorytetowych dziedzin współpracy, które byłyby precyzyjnie określone i zawierały opis konkretnych działań, mających na celu ich realizację; zwiększenie puli środków finansowych dostępnych w ramach EISP do 1,242 mln euro do 2013 r.; zapewnienie możliwości udzielania pożyczek przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR)⁹³.

⁹² Zob. szerzej: punkty 5.5. w rozdz. III oraz 5.4 w rozdz. IV.

⁹³ Tamże, s. 18-22.

Załącznikiem do powyższego komunikatu jest dokument roboczy zatytułowany: *Średniookresowy program zrewidowanej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na lata 2011-2014*, który zawiera wykaz szczegółowych działań w ramach obszarów priorytetowych, wskazuje jednostkę na poziomie UE odpowiedzialną za ich realizację oraz przewidywany czas rozpoczęcia tych działań⁹⁴. Dokument ten określa pięć głównych obszarów wsparcia i dzieli je na konkretne działania, jakie zamierza podjąć UE, aby pomóc krajom partnerskim w realizacji programu reform uzgodnionego w PD⁹⁵.

Pierwszy obszar dotyczy wsparcia w procesie tworzenia głębokiej i trwałej demokracji. W ramach tego obszaru wsparcie będzie udzielane następującym programom: wspierającym tworzenie/wzmacnianie ustroju/struktur demokratycznych; wzmacniającym dialog na temat praw człowieka i społeczeństwa obywatelskiego; wspierającym funkcjonowanie Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji oraz intensyfikującym współpracę polityczną i bezpieczeństwa⁹⁶. Obszar drugi wsparcia dotyczy zrównoważonego rozwoju gospodarczego i rozwoju społecznego. W ramach tego obszaru położony zostanie nacisk na takie działania⁹⁷ jak:

- zrównoważony rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy (np. za pośrednictwem Europejskiego Programu Sąsiedzkiego dla Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich; wsparcie przeznaczone zostanie na modernizację produkcji rolnej oraz poprawę jakości i bezpieczeństwa produktów rolnych, wzmocniony zostanie dialog dotyczący zapobiegania bezrobociu i na temat polityk społecznych; działań mających na celu promocję inwestycji);
- wzmacnianie więzi gospodarczych (poprzez podpisanie porozumień ustanawiających DCFTA; wzmacnianie standardów sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych oraz zwiększone wsparcie techniczne);
- wzmacnianie współpracy sektorowej (np. w obszarze energetyki, transportu, polityki regionalnej, środowiska, zmian klimatu, badań, innowacyjności, komunikacji oraz rybołówstwa);
- mobilność i migracja (np. liberalizacja polityk wizowych oraz ochrony granic).

Obszar trzeci dotyczy uproszczenia i zgodności polityk i ram programowania finansowego. W ramach tego obszaru położony zostanie nacisk na następujące działania: precyzyjne określenie priorytetów współpracy oraz pomoc finansowa, udzielana za pośrednictwem EISP, EBI i EBOR⁹⁸. Natomiast obszary czwarty i piąty dotyczą wzmocnienia odpowiednio PW i budowy Partnerstwa na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu w państwach basenu Morza Śródziemnego⁹⁹.

⁹⁴ SEC (2011) 650 final.

⁹⁵ Tamże, s. 3-36.

⁹⁶ Tamże, s. 3-6.

⁹⁷ Tamże, s. 11-19.

⁹⁸ Tamże, s. 19-22.

⁹⁹ Tamże, s. 24-36.

W aneksie dołączonym do tego dokumentu KE określiła na lata 2011-2014 następujące cele: celem długoterminowym współpracy w ramach EPS jest zawarcie umów sąsiedzkich przewidzianych w art. 8 ust. 2 TUE, a do celów krótkoterminowych KE zaliczyła: wzmocniony dialog polityczny; standardy demokratyczne, rządy prawa i ochronę praw człowieka; wzmocnienie współpracy gospodarczej; mobilność; rozwiązanie konfliktów lokalnych oraz pogłębienie współpracy sektorowej, zwłaszcza w dziedzinie: transportu, energii, środowiska naturalnego, edukacji, zmian klimatu, współpracy przemysłowej i transferu technologii.

6. Podsumowanie

EPS jest nową polityką UE skierowaną do państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, której nadrzędnym celem jest zainicjowanie długookresowych i pozytywnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich, opartych na wzajemnym przestrzeganiu wspólnych wartości: demokracji, państwa prawnego, praw człowieka, w tym praw mniejszości, wspierania zasad dobrosąsiedzkich, stabilizacji i bezpieczeństwa, zasad gospodarki wolnorynkowej i trwałego wzrostu oraz sprawności administracji. Jednakże nie jest to polityka, która bezpośrednio prowadzona jest na podstawie konkretnych postanowień zawartych w traktatach, lecz na podstawie komunikatu KE, który jest dokumentem wewnętrznym UE, jej wewnętrznymi wytycznymi. EPS stanowi szczególną politykę ramową UE skierowaną do południowych i wschodnich sąsiadów UE, mającą na celu wzmocnienie relacji między Stronami opartych na zasadzie partnerstwa, jednakże z wykluczeniem możliwości, jakie nadaje krajom partnerskim art. 49 TUE, czyli akcesji. EPS jest polityką odrębną od procesu rozszerzenia UE, niemniej jednak nie przesądza ona o możliwości/braku możliwości w przyszłości akcesji do UE krajów partnerskich. Zgodnie ze słowami ówczesnego Przewodniczącego KE R. Prodiego w ramach EPS UE będzie dzielić z krajami partnerskimi wszystko z wyjątkiem instytucji (*sharing everything but institutions*)¹⁰⁰.

Mimo że EPS jest polityką odrębną od polityki rozszerzenia, widoczne są między nimi podobieństwa, które dotyczą wielu płaszczyzn. Po pierwsze celów – obie polityki wspierają proces reform gospodarczych, politycznych i społecznych. Ponadto w obu politykach kluczową rolę w kształtowaniu wzajemnych relacji odgrywają wspólne wartości, a także w obu politykach ma zastosowanie zasada warunkowości udzielanego wsparcia. Podobieństwa dotyczą także instrumentów realizacji – w EPS występują 3 i 5-letnie PD, które są opracowywane wspólnie z krajem partnerskim, a które wyznaczają cele i zakres współpracy, w przypadku polityki rozszerzenia występują zindywidualizowane Partnerstwa dla członkostwa, które, podobnie jak PD, zawierają cele, zasady i obszary

¹⁰⁰ I. Kempe, *op. cit.*, p. 4.

współpracy. W obu politykach występują, opracowywane przez KE, raporty okresowe z postępów osiągniętych w procesie implementacji zaciągniętych zobowiązań. W obu politykach mają zastosowanie takie same są zasady przeprowadzania monitoringu – EPS nie powołała nowego systemu instytucji, które monitorowałyby proces implementacji postanowień PD, a nadzór nad ich realizacją sprawują instytucje utworzone na podstawie postanowień PCA lub EUS¹⁰¹. W obu politykach występuje bardzo aktywna rola KE w kształtowaniu wzajemnych relacji oraz w obu politykach funkcjonują programy TAIEX i Twinning. Obie polityki posiadają instrumenty pomocy finansowej, jednakże odmienne.

Główną nowością, jaka pojawiła się w komunikacie *Wider Europe* i Strategii, jest możliwość udziału krajów partnerskich w rynku wewnętrznym UE oraz dalsza integracja i liberalizacja dotycząca czterech swobód rynku wewnętrznego. Swobodny przepływ osób jednakże został wyłączony spod liberalizacji i dotyczy wyłącznie negocjacji porozumień o ułatwieniach wizowych, natomiast w przypadku przepływu usług i kapitału konieczne są dalsze i szczegółowe uzgodnienia między Stronami. Zatem, jedynym celem, jaki mogą osiągnąć kraje partnerskie w perspektywie krótko- i średnioterminowej, jest swobodny przepływ towarów.

Analiza postanowień Strategii pozwala stwierdzić, że EPS to po pierwsze polityka stabilności, mająca na celu promowanie zasad państwa prawnego, demokracji oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, a po drugie, polityka bezpieczeństwa, mająca pomóc Stronom w zwalczaniu wspólnych zagrożeń, takich jak: terroryzm, przestępczość zorganizowana, handel ludźmi, oraz innych form przestępczości międzynarodowej, a także polityka dobrobytu.

EPS jest instrumentem polityki zagranicznej UE, mimo że jest skierowana wyłącznie do państw i zasadniczo różni się od tego, co określamy mianem tzw. „normalnej polityki zagranicznej”. Różnice występują na dwóch płaszczyznach: po pierwsze – wyraźnie zostało stwierdzone, że kraje partnerskie posiadają specjalny status w stosunkach z UE, gdyż „UE oferuje im nowy rodzaj relacji, wykraczający poza stosowane dotychczas przez UE klasyczne formy współpracy, mający na celu ustanowienie bliskich więzi politycznych jako elementu procesu integracji ekonomicznej”¹⁰². Po drugie, celem EPS jest ustanowienie „bliskich więzi” z krajami partnerskimi w obszarze nie tylko polityki zagranicznej, ale również polityki wewnętrznej¹⁰³.

¹⁰¹ S. Michler, B. Slay, M. Collins, *The Economic Rationale of the European Neighbourhood Policy*, [in:] A. Ashlund, M. Dąbrowski, *Europe After Enlargement*, Cambridge, 2007, p. 165-187.

¹⁰² European Commission, Communication to the Commission from the Commissioner for the External Relations Ferrero-Waldner, Implementing and Promoting the European Neighbourhood Policy, Brussels, 22 XI 2005, SEC (2005) 1521, p. 1.

¹⁰³ D. Mancke, *The Logic of the EU Neighbourhood Policy*, [in:] D. Mancke, S. Gstöhl (ed.), *Europe's near abroad: promises and propets of the EU's Neighbourhood Policy*, Brussels 2008, p. 21.

Zdaniem byłej Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych i EPS, B. Ferrero-Waldner, EPS to instrument WPZiB UE, mający ułatwić przeprowadzenie reform politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich, wzmocnić bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz stworzyć przyjazny klimat dla rozwiązania konfliktów w tym regionie¹⁰⁴.

¹⁰⁴ B. Ferrero-Waldner, *The European Neighbourhood Policy...*, p. 139-140.

Nawet w erze globalizacji geografia zachowuje swoje znaczenie. W interesie europejskim jest, aby kraje leżące za naszymi granicami były dobrze rządzone. Sąsiedzi zaangażowani w burzliwe konflikty, słabe państwa, w których na dużą skalę występuje przestępczość zorganizowana, wzrost zaburzeń w funkcjonowaniu społeczeństw – lub gwałtowny wzrost populacji w pobliżu naszych granic – wszystko to powoduje problemy dla Europy. Integracja państw przystępujących do UE zwiększa nasze bezpieczeństwo, ale również zbliża UE do obszarów niespokojnych. Naszym zadaniem jest wspieranie dobrze zarządzanych krajów leżących na wschód od UE oraz na granicach regionu śródziemnomorskiego, z którymi możemy pozostawać w bliskich stosunkach opartych na współpracy¹⁰⁵.

¹⁰⁵ ESB, s. 2.

Rozdział II

Zasady i instrumenty Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Dokonując analizy postanowień Strategii oraz komunikatów z 2006 r., 2007 r. i 2011 r., można wyróżnić następujące zasady funkcjonowania EPS: partnerstwo, dyferencjacja, komplementarność, progresywność, zasada „więcej za więcej”, zasada współfinansowania oraz zasada współodpowiedzialności. Stosując kryterium przedmiotowe, zasady powyższe można podzielić na dwie grupy: 1) zasady ogólne, do których zaliczyć należy: partnerstwo, dyferencjację, komplementarność, progresywność i współodpowiedzialność oraz 2) zasady specjalne, wśród których możemy wyróżnić: zasadę „więcej za więcej” oraz współfinansowanie.

1. Zasady ogólne

1.1. Partnerstwo

EPS adresowana jest do państw sąsiedzkich, które na skutek rozszerzenia UE w 2004 r., a następnie w 2007 r. stały się bezpośrednimi jej sąsiadami. Obecnie jest to 16 państw: trzy państwa Europy Wschodniej, trzy państwa Kaukazu Południowego oraz dziewięć państw basenu Morza Śródziemnego. EPS nie obejmuje Rosji, gdyż nie chciała być ona traktowana na równi z innymi państwami byłego ZSRR, nie zaakceptowała formuły jednostronnego dostosowania swojego ustawodawstwa do *acquis communautaire* w wybranych obszarach współpracy oraz postrzegala EPS jako formę ekspansji UE na wschód¹⁰⁶. UE i Rosja razem zdecydowały, że będą rozwijać strategiczne partnerstwo, tworząc cztery wspólne przestrzenie w oparciu o postanowienia szczytu w Sankt Petersburgu z maja 2003 r.¹⁰⁷

Partnerstwo jest naczelną zasadą EPS. Oznacza ono równe i takie samo traktowanie wszystkich państw objętych postanowieniami Strategii. UE w stosunku do wszystkich krajów partnerskich stosuje takie same zasady nawiązywania współpracy, udzielania pomocy oraz oceny wypełnianych zobowiązań w ramach EPS. Niemniej jednak cele, zasady oraz priorytetowe obszary współpracy z krajami partnerskimi zostały określone przez KE w Strategii, co oznacza, że nie podlegają one negocjacji. Proces negocjacji obejmuje wyłącznie szczegółowych rozwiązań związanych z konkretnymi obszarami współpracy na poziomie bilateralnym.

¹⁰⁶ K. Pełczyńska-Nałęcz, *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Moldawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, „Punkt Widzenia, OSW, Warszawa, czerwiec 2005, s. 19; I. Solonenko, *Wymiar wschodni Unii Europejskiej – spojrzenie Ukrainy*, [w:] M. Zamarlik, *Wymiar wschodni Unii Europejskiej*, Kraków 2004, s. 44-45.

¹⁰⁷ Commission Communication on relations with Russia, COM (2004) 106, 09.02.2004; są to: wspólna przestrzeń gospodarcza, wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólna przestrzeń współpracy w obszarze bezpieczeństwa zewnętrznego i wspólna przestrzeń badań, edukacji i kultury.

W komunikacie zatytułowanym *Partnerstwo wschodnie: mapa drogowa w okresie poprzedzającym szczyt jesienią 2013 r.* KE definiuje PW jako partnerstwo równych podmiotów mających wspólne wartości¹⁰⁸. Niemniej jednak partnerstwo nie oznacza wyłącznie współpracy z rządami i władzami lokalnymi i/lub regionalnymi tychże krajów. Zauważalne jest również systematyczne wzmocnianie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i powolny proces tworzenia tzw. partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim¹⁰⁹. UE zamierza zaangażować we współpracę w ramach EPS organizacje społeczeństwa obywatelskiego w przygotowanie i monitoring PD lub innych dokumentów przyjmowanych w ramach EPS. W tym celu UE utworzyła dwa nowe instrumenty wsparcia społeczeństwa obywatelskiego: Instrument wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (*Civil Society Facility* – CSF) oraz Europejski Fundusz na Rzecz Demokracji (*European Endowment for Democracy* – EED). Realizacji partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim mają pomóc następujące działania UE: organizowanie wspólnych seminariów na temat społeczeństwa obywatelskiego prowadzonych w ramach Forum Społeczeństwa Obywatelskiego PW; zwiększenie wsparcia finansowego dla Fundacji im. Anny Lindh, która działa na rzecz mobilizacji i ożywienia społeczeństwa obywatelskiego na obszarze państw basenu Morza Śródziemnego; strategia „nie odłączać”, która ma pomóc organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i obywatelom w przeciwdziałaniu przypadkom nieuzasadnionego blokowania dostępu do Internetu; rozpoczęcie negocjacji w sprawie ułatwień wizowych oraz umów o readmisji z Białorusią oraz pomoc w modernizacji systemu szkolnictwa wyższego, mobilności akademickiej oraz wymiany młodzieży¹¹⁰.

Partnerstwo z krajami sąsiedzkimi UE rozwija w zależności od potrzeb, możliwości i celów wyznaczonych przez te państwa. Inicjatywa zatem należy do kraju partnerskiego, a UE dostosuje odpowiednio swoje wsparcie. Zrobi to jednakże, stosując zasadę warunkowości, pod pewnymi warunkami: osiągnięcia postępów w tworzeniu i konsolidacji demokracji i przestrzegania zasady praworządności. Im większe będą postępy w realizacji reform przez dany kraj, tym większe uzyska on wsparcie ze strony UE. Natomiast w przypadku państw, których rządy dopuszczają się naruszeń praw człowieka, zasad demokracji i państwa prawnego, UE ma prawo nakładania sankcji.

Mając na uwadze powyższe rozważania, można stwierdzić, że EPS to również partnerstwo na rzecz wspólnych wartości, za pomocą których UE chce zaangażować

¹⁰⁸ Wspólny Komunikat Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Partnerstwo wschodnie: mapa drogowa w okresie poprzedzającym szczyt jesienią 2013 r.*, JOIN (2012) 12 final.

¹⁰⁹ E. Tumlets, *Adapting the Experience of Enlargement to the Neighbourhood Policy: the ENP as a Substitute of Enlargement*, [in:] P. Kratochwil (ed.), *The European Union and Its Neighbourhood...*, p. 38.

¹¹⁰ Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie realizacji nowej europejskiej polityki sąsiedztwa, JOIN (2012) 110 final, s. 5-6.

kraje partnerskie do prowadzenia polityki wewnętrznej i zewnętrznej mającej na celu budowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa w regionie oraz budowania wzajemnych powiązań za pomocą współpracy regionalnej w ramach EPS¹¹¹. W komunikacie ustanawiającym PW¹¹² czytamy, że „[...] Partnerstwo stanowi trwały sygnał polityczny solidarności UE z państwami Europy Wschodniej oraz wsparcia dla przeprowadzanych przez te państwa demokratycznych reform o charakterze rynkowym, konsolidacji ich państwowości oraz integralności terytorialnej. Ma ono służyć stabilności, bezpieczeństwu i dobrobytowi UE i jej partnerów oraz całemu kontynentowi”¹¹³. Zatem głównym elementem partnerstwa jest zobowiązanie UE do intensywniejszego wspierania indywidualnych działań mających na celu przeprowadzenie niezbędnych reform przez każdy kraj partnerski. Partnerstwo ma być oparte na wspólnych zobowiązaniach mających na celu przestrzeganie zasady demokracji, państwa prawnego, dobrych rządów, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, gospodarki wolnorynkowej oraz zrównoważonego rozwoju i współodpowiedzialności, w której obie Strony partnerstwa będą posiadały swoje prawa i obowiązki.

Osiągnięcie celów partnerstwa będzie przebiegało dwutorowo:

- 1) poprzez nawiązanie bliższych relacji bilateralnych, mających na celu zwiększenie stabilności i dobrobytu krajów partnerskich. Realizacja tego założenia będzie możliwa dzięki zawarciu umów stowarzyszeniowych, porozumień ustanawiających DCFTA; stopniowej liberalizacji reżimu wizowego; współpracy dotyczącej zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego oraz wsparciu działań podejmowanych w celu przeprowadzenia reform gospodarczych i społecznych mających na celu niwelowanie różnic i zapobieganie wykluczeniom;
- 2) poprzez nawiązanie relacji wielostronnych, dzięki którym będzie można wspólnie radzić sobie ze współczesnymi wyzwaniami, których w komunikacie wymieniono cztery, a dotyczą one: demokracji, dobrego zarządzania i stabilności; integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE; bezpieczeństwa energetycznego i kontaktów międzyludzkich.

W części drugiej PD przyjętych dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego znajdują się postanowienia mówiące o tym, że „EPS otwiera nowe perspektywy ustanowienia partnerstwa między Stronami”, do których zaliczono: udział tych państw w rynku wewnętrznym UE oraz stopniowe uczestnictwo w kluczowych aspektach polityk i programów UE; zintensyfikowanie współpracy politycznej; rozwiązanie konfliktów wewnętrznych; wzajemne otwarcie gospodarek, redukcję barier utrudniających

¹¹¹ M. Cremona, *Enlargement: A Successful Instrument of Foreign Policy?*, [in:] *European Union Law for the 21st Century, Rethinking the New Legal Order*, T. Tridimas, P. Nebbela (eds.), Hart Publishing 2004, p. 410.

¹¹² KOM (2008) 823 final.

¹¹³ Tamże, s. 3.

wymianę handlową, których likwidacja przyczyni się do wzrostu inwestycji zagranicznych oraz wzrostu gospodarczego; zwiększenie wsparcia finansowego; uczestnictwo w unijnych programach dotyczących m.in. szkolnictwa, kultury, środowiska; zwiększenie wsparcia technicznego; ustanowienie dialogu dotyczącego przepływu osób, zwłaszcza spraw wizowych oraz kwestii dotyczących readmisji; po wypełnieniu zobowiązań wynikających z PD rozważenie możliwości zawarcia nowego porozumienia regulującego wzajemne relacje między Stronami.

1.2. Dyferencjacja

Relacje z każdym krajem sąsiedzkim są rozwijane indywidualnie i dostosowane do jego indywidualnych potrzeb, zdolności oraz możliwości przeprowadzenia reform. Oznacza to, że w ramach EPS nie występuje jeden model kształtowania relacji z krajami sąsiedzkimi, ale do każdego z tych państw UE stosuje się podejście indywidualne. Zatem w ramach EPS relacje pomiędzy UE i krajem partnerskim są kształtowane na podstawie dwustronnie uzgodnionych i przyjętych bilateralnych porozumień – PD, które są tak zróżnicowane, aby uwzględniać odmienne potrzeby każdego z krajów sąsiedzkich, ich możliwości oraz indywidualne interesy¹¹⁴.

EPS zakłada zróżnicowane podejście do sąsiadów ze względu na różny stopień zaawansowania reform, różną sytuację polityczno-społeczną oraz różny stopień zaawansowania współpracy z UE. Kraje partnerskie bowiem rozpoczynają reformy w różnych warunkach, mając niejednokrotnie ograniczone możliwości podjęcia zmian i kompleksowej transformacji. Każdy z nowych sąsiadów ma być traktowany indywidualnie, a priorytety współpracy mają być ustalane wspólnie między zainteresowanymi stronami. Udzielanie pomocy przez UE jest uzależnione od postępów osiągniętych przez kraj partnerski w realizacji zobowiązań wynikających ze wspólnie ustalonych przez Strony PD. Im szybciej i efektywniej kraje partnerskie będą przeprowadzały niezbędne reformy, tym większą pomoc uzyskają ze strony UE. Pomoc ta będzie przybierała różne formy: finansową, ze środków EISP, przeznaczoną na sfinansowanie niezbędnych reform gospodarczych i społecznych; większy dostęp do rynku UE; wyższe wsparcie finansowe ze strony EBI przeznaczone na rozwój inwestycji oraz większe ułatwienia związane z przemieszczaniem się osób. W tym przypadku również główną zasadą udzielania pomocy jest indywidualny charakter i zróżnicowane podejście UE do kraju partnerskiego. Z tych powodów funkcjonujące w ramach EPS instrumenty wsparcia krajów partnerskich powinny cechować się elastycznością, tak aby sprostać wymaganiom każdego z tych państw.

¹¹⁴ S. Kahraman, *op. cit.*, p. 18; E. Tumlets, *op. cit.*, p. 35-36.

Tabela poniżej przedstawia zasadność wprowadzenia dyferencjacji jako jednej z naczelných zasad EPS. Przedstawione w niej zostały podstawowe wskaźniki gospodarcze państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w roku 2002, czyli roku, w którym rozpoczęła się na forum UE dyskusja nad potrzebą wypracowania nowej polityki sąsiedzkiej i jej zasad¹¹⁵.

Wskaźnik	Białoruś	Ukraina	Moldowa	Gruzja	Armenia	Azerbejdżan
Ludność (w mln)	9,9	48,7	4,3	5,2	3,1	8,2
PKB (bieżący w mln USD)	13,5	37,9	1,7	3,4	2,4	5,8
PKB (na mieszkańca w USD)	5500	4800	1600	2270	3230	3010
Wzrost PKB rocznie w %	4,7	4,8	7,2	5,6	12,9	10,6
Roczna średnia inflacja	42,6	0,8	5,2	5,7	1,2	2,8
Wartość wymiany handlowej z UE w mln euro	2372	9722	666	500	401	1640
Bilans handlowy UE z krajem w mln euro	-646	1332	137	78	82	-633

Z informacji zamieszczonych powyżej wynika, że każde z państw objętych EPS różni się od siebie w stopniu znaczącym. Różnice te widoczne są we wszystkich przedstawionych w tabeli wskaźnikach, najbardziej jednakże w bilansie handlowym tych państw z UE oraz w poziomie PKB. Z tego właśnie powodu jedną z główných zasad EPS, zaproponowaną przez KE, jest dyferencjacja. Kierując się powyższymi wskaźnikami, KE opracował dla każdego z tych państw Raport krajowy (RK), który zawiera szczegółową analizę sytuacji politycznej, gospodarczej i politycznej każdego z tych państw, oraz wspólnie z każdym z tych państw opracuje PD, który wskazuje podstawowe obszary współpracy w ramach EPS.

1.3. Komplementarność

Warunkiem niezbędnym do objęcia danego kraju postanowieniami EPS oprócz kryterium geograficznego jest również konieczność posiadania podpisanego PCA, które jest podstawowym porozumieniem regulującym stosunki między UE i państwami Europy Wschodniej oraz Kaukazu Południowego. Brak tego porozumienia wyklucza *ex lege* możliwość uczestnictwa danego państwa sąsiedzkiego w EPS.

¹¹⁵ Dane zamieszczone w tabeli: EPS-Strategia, s. 75.

Zgodnie z zasadą komplementarności EPS funkcjonuje równolegle i komplementarnie w stosunku do innych form współpracy z państwami nią objętymi. Ponadto porządkuje ona dotychczasowe regulacje, określające stosunki UE z jej sąsiadami oraz rozszerza zakres współpracy o dziedziny, które dotychczas w ramach tej współpracy nie występowały; dotyczy to zwłaszcza polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rozszerzona została również współpraca w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Włączono do wzajemnej współpracy następujące zagadnienia: walkę z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, korupcją, praniem pieniędzy i ze wszystkimi formami przemytu oraz kwestie związane z migracją¹¹⁶. Oznacza to, że w porównaniu z postanowieniami PCA uległ rozszerzeniu zakres przedmiotowy współpracy, który obejmuje wszystkie elementy dawnej struktury trójfilarowej UE. Ponadto, w porównaniu z postanowieniami PCA, kraje partnerskie będą mogły skorzystać z większego wsparcia finansowego oraz technicznego. Jednocześnie EPS nie kreuje własnego systemu instytucjonalnego odpowiedzialnego za implementację postanowień Strategii, lecz bazuje na instytucjach powołanych przez postanowienia PCA, umożliwiając w ten sposób krajom partnerskim prowadzenie przez te same instytucje dialogu politycznego na różnych szczeblach władzy, mającego na celu realizację postanowień wyżej wymienionych dwóch rodzajów umów międzynarodowych oraz realizację PD.

1.4. Progresywność

Zasada progresywności oznacza, że UE oczekuje od krajów partnerskich pozytywnych rezultatów podejmowanych działań mających na celu realizację zaciągniętych zobowiązań, które wraz z oczekiwanymi rezultatami zapisane zostały w postanowieniach PD. Postępy w realizacji zaciągniętych zobowiązań podlegają ocenie przez organy powołane na podstawie postanowień PCA, czyli takie, w skład których oprócz przedstawicieli UE wchodzi przedstawiciele krajów partnerskich. Korzyści z takiego rozwiązania są dwie: po pierwsze, kraj partnerski bezpośrednio zaangażowany jest w proces ewaluacji, po drugie, w procesie ewaluacji ze strony UE uczestniczą KE, Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie, tak więc w trakcie procesu ewaluacji istnieje możliwość zadawania szczegółowych pytań krajowi partnerskiemu, dotyczących ocenianego zagadnienia.

Do zadań krajów partnerskich należy dostarczenie KE informacji o postępach dokonanych w procesie realizacji zobowiązań wynikających z PD. Następnie KE sporządza sprawozdania roczne z osiągniętych postępów oraz wskazuje obszary, które wymagają dalszej pracy. Na podstawie takiej oceny KE wraz z krajami partnerskimi przeprowadza rewizję treści PD oraz podejmuje decyzje o ich przedłużeniu lub zmianie.

¹¹⁶ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3, s. 67-68.

W praktyce w każdym roku kalendarzowym KE dokonuje oceny postępów poczynionych przez kraje partnerskie w roku poprzednim. Ocenie podlega każde państwo oddzielnie, czasami KE ocenia postępy wszystkich krajów partnerskich w konkretnych sektorach gospodarczych. Po przeprowadzeniu procesu ewaluacji KE publikuje roczne raporty okresowe, oceniające poczynione postępy przez kraj partnerski w realizacji postanowień PD. Zatem w raportach okresowych KE ocenia postęp w realizacji zobowiązań wynikających z PD, a w przypadku ich braku wskazuje na obszary wymagające dalszej poprawy. Ponadto KE publikuje również jeden raport sektorowy obejmujący poczynione postępy w realizacji zobowiązań dotyczących poszczególnych obszarów współpracy przez wszystkie kraje partnerskie.

1.5. Współodpowiedzialność

Zasada ta oznacza wspólną odpowiedzialność UE i krajów partnerskich za proces współpracy i integracji w ramach EPS. Realizacja celów EPS będzie możliwa wyłącznie wtedy, gdy wszystkie kraje partnerskie zaangażowane w ten proces będą za niego współodpowiedzialne. Współodpowiedzialność będzie się zwiększała, w miarę jak EPS będzie ulegała większemu zróżnicowaniu w stosunku do krajów partnerskich oraz większej intensyfikacji dialogu politycznego. Ważne jest jednakże w tym procesie to, żeby kraje partnerskie i UE efektywnie wykonywały i egzekwowały swoje zobowiązania. Właściwe forum spotkań stanowią instytucje powołane na podstawie PCA, czyli RW, KW i PKW oraz liczne podkomitety, w skład których wchodzi przedstawiciele krajów partnerskich, państw członkowskich, KE i Sekretariatu Rady, w ramach których zainteresowane strony mogą prowadzić dialog oraz wyjaśniać wszelkie wątpliwości powstałe w toku współpracy.

2. Zasady specjalne

2.1. Zasada „więcej za więcej”

Zakłada ona większe wsparcie UE w zamian za większe postępy w realizacji postanowień PD oraz szybszy i efektywniejszy proces integracji kraju partnerskiego z UE. Założeniem jest zaproponowanie krajom sąsiedzkim efektywniejszego systemu zachęt do zwiększenia wysiłków na rzecz przeprowadzania reform, ale również odwrotnie – nałożenie sankcji, wtedy gdy dane państwo nie wykonuje zaciągniętych zobowiązań. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku Syrii, w stosunku do której UE zawiesiła pomoc finansową, nie rezygnując jednakże z udzielenia pomocy humanitarnej.

Wsparcie skierowane do krajów partnerskich może przybrać formę:

- *większego wsparcia finansowego*. W 2011 r. KE przeznaczyła 160 mln euro (zamiast 80 mln euro) dla Tunezji w związku ze zdecydowanymi działaniami mającymi na celu przyspieszenie procesu reform demokratycznych;

- *utworzenia DCFTA*. W 2012 r. rozpoczęto negocjacje z Mołdową oraz Gruzją, a w przypadku Egiptu, Jordanii, Maroka i Tunezji Rada przyjęła wytyczne dotyczące rozpoczęcia procesu negocjacji;
- *zawarcia Partnerstwa na rzecz mobilności*, które zawarte zostało z Armenią, a jest negocjowane z Tunezją i Marokiem;
- *dotatkowego wsparcia finansowanego realizowanego poza ramami EISP*. W 2012 r. UE przeznaczyła dodatkowe 670 mln euro dla państw najszybciej wdrażających program reform. Środki te są dystrybuowane za pośrednictwem dwóch specjalnie w tym celu utworzonych programów: SPRING – który przeznaczony jest dla państw basenu Morza Śródziemnego oraz EaPIC – programu integracji i współpracy z PW;
- *rozpoczęcia procesu negocjacji umów stowarzyszeniowych*. W przypadku Ukrainy umowa taka została parafowana 30 II 2012 r., z Mołdową, Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją negocjacje toczą się od 2010 r.

2.2. Współfinansowanie

W przypadku współpracy finansowej KE zaproponowała w Strategii utworzenie nowego instrumentu wsparcia finansowego, który nazwała Instrumentem Europejskiego Sąsiedztwa (IES), a który miał zastąpić działający dotychczas program TACIS. Podstawą prawną jego funkcjonowania miał być art. 181a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), ponieważ zdaniem KE instrument ten stanowił „ważne narzędzie polityki UE w stosunku do sąsiadujących państw”¹¹⁷. Artykuł ten dotyczył współpracy UE z państwami trzecimi, więc zdaniem KE istniała wystarczająca podstawa prawna zezwalająca na finansowanie działań, których beneficjentami byłyby państwa członkowskie UE i kraje partnerskie objęte EPS.

Szczegółowe zasady funkcjonowania nowego instrumentu wsparcia finansowego określone zostały w komunikacie *Wytyczanie drogi dla nowego instrumentu sąsiedztwa* z 1 VII 2003 r.¹¹⁸ Ze względu na kwestie prawne i budżetowe KE zaproponowała, żeby IES rozpoczął swoje funkcjonowanie 1 I 2007 r. Do tego czasu program TACIS miał pozostać głównym instrumentem wsparcia finansowego dla krajów partnerskich. KE postanowiła w ramach tych dwóch programów (TACIS i IES) wyodrębnić środki finansowe przeznaczone na finansowanie programów sąsiedzkich. Przewidywano, że łączny poziom wsparcia finansowego w latach 2004-2006 wyniesie 255 mln euro¹¹⁹. Zgodnie z założeniami KE IES miał rozpocząć funkcjonowanie od 1 I 2007 r., a jego środki miały zostać przeznaczone na: wspieranie systematycznego rozwoju w regionach leżących po

¹¹⁷ EPS-Strategia, s. 70.

¹¹⁸ COM (2003) 393, 1.07.2003 r.

¹¹⁹ EPS-Strategia, s. 68.

obu stronach wspólnej granicy; współpracę w obszarach stanowiących wspólne wyzwanie dla Stron, np. środowisko naturalne, zdrowie publiczne oraz zapobieganie i zwalczanie zorganizowanej przestępczości; zapewnienie skuteczności i bezpieczeństwa wspólnych granic oraz wspieranie lokalnych transgranicznych działań dotyczących kontaktów międzyludzkich. KE zaproponowała, że IES będzie działać poprzez dwa odrębne mechanizmy finansowania: finansowanie współpracy transgranicznej, które obejmie wszystkie granice lądowe i morskie, oraz wsparcie szerszej transnarodowej współpracy, w której będą uczestniczyły podmioty i beneficjenci z UE oraz krajów partnerskich. Dnia 24 X 2006 r. PE i Rada przyjęły rozporządzenie nr 1638/2006 określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa¹²⁰, który jest jednym spośród sześciu instrumentów wsparcia finansowego skierowanych do krajów sąsiedzkich¹²¹ i jednym z trzech, których środki mogą być wykorzystane w sytuacjach nadzwyczajnych¹²².

3. Instrumenty realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Analiza postanowień Strategii ustanawiającej EPS pozwala na wyodrębnienie trzech głównych instrumentów jej realizacji. Pierwszy instrument należy zakwalifikować jako instrument prawnie wiążący i jest nim Porozumienie o partnerstwie i współpracy, drugim instrumentem jest Plan działania, a trzeci to instrument współpracy finansowej – Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa. Strategia wspomina również o Raporcie krajowym (RK) oraz Raporcie okresowym, niemniej czyni to w części poświęconej PD, zatem oba te instrumenty są z nim ściśle powiązane i tego powodu postanowiłam dokonać ich charakterystyki w punkcie poświęconym PD. Przyjęcie bowiem przez KE RK jest warunkiem wstępnym umożliwiającym rozpoczęcie prac nad PD, można zatem powiedzieć, że jego opracowanie warunkuje rozpoczęcie prac nad PD i jest jego pierwszym etapem. Raport okresowy natomiast ma na celu dokonanie oceny postępu kraju partnerskiego w realizacji zobowiązań wynikających z Porozumienia o partnerstwie i współpracy i Planu działania.

3.1. Porozumienie o partnerstwie i współpracy

Podstawą prawną współpracy pomiędzy UE i państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego jest Porozumienie o partnerstwie i współpracy (PCA). W tabeli

¹²⁰ Szczegółowa charakterystyka EISP znajduje się w punkcie 3.3. niniejszego rozdziału.

¹²¹ Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), Instrument Współpracy Rozwojowej (DCI), Instrument Praw Człowieka (IHR), Instrument Współpracy Gospodarczej (ECI) oraz Instrument Współpracy w zakresie Bezpieczeństwa Nuklearnego (INSC).

¹²² Instrument Pomocy Humanitarnej, Instrument Stabilności oraz Instrument Pomocy Makrofinansowej.

poniżej przedstawiony został stan stosunków traktatowych pomiędzy UE oraz krajami partnerskimi tych dwóch regionów.

Państwo	Data podpisania	Data wejścia w życie	Miejsce i data publikacji
Białoruś	6 III 1995 r.	Z powodów politycznych postanowienia PCA nie weszły w życie	Umowa przejściowa COM(95) 245 final z 25 III 1995 r.
Republika Mołdowy	28 XI 1994 r.	1 VII 1997 r.	Dz. U. L 181 z 23 VI 1998 r.
Ukraina	14 VI 1994 r.	1 III 1998 r.	Dz. U. L 49 z 9 II 1998 r.
Armenia	22 IV 1996 r.	1 VII 1999 r.	Dz. U. L 239 z 9 IX 1999 r.
Azerbejdżan	22 IV 1996 r.	1 VII 1999 r.	Dz. U. L 246 17 IX 1999 r.
Gruzja	22 IV 1996 r.	1 VII 1999 r.	Dz. U. L 205 z 4 VIII 1999 r.

Z informacji zawartych w tabeli wynika, że jedynym państwem Europy Wschodniej, które nie posiada zawartego z UE PCA, jest Białoruś. Podstawą prawną współpracy w tym przypadku jest podpisana w 1989 r. Umowa o handlu i współpracy handlowej i gospodarczej pomiędzy EWG i ZSRR¹²³.

PCA jest umową bilateralną, której Stronami są z jednej strony WE, a od 1 XII 2009 r. UE¹²⁴ i jej państwa członkowskie, a z drugiej państwa Europy Wschodniej lub państwa Kaukazu Południowego¹²⁵. Podstawą prawną zawarcia tej umowy był art. 113 TWE, po wejściu w życie postanowień TL jest to art. 207 TFUE, zawierający postanowienia dotyczące Wspólnej Polityki Handlowej (WPH). Zgodnie z jego ust. 1 WPH oparta jest na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ujednoczenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych. Dalej czytamy, że WPH jest prowadzona zgodnie z celami i zasadami działań zewnętrznych UE. Analiza postanowień powyższego ustępu prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, WPH należy do kompetencji wyłącznych

¹²³ Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community and the Union of Soviet Socialist Republics on trade and commercial and economic cooperation, OJ 1990 L 68/2.

¹²⁴ Dnia 1 XII 2009 r. weszły w życie postanowienia Traktatu lizbońskiego, które zlikwidowały strukturę trójfilarów UE, a w jej miejsce została utworzona jednolita pod względem strukturalnym organizacja międzynarodowa – UE.

¹²⁵ Umowa o Partnerstwie i Współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony a Ukrainą z drugiej strony; Umowa o Partnerstwie i Współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony a Republiką Mołdowy z drugiej strony; Umowa o Partnerstwie i Współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony a Republiką Armenii z drugiej strony; Umowa o Partnerstwie i Współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony a Republiką Azerbejdżanu z drugiej strony; Umowa o Partnerstwie i Współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony a Republiką Gruzji z drugiej strony.

UE, co oznacza, iż w zakresie przedmiotowym objętym postanowieniami niniejszego artykułu UE posiada kompetencję wyłączną do podejmowania wszelkich działań dotyczących tej polityki, a państwa członkowskie działania takie mogą podejmować wyłącznie po uzyskaniu wyraźnego upoważnienia ze strony UE. Zgodnie z tezami TS UE zawartymi w Opinii 1/75 „[...] postanowienia artykułów 113 i 114 odnośnie do warunków, które muszą zostać spełnione podczas zawierania umów dotyczących wspólnej polityki handlowej, wyraźnie wskazują na niemożność równoległego wykonywania kompetencji przez Wspólnotę i państwa członkowskie”¹²⁶. Oznacza to, że już w 1975 r. TS UE uznał, że WPH należy do kompetencji wyłącznych WE. Tezę tą następnie powtórzył w Opinii 1/78 i Opinii 1/94¹²⁷. Zakres kompetencji wyłącznych UE określony został w art. 3 ust. 1 TFUE, który wymienia dziedziny, w których UE posiada kompetencje wyłączne do podejmowania działań. Zaliczamy do nich: unię celną; ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; politykę pieniężną w stosunku do państw, których walutą jest euro; zachowanie zasobów biologicznych morza oraz wspólną politykę handlową. Ponadto ust. 6 art. 207 postanawia, że wykonywanie kompetencji UE wynikających ze WPH nie może naruszać kompetencji państw członkowskich oraz nie jest możliwe przyjmowanie aktów wewnętrznych mających na celu harmonizację przepisów ustawowych lub wykonawczych, jeżeli traktaty taką harmonizację wykluczają. Po drugie, zakres przedmiotowy niniejszej polityki nie jest precyzyjnie określony, co niewątpliwie będzie prowadziło do zawierania przez UE umów międzynarodowych, w dziedzinach niewymienionych *expressis verbis* w tym ustępie, dotyczy to zwłaszcza umów sektorowych. TS UE w Opinii 1/78 wydanej 4 X 1979 r., która dotyczy kompetencji wyłącznej i jej braku oraz konieczności zawarcia umowy mieszanej w sprawie naturalnego kauczuku, orzekł, „[...] uwzględniając specyfikę postanowień dotyczących polityki handlowej w zakresie, w jakim dotyczą one stosunków z krajami trzecimi i w jakim oparte one są, zgodnie z art. 113, na pojęciu wspólnej polityki, nie można ograniczać ich zakresu w świetle bardziej ogólnych postanowień dotyczących polityki gospodarczej i opierających się na koncepcji zwykłej koordynacji. W związku z tym, w przypadku gdy organizacja powiązań gospodarczych Wspólnoty z krajami trzecimi może mieć reperkusje w niektórych sektorach polityki gospodarczej, takich jak zaopatrzenie w surowce lub polityka cenowa, co dokładnie ma miejsce w przypadku regulacji międzynarodowego handlu towarami, wzgląd ten nie stanowi powodu dla wyłączenia takich celów z zakresu zastosowania zasad odnoszących się do wspólnej polityki handlowej. Tym samym fakt, że produkt może mieć znaczenie polityczne ze względu na tworzenie zapasów interwencyjnych nie stanowi powodu dla wyłączenia

¹²⁶ Opinia 1/75, Draft Understanding on a Local Cost Standard drawn up under the auspices of the OECD, ECR 1975.

¹²⁷ Opinia 1/94 Agreement establishing the World Trade Organization, ECR 1994, I-526.

tego produktu z dziedziny wspólnej polityki handlowej”¹²⁸. Po trzecie, jest przepisem zawierającym normy o charakterze kompetencyjnym, co oznacza, że normy zawarte w tym artykule nie posiadają cech pozwalających na uznanie ich bezpośredniej skuteczności. Po czwarte, w przypadku gdy zakres przedmiotowy zawieranej umowy międzynarodowej na podstawie art. 207 TFUE zostanie przekroczony, innymi słowy będzie należał do kompetencji dzielonych pomiędzy UE i państwa członkowskie, zawierana umowa międzynarodowa przyjmie konstrukcję umowy mieszanej, której stronami będą z jednej strony UE i jej państwa członkowskie, a z drugiej inny podmiot, którym może być państwo lub grupa państw. Po piąte, WPH prowadzona jest zgodnie z celami i zasadami działań zewnętrznych UE, co oznacza, że przyjmowane w ramach tej polityki akty prawne muszą być zgodne z podejmowanymi przez UE działaniami zewnętrznymi na podstawie art. 21 TUE.

Cechą charakterystyczną PCA jest to, iż jest umową mieszaną, czyli taką, która swoją treścią obejmuje kwestie należące do kompetencji państw członkowskich oraz kwestie należące do kompetencji UE¹²⁹. Wybór takiej formy jest korzystny dla państw członkowskich, gdyż po pierwsze, pozwala im uniknąć definitywnego przekazania pewnych kompetencji UE, a po drugie, pozwala im na indywidualny udział i kształtowanie treści umowy, która będzie chroniła ich partykularne interesy¹³⁰. W przypadku PCA zakres przedmiotowy tej umowy międzynarodowej obejmuje oprócz postanowień handlowych również inne zagadnienia, które jednakże nie należą już do kompetencji UE: dialog polityczny, współpraca kulturalna, współpraca finansowa, zbliżanie przepisów krajowych do dorobku prawnego UE, zwalczanie nielegalnej imigracji czy współpraca w obszarze ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Zasadniczym powodem takiego „złożonego współuczestnictwa” UE i państwa członkowskiego jest fakt, że swoją treścią taka umowa wykracza poza zakres kompetencji przyznany organizacji przez państwa członkowskie, co skutkuje tym, że konieczne jest uczestnictwo w takiej umowie zarówno UE, jak i państw członkowskich¹³¹. W takim przypadku mówimy o kompetencjach dzielonych przez UE z państwami członkowskimi. Artykuł 4 ust. 2 TFUE wymienia

¹²⁸ Opinia 1/78, re the Draft International Agreement on Natural Rubber, Common Market Law Report (CMLR), 1979, No 3, s. 639.

¹²⁹ Pojęcie umowy mieszanej nie zostało wyjaśnione w postanowieniach TFUE, nie została również *expressis verbis* przewidziana taka forma umowy międzynarodowej. Do czasu wejścia w życie postanowień TL w art. 133 ust. 6 TWE w wersji Traktatu z Nicei, znajdował się zapis o możliwości zawierania umów dotyczących handlu usługami z dziedziny kultury i środków audiowizualnych, edukacji, usług społecznych i ochrony zdrowia ludzkiego wspólnie przez WE i państwa członkowskie. Negocjowanie takiej umowy wymagało wspólnej zgodnej decyzji WE i państw członkowskich, a wynegocjowane umowy zawierane były łącznie przez WE i państwa członkowskie.

¹³⁰ N.A. Neuwahl, *Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and its Member States: Mixed Agreement*, „Common Market Law Review”, vol. 28, 1991, s. 712 i n.

¹³¹ A. Dashwood, *Implied External Competence of the EC*, s. 114-123, [w:] M. Koskenniemi (red.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague 1998; A. Cieśliński, *Umowa stowarzyszeniowa w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Wrocław 1999, s. 79; D. Lasok, J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, London 1991, s. 64.

przykładowy katalog takich dziedzin: rynek wewnętrzny, polityka społeczna, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; rolnictwo i rybołówstwo z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych; środowisko; ochrona konsumentów; transport; sieci transeuropejskie; energia; przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości czy wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE. Można zauważyć, iż część z wymienionych w ust. 2 polityk sektorowych objętych jest współpracą w ramach EPS. Należą do nich: rynek wewnętrzny; polityka społeczna; rolnictwo i rybołówstwo; środowisko, transport, energia oraz przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ponadto, na podstawie art. 6 TFUE, UE posiada kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie i uzupełnianie działań państw członkowskich w następujących dziedzinach: ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego; przemysł; kultura; turystyka; edukacja, szkolenia zawodowe, młodzież i sport; ochrona ludności oraz współpraca administracyjna. Istota kompetencji wymienionych w tym artykule polega na tym, że na jego podstawie UE może podejmować działania mające na celu wspieranie, koordynowanie i uzupełnianie działań państw członkowskich, co oznacza po pierwsze, że głównymi podmiotami mającymi kompetencje do podejmowania wszelkich działań w ramach polityk wymienionych w tym artykule są państwa członkowskie, a działania UE mogą mieć wyłącznie charakter wspierający, koordynujący lub uzupełniający, a po drugie wszystkie działania podejmowane przez UE nie mogą prowadzić do harmonizacji krajowych przepisów ustawodawczych i wykonawczych, co oznacza, że w ramach tych polityk nie mogą być wydawane przez instytucje UE akty prawa pochodnego prowadzące do takich rezultatów. Dotyczy to zwłaszcza dyrektywy. Zawarcie takiej umowy prowadzi do powstania szczególnych stosunków między Stronami, ustanowienia pewnego zakresu zobowiązań oraz sposobu ich wykonania, a w ramach UE wpływa na obowiązek i sposób ich wykonania, ich wewnętrzne skutki, rodzi przesłanki odpowiedzialności oraz wpływa na wzajemne powiązania między UE i państwami członkowskimi. W przypadku tego typu umów TS UE podkreślił konieczność i potrzebę wspólnych działań lub ściślej współpracy między UE i państwami członkowskimi podczas negocjacji i wykonywania ich postanowień. Obowiązek ściślej współpracy wypływa z tego, co TS UE nazwał w swoim orzecznictwie „potrzebą jedności w reprezentacji UE w stosunkach międzynarodowych”¹³². Jest to równocześnie jedna z fundamentalnych zasad dotyczących stosunków zewnętrznych UE.

Wszystkie umowy międzynarodowe zawarte przez UE w granicach jej kompetencji mają charakter prawnie wiążący i muszą być wykonywane zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*. Zgodnie z postanowieniami art. 216 ust. 2 TFUE „Umowy zawarte przez

¹³² Ruling 1/78, Re Draft Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials, 1978, ECR, s. 2151; Opinia 2/91, Re ILO Convention 170, 1993, ECR I-1061.

Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie¹³³. W sprawie *Haegeman* TS UE orzekł: „[...] umowa stowarzyszeniowa została zawarta przez Radę zgodnie z artykułami 228 i 238 TWE, dlatego jej postanowienia, po wejściu w życie, staną się częścią porządku prawnego Wspólnoty¹³⁴. Zdaniem TS zawarte przez UE umowy nie mogą posiadać zróżnicowanego efektu w wewnętrznych porządkach prawnych państw członkowskich, co potwierdził TS UE w sprawie *Kupferberg*, „[...] państwa członkowskie są związane w takim samym stopniu umowami międzynarodowymi co instytucje Wspólnot, które powinny je wypełniać, w celu zapewnienia poszanowania zobowiązań stworzonych przez te umowy, które dotyczą nie tylko państwa trzeciego, ale również Wspólnoty, która ponosi odpowiedzialność za właściwe jej wykonanie. Dlatego też postanowienia takiej umowy tworzą integralną część systemu prawnego Wspólnot. Każda umowa powinna być wykonywana w dobrej wierze. Aczkolwiek każda ze stron odpowiada za wykonanie zobowiązań przez nią podjętych, jednakże ma swobodę określania środków prawnych właściwych do jej realizacji, chyba że sama umowa zawiera takie środki¹³⁵. TS UE zatem posiada kompetencję do interpretacji postanowień takich umów, które po spełnieniu odpowiednich warunków mogą wywoływać skutek bezpośredni i stanowić podstawę do zmiany prawa wewnętrznego, jeżeli jest ono sprzeczne z ich postanowieniami. Ponadto postanowienia umów mieszanych mogą wywoływać skutek bezpośredni. W cytowanej już wyżej sprawie *Kupferberg* TS UE stwierdził, że „[...] w przypadku gdy umowa międzynarodowa zawiera postanowienia bezwarunkowe i precyzyjne, nie wymaga interwencji organów w niej ustanowionych, jej normy mogą wywoływać skutki bezpośrednie. Takie umowy muszą być jednakże interpretowane w świetle przedmiotu i celu umowy oraz kontekstu, gdyż jej skutki nie mogą być oceniane w oderwaniu od kontekstu międzynarodowego¹³⁶. Niezbędnym zatem warunkiem bezpośredniej skuteczności norm umów mieszanych jest to, aby zawierała jasne, precyzyjne i bezwarunkowe zobowiązanie. Ocena, czy dana norma posiada walor bezpośredniej skuteczności, powinna zatem być dokonywana w świetle celu i charakteru takiej umowy oraz jej kontekstu, w którym została zawarta, gdyż musi służyć realizacji jego istoty i celów¹³⁷. Aby natomiast

¹³³ T.C. Hartley, *The Foundations of the European Community Law*, Clarendon Press 1994, s. 182-187; H.G. Schermes, *Community Law and International Law*, CMLRev 1975, no 12, s. 77; H.G. Schermes, *The Direct Application of Treaties with Third States: Pabst and Polydor*, CML Rev., 1982, no 19, s. 563; G. Bebr, *Agreement concluded by the Community and their Possible Direct Effect: from International Fruit Company to Kupferberg*, CML Rev. 1983, no 20, s. 35; T.C. Hartley, *International Agreements and the Community Legal System*, „European Law Review” 1983, s. 383; J. Boulouis, *Le droit des Communautés europeennes dans ses rapports avec le droit international general*, „Hague Recueil” 1992, no 235, s. 74.

¹³⁴ Sprawa 104/81, Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg, 1982, ECR, 364, pkt 3; Sprawa 12/86, Demirel (Meryem) v. Stadt Schwabisch Gmund, ECR 3719, pkt 7 oraz Sprawa C-162/00, Pokrzepowicz-Meyer v. Land Nordrhein-Westfalen, 2000, ECR I-1049, pkt 48-51.

¹³⁵ Sprawa 104/81, *op. cit.*, pkt 14.

¹³⁶ Sprawa 17/81, *Haegeman v. Commission*, [1972], ECR 1005, pkt 27.

¹³⁷ Sprawa C-162/96, *A.Racke GmbH v. Hauptzollamt Mainz* z 16.6.1998, 1998, ECR I- 3655; Sprawa C-416/96 *N.E. El-Yassini v. Secretary of State for Home Department* z 2.3.1999, 1999, ECR I-1209.

udzielić odpowiedzi na pytanie, czy postanowienia umowy wywołują skutek bezpośredni w przypadku, gdy nie zawiera ona norm prawnych odpowiadających powyższym wymogom, należy zbadać jej cel i kontekst pod kątem ich zdolności do wywoływania skutku bezpośredniego¹³⁸.

Artykuł 207 w ust. 3 określa procedurę zawierania umów międzynarodowych w ramach WPH. Procedura ta stanowi *lex specialis* w stosunku do procedury określonej w art. 218 TFUE. Jeżeli zachodzi potrzeba zawarcia umowy międzynarodowej w obszarze WPH, KE przedstawia zalecenie Radzie, która upoważnia ją do rozpoczęcia negocjacji. Rokowania prowadzone są ze specjalnym komitetem wyznaczonym przez Radę, który ma wspomóc KE w prowadzonych negocjacjach. W trakcie prowadzonych negocjacji Rada ma prawo udzielać KE wytycznych. Dodatkowo KE ma obowiązek składania regularnych sprawozdań PE z postępu w rokowaniach. Zgodnie z ust. 4 niniejszego artykułu decyzje dotyczące zawarcia umowy w ramach WPH podejmuje Rada większością kwalifikowaną, z wyjątkiem umów dotyczących handlu usługami, handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, umów w dziedzinie handlu usługami audiowizualnymi i w zakresie kultury oraz w zakresie edukacji i zdrowia, gdzie wymagana jest jednomyślność. Dodatkowo na KE i Radę został nałożony obowiązek zapewnienia zgodności zawieranych w ramach tej polityki umów z zasadami i innymi politykami zewnętrznymi UE.

PCA jest obszerną umową międzynarodową, która w przypadku państw Europy Wschodniej złożona jest z: preambuły, części merytorycznej, która podzielona jest na dziesięć tytułów, które odpowiednio dotyczą: celów ustanowionego partnerstwa (art. 1), postanowień ogólnych (art. 2-5), dialogu politycznego (art. 6-9), postanowień handlowych (art. 10-23), postanowień dotyczących biznesu i inwestycji (art. 24-47), płatności bieżących i kapitału (art. 48), postanowień dotyczących konkurencji, ochrony własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej oraz postanowień dotyczących zbliżania przepisów prawnych (art. 49-51), współpracy gospodarczej (art. 52-79), współpracy kulturalnej (art. 80), współpracy finansowej (art. 81-84) oraz postanowień instytucjonalnych, ogólnych i przejściowych (art. 85-109). Do umowy zostało dołączonych sześć aneksów.

W preambule zapisano, że Strony postanowiły wzmocnić więzi między sobą poprzez ustanowienia partnerstwa i rozpoczęcie współpracy, która umocniłaby i rozszerzyła stosunki ustanowione w przeszłości. Zgodnie z art. 1 do celów partnerstwa pomiędzy UE i państwami Europy Wschodniej zaliczono: rozwijanie bliskich stosunków politycznych poprzez rozpoczęcie regularnego dialogu politycznego; promocję współpracy handlowej i inwestycyjnej, która ma sprzyjać stałemu rozwojowi gospodarczemu; wsparcie wysiłków krajów partnerskich mających na celu wzmocnienie demokracji i rozwoju gospodarki w celu zakończenia procesu przekształcenia w gospodarkę wolnorynkową oraz

¹³⁸ Sprawa C-280/93, Germany v. Council, 1994, ECR I-4973.

współpracę naukową, kulturalną, technologiczną i finansową. Kluczowym elementem każdego PCA jest deklaracja poszanowania wspólnych wartości, która ma stanowić fundament stosunków między Stronami, czyli zasad wolności, demokracji, państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

Na podstawie tytułu II (art. 6-9) ustanowiony został regularny dialog polityczny, który ma na celu ułatwienie zbliżenia między Stronami, wspieranie zmian politycznych i ekonomicznych oraz ustanowienie nowych form współpracy. Na szczeblu ministerialnym dialog ten będzie prowadzony na forum Rady Współpracy (RW) oraz w innych przewidzianych w PCA formach. W art. 8 wymienione zostały następujące inne formy tego dialogu: regularne spotkania na szczeblu wyższych urzędników; za pośrednictwem placówek dyplomatycznych; na forach współpracy wielostronnej, np. ONZ; poprzez regularną wymianę informacji oraz za pomocą innych środków, które przyczynią się do utrwalenia i rozwoju dialogu politycznego.

Do zakresu przedmiotowego wzajemnej współpracy Strony zaliczyły: obrót towarowy, który odbywa się na podstawie klauzuli najwyższego uprzywilejowania; postanowienia dotyczące działalności gospodarczej i inwestycji; płatności bieżące i kapitał; konkurencję, ochronę własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej oraz współpracę w zakresie ustawodawstwa; współpracę gospodarczą; współpracę finansową oraz współpracę kulturalną.

W przypadku państw Kaukazu Południowego PCA podzielone są na XI tytułów, które dotyczą: zasad ogólnych współpracy; wymiany towarowej; postanowień dotyczących działalności gospodarczej i inwestycji; płatności bieżących; ochrony własności intelektualnej, przemysłowej i technicznej; współpracy prawnej; współpracy gospodarczej; współpracy w sprawach odnoszących się do demokracji i praw człowieka; współpracy w dziedzinie zapobiegania nielegalnej działalności oraz zapobiegania i kontroli nielegalnej imigracji; współpracy kulturalnej; współpracy finansowej, pomocy technicznej i postanowień instytucjonalnych, ogólnych i końcowych.

W postanowieniach preambuły PCA państw Kaukazu Południowego znajduje się identyczny zapis jak w przypadku państw Europy Wschodniej. UE i państwa tego regionu postanowiły wzmocnić więzi między sobą poprzez ustanowienie partnerstwa i rozpoczęcie współpracy, która umocniłaby i rozszerzyła stosunki podjęte w przeszłości.

Głównymi zasadami współpracy są: zasada demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie zasad prawa międzynarodowego i zasad dobrosąsiedzkich oraz zasada gospodarki wolnorynkowej¹³⁹.

Do głównych celów PCA Strony zaliczyły: ustanowienie partnerstwa, którego zadaniem jest rozwijanie bliskich stosunków politycznych poprzez rozpoczęcie regularnego dialogu politycznego; wsparcie wysiłków w umacnianiu demokracji i państwa prawnego oraz rozwoju gospodarki i zakończenia procesu przejścia do gospodarki

¹³⁹ Art. 2-4 PCA.

wolnorynkowej; stworzenie podstaw współpracy prawnej, gospodarczej, społecznej, cywilnej, naukowej, kulturalnej, technologicznej i finansowej¹⁴⁰. Zauważyć należy, że cele te nie różnią się w sposób zasadniczy od celów określonych w art. 1 PCA dla państw Europy Wschodniej.

Ustanowiony również został dialog polityczny (art. 5-8), który ma służyć zacieśnianiu i intensyfikacji współpracy, wspieraniu reform politycznych i gospodarczych w tych państwach oraz może przyczynić się do rozwiązania regionalnych konfliktów i napięć. Dialog ten prowadzony jest na forum RW; PKW; regularnych posiedzeń na szczeblu wysokich urzędników; za pośrednictwem kanałów dyplomatycznych oraz na forach współpracy wielostronnej, a także za pomocą innych środków, które przyczynią się do utrwalenia i rozwoju dialogu politycznego¹⁴¹.

Do zakresu przedmiotowego wzajemnej współpracy Strony zaliczyły: wymianę handlową (art. 9-19), która również odbywa się na podstawie klauzuli najwyższego uprzywilejowania; współpracę gospodarczą i inwestycyjną; płatności bieżące i kapitał; konkurencję, ochronę własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej oraz współpracę w zakresie zbliżania prawa wewnętrznego do *acquis communautaire*; współpracę finansową oraz współpracę kulturalną¹⁴². W przypadku państw Kaukazu Południowego dodane zostały dwa obszary do wzajemnej współpracy, których nie ma w PCA dla państw Europy Wschodniej: tytuł VII – współpraca w sprawach odnoszących się do demokracji i praw człowieka¹⁴³ oraz tytuł VIII – współpraca w dziedzinie zapobiegania nielegalnej działalności oraz zapobiegania i kontroli nielegalnej imigracji¹⁴⁴.

Zgodnie z art. 43 PCA państwa Kaukazu Południowego zobowiązały się do dostosowania swojego ustawodawstwa wewnętrznego do prawa UE w następujących dziedzinach: prawo celne, prawo spółek, prawo bankowe, rachunkowość i podatki, własność intelektualna, usługi finansowe, zasady konkurencji, zamówienia publiczne, ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, środowisko, ochrona konsumenta, podatki pośrednie, normy techniczne, transport oraz ochrona pracowników w miejscu pracy.

Do postanowień wspólnych zawartych w PCA państw zarówno Europy Wschodniej, jak i Kaukazu Południowego zalicza się postanowienia instytucjonalne, ogólne i końcowe. PCA zostały zawarte na okres 10 lat z możliwością automatycznego rocznego przedłużenia za uprzednią zgodą Stron. Każdej ze Stron przysługuje prawo wypowiedzenia PCA, jednakże obowiązuje je forma pisemna i sześciomiesięczny okres wypowiedzenia, pozostały do czasu wygaśnięcia postanowień PCA¹⁴⁵. Na podstawie art. 86 PCA dla państw Kaukazu Południowego i art. 90 PCA dla państw Europy Wschodniej Strony zobowiązały się do zapewnienia osobom fizycznym i prawnym drugiej Strony,

¹⁴⁰ Art. 1 PCA.

¹⁴¹ Art. 5-8 PCA.

¹⁴² Art. 20-67, 73-77 PCA Armenii, art. 20-70, 76-80 PCA Azerbejdżanu i Gruzji.

¹⁴³ Art. 68 PCA Armenii, art. 71 PCA Azerbejdżanu i Gruzji.

¹⁴⁴ Art. 69-72 PCA Armenii, art. 72-75 PCA Azerbejdżanu i Gruzji.

¹⁴⁵ Art. 101 PCA dla państw Europy Wschodniej i art. 94 PCA dla państw Kaukazu Południowego.

bez żadnej dyskryminacji w porównaniu z traktowaniem własnych obywateli, dostęp do sądów i organów administracji publicznej w celu dochodzenia swoich praw.

Strony zobowiązały się do podjęcia wszelkich, zarówno ogólnych, jak i szczególnych, środków koniecznych do realizacji zobowiązań wynikających z postanowień PCA. W przypadku gdy jedna ze Stron uzna, iż druga Strona nie wypełnia zobowiązań, może podjąć odpowiednie kroki. Przedtem jednak ma obowiązek dostarczyć RW wszelkie informacje niezbędne do dokładnego zbadania sytuacji w celu znalezienia rozwiązania możliwego do przyjęcia przez Strony. Przy wyborze środków należy przyznać pierwszeństwo tym, które w najmniejszym stopniu zakłóca realizację postanowień PCA. O środkach tych niezwłocznie zostanie powiadomiona RW oraz jeżeli druga Strona tego zażąda, będą one przedmiotem konsultacji na forum RW¹⁴⁶.

PCA utworzyło również ramy instytucjonalne mające ułatwić realizację sformułowanych celów. Utworzono: RW, Komitet Współpracy (KW) oraz Parlamentarny Komitet Współpracy (PKW), których prace są wspierane przez liczne komitety składające się z ekspertów, na przykład ds. handlu i inwestycji, energetyki i transportu, bezpieczeństwa atomowego, społeczeństwa informacyjnego, polityki celnej i współpracy przygranicznej i innych. Relacje pomiędzy UE i państwami Kaukazu Południowego zachodzą wyłącznie w ramach postanowień PCA i PW, nie ma w przeciwieństwie np. do Ukrainy tradycji spotykania się najwyższych urzędników państwowych na tzw. szczytach.

Nadzór nad realizacją postanowień PCA powierzono RW. W jej skład wchodzi przedstawiciele rządów państw Europy Wschodniej z jednej strony oraz członkowie Rady i KE z drugiej strony. RW zbiera się na posiedzenia na szczeblu ministrów raz do roku lub gdy wymagają tego okoliczności. RW przewodniczy kolejno przedstawiciel rządu ukraińskiego oraz przedstawiciel UE¹⁴⁷. W celu realizacji zadań przewidzianych przez postanowienia PCA RW posiada prawo do podejmowania decyzji, które mają charakter prawnie wiążący dla Stron. Może udzielać również zaleceń. RW posiada także kompetencję do rozstrzygania sporów. Spór rozstrzygany jest poprzez przyjęcie przez RW zalecenia. W przypadku gdy nie będzie możliwe rozstrzygnięcie sporu przy zastosowaniu tej procedury, Strony mogą powołać komisję concyliacyjną. Komisja taka będzie złożona z trzech członków mianowanych po jednym przez Strony oraz RW. Rozstrzygnięcie sporu przez komisję nastąpi większością głosów i również przyjmie formę zalecenia, które nie ma charakteru prawnie wiążącego¹⁴⁸.

Organem pomocniczym RW jest Komitet Współpracy (KW), w którego skład wchodzi przedstawiciele rządów państw Europy Wschodniej z jednej strony oraz członkowie Rady i KE z drugiej strony, ale na szczeblu wyższych urzędników. KW przewodniczy

¹⁴⁶ Art. 102 PCA dla państw Europy Wschodniej i art. 95 PCA Armenii, art. 98 PCA Azerbejdżanu i Gruzji.

¹⁴⁷ Art. 86 PCA dla państw Europy Wschodniej i art. 78 i 79 PCA dla państw Kaukazu Południowego.

¹⁴⁸ Art. 96 PCA dla państw Europy Wschodniej i art. 89 PCA dla państw Kaukazu Południowego.

kolejno przedstawiciel państw Europy Wschodniej oraz przedstawiciel UE¹⁴⁹. Głównym jego zadaniem jest przygotowywanie posiedzeń RW.

Ostatnim organem powołanym przez PCA jest Parlamentarny Komitet Współpracy (PKW), w którego skład wchodzi przedstawiciele PE oraz parlamentów państw Europy Wschodniej. Stanowi on forum spotkań i wymiany poglądów dla jego członków. PKW przewodniczy kolejno przedstawiciel PE oraz przedstawiciel parlamentu państwa Europy Wschodniej¹⁵⁰. PKW może zażądać od RW odpowiednich informacji dotyczących realizacji postanowień PCA. RW ma obowiązek takich informacji udzielić. PKW jest także informowany o wszystkich decyzjach podjętych przez RW. Ponadto może udzielać jej zaleceń. Pracę PKW wspierają następujące podkomitety: ds. Handlu i Inwestycji, ds. Ekonomicznych, Społecznych, Finansowych i Statystycznych, ds. Polityki Przedsiębiorstw, Konkurencji i Nadzoru Współpracy, ds. Energii, Transportu, Społeczeństwa Informacyjnego, Bezpieczeństwa Nuklearnego i Środowiska, ds. Współpracy Celnej i Międzygranicznej, ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa oraz ds. Nauki, Technologii, Badań, Rozwoju, Edukacji, Kultury i Zdrowia Publicznego.

Ze wszystkimi krajami partnerskimi UE rozpoczęła już proces negocjacji umów stowarzyszeniowych oraz porozumień ustanawiających DCFTA, które mają zastąpić obowiązujące dotychczas PCA. W przypadku Ukrainy proces negocjacji już się zakończył, obie umowy zostały parafowane 30 III 2013 r. i prawdopodobnie zostaną podpisane w listopadzie 2013 r. w trakcie trzeciego szczytu PW. W tabeli poniżej przedstawiony został stan negocjacji umów stowarzyszeniowych z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego¹⁵¹.

	Umowa stowarzyszeniowa (AA)¹⁵²	Porozumienie ustanawiające DCFTA	Perspektywy negocjacji i implementacji postanowień AA
Armenia	Negocjacje rozpoczęto w lipcu 2010 r., zamknięto 21 z 28 rozdziałów.	Rozpoczęto negocjacje w lutym 2012 r.	Do 2013 r. uzgodnienie Agendy stowarzyszeniowej, a do jesieni 2013 r. zakończenie negocjacji AA i DCFTA.
Azerbejdżan	Negocjacje rozpoczęto w lipcu 2010 r., zamknięto 13 z 28 rozdziałów.	Nie jest członkiem WTO, więc negocjacje rozpocząć się nie mogą.	Do 2013 r. uzgodnienie Agendy stowarzyszeniowej, do jesieni 2013 r. zakończenie negocjacji AA, osiągnięcie postępu w negocjacjach do WTO

¹⁴⁹ Art. 87 PCA dla państw Europy Wschodniej i art. 80 PCA dla państw Kaukazu Południowego.

¹⁵⁰ Art. 90 i 91 PCA dla państw Europy Wschodniej i art. 83-85 PCA dla państw Kaukazu Południowego.

¹⁵¹ R. Sadowski, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*, Komentarze OSW 2012, nr 78, s. 6.

¹⁵² Umowa składa się z czterech części: 1) dialog polityczny, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa; 2) sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo; 3) współpraca gospodarcza i sektorowa; 4) negocjowana oddzielnie umowa o pogłębionej strefie wolnego handlu.

Gruzja	Negocjacje rozpoczęto w lipcu 2012 r.	Negocjacje rozpoczęto w lutym 2012 r.	Uzgodnienie Agendy stowarzyszeniowej w 2013 r.
Mołdowa	Rozpoczęto negocjacje w lutym 2012 r.	Do 2013 r. uzgodnienie Agendy stowarzyszeniowej, do jesieni 2013 r. zakończenie negocjacji AA i DCFTA.	
Ukraina	Negocjacje rozpoczęto w 2007 r. i zakończono w grudniu 2011 r. Umowę parafowano 30.03.2012 r.	Negocjacje rozpoczęto w lutym 2008 r. Umowę parafowano 30.03.2012 r.	Podpisanie umowy uzależniono od przestrzegania praw człowieka i zasad państwa prawnego. Nie określono dat, UE uzależniła swoją decyzję od przebiegu wyborów parlamentarnych na Ukrainie.

Jedynym krajem partnerskim, z którym zakończone zostały negocjacje Umowy stowarzyszeniowej jest Ukraina. Umowa została parafowana 30 III 2012 r. wraz z Umową ustanawiającą DCFTA. Podstawą prawną zawarcia tej umowy jest art. 217 TFUE, który stanowi, że „Unia może zawrzeć z jednym lub większą liczbą państw lub organizacją międzynarodową umowy tworzące stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami”. Jak można zauważyć w postanowieniach niniejszego artykułu nie zostało wyjaśnione pojęcie stowarzyszenie, ale wymienione zostały trzy jego cechy charakterystyczne: wzajemne prawa i obowiązki; wspólne działania i szczególne procedury. Z przytoczonej definicji wynika, że stowarzyszenie ma charakter wzajemny, charakteryzujący się równością stron. Zasada ta szczególnie jest widoczna w postanowieniach dotyczących wspólnych instytucji oraz w procedurze rozwiązywania sporów. Nie oznacza to jednakże, że prawa i obowiązki Stron są takie same. W przypadku umów stowarzyszeniowych, zawieranych zwłaszcza z państwami rozwijającymi się, szczególnie widoczny jest brak równowagi w zakresie zobowiązań wynikających dla Stron z takiej umowy¹⁵³. Drugą cechą charakteryzującą umowę stowarzyszeniową jest to, że państwo stowarzyszone uczestniczy w realizacji celów UE¹⁵⁴. W sprawie *Demirel* TS stwierdził, że artykuł 310 TWE „tworzy szczególnie uprzywilejowane więzi z państwami nieczłonkowskimi, które w końcu muszą, do pewnego stopnia, brać udział w systemie Wspólnoty”¹⁵⁵. Na podstawie postanowień umów stowarzyszeniowych tworzone są wspólne organy mające zapewnić prawidłowe wykonanie postanowień tych umów. Należy do nich zaliczyć: Radę Stowarzyszenia, Komitet Stowarzyszenia oraz Parlamentarny Komitet Stowarzyszenia, w skład których wchodzi przedstawiciele obu Stron. Najważniejszą jednakże cechą, wyróżniającą umowę stowarzyszeniową jest ustanowienie „specjalnych procedur” między Stronami, która

¹⁵³ Sprawa 87/75, *Beresciani v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, 1976, ECR 129.

¹⁵⁴ P. Pescatore, *Les Relations Exterieurs de la Communauté Européenne*, Hague Recueil 1961, s. 138.

¹⁵⁵ Sprawa 12/86, *Demirel (Meryem) v. Stadt Schwabisch Gmund*, ECR 3719.

oznacza, że jedna z powołanych instytucji posiada kompetencje do rozstrzygania sporów powstałych w wyniku niewłaściwego wykonywania lub nie wykonywania w ogóle postanowień takiej umowy. Najczęściej tą instytucją jest Rada Stowarzyszenia. W sprawie *Haegeman* Rzecznik Generalny Mayras stwierdził, że zawarcie umowy stowarzyszeniowej może doprowadzić do ustanowienia bardzo bliskiej instytucjonalnej współpracy pomiędzy WE i państwem stowarzyszonym bez konieczności bezwarunkowej akcesji tego państwa do WE¹⁵⁶.

Na podstawie powyższej analizy można wyróżnić kilka zasadniczych elementów, które pomogą w zdefiniowaniu pojęcia stowarzyszenie, zawartego w postanowieniach artykułu 217 TFUE. Należą do nich: tworzenie bliskich relacji między Stronami, umożliwiających „uczestnictwo państwa stowarzyszonego w określonych celach Traktatu”; szeroki zakres przedmiotowy umów, wykraczający daleko poza postanowienia handlowe i obejmujący różne sektory działalności UE; ustanowienie wspólnych instytucji, posiadających kompetencje do stanowienia aktów prawnie wiążących i rozstrzygania sporów oraz stworzenie stałych i trwałych więzi między Stronami, co najczęściej jest związane z nieokreślonym czasem ich obowiązywania.

Parafowana Umowa stowarzyszeniowa z Ukrainą jest bardzo obszernym porozumieniem, które złożone jest z ponad 1200 stron. Składa się ona z preambuły, części merytorycznej podzielonej na siedem tytułów, 43 aneksów oraz 3 protokołów.

W postanowieniach preambuły Strony wyjaśniły, że celem ogólnym zawarcia tej umowy jest ustanowienie bliskich i trwałych relacji pomiędzy nimi. Ponadto w tej części znajdują się jeszcze następujące zapisy: odwołanie się do wspólnych wartości UE: demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa; potwierdzenie, że Ukraina jest państwem europejskim dzielącym z państwami członkowskimi UE wspólną historię i wspólne wartości; uznanie europejskich aspiracji Ukrainy oraz potwierdzenie, że polityczne stowarzyszenie i integracja gospodarcza Ukrainy z UE będzie uzależniona od osiągniętych postępów w implementacji niniejszej umowy. Zatem w tej części brakuje zapisu mówiącego o przyszłym członkostwie tego państwa w UE.

Część merytoryczna Umowy stowarzyszeniowej została podzielona na siedem tytułów.

W tytule I – *Zasady ogólne* – zawarte zostały zasady ogólne współpracy: zasada demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie zasad suwerenności i integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zasada suwerenności, gospodarki wolnorynkowej, dobrych rządów, zwalczania korupcji, zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, promowania zrównoważonego rozwoju oraz efektywnego multilateralizmu. Są to zasady wspólne dla wszystkich

¹⁵⁶ Sprawa 96/71, *Haegeman v. Commission* [1972], European Court Reports, ECR 1005.

państw członkowskich, a zarazem zasady podstawowe, na których opiera się każde europejskie państwo demokratyczne.

Tytuł II: *Dialog polityczny i reformy, polityczne stowarzyszenie oraz współpraca w ramach WPZiB*. W tytule tym znajdziemy postanowienia dotyczące przede wszystkim zintensyfikowania dialogu politycznego oraz współpracy i konwergencji w ramach WPZiB. Dialog polityczny ma odbywać się tak jak dotychczas, na tzw. szczytach UE–Ukraina oraz w ramach Rady Stowarzyszenia, i ma on następujące cele: pogłębić polityczne stowarzyszenie pomiędzy Ukrainą i UE; promować międzynarodowe bezpieczeństwo i stabilność; wzmocnić współpracę i dialog w sprawach dotyczących międzynarodowego bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego oraz wzmocnić przestrzeganie zasad demokratycznych, rządów prawa, dobrego zarządzania oraz praw człowieka i podstawowych wolności.

Tytuł III: *Sprawiedliwość, Wolność i Bezpieczeństwo*. Tytuł ten zawiera postanowienia dotyczące: ochrony danych osobowych; współpracy w ramach polityki migracyjnej, azylu i zarządzania granicami; traktowania pracowników; mobilności pracowników; przepływu osób; prania pieniędzy i terroryzmu finansowego; zwalczania nielegalnego handlu narkotykami, korupcji, terroryzmu i przestępczości zorganizowanej.

Tytuł IV: *Handel*. UE jest dla Ukrainy głównym partnerem handlowym, a na rynek UE trafia ponad 31% ukraińskiego eksportu. Poprzez utworzenie DCFTA ma nastąpić intensyfikacja wzajemnej współpracy handlowej; wzrost inwestycji bezpośrednich; poprawa klimatu inwestycyjnego; poprawa jakości produktów i usług oraz zwiększenie konkurencyjności gospodarki ukraińskiej.

Tytuł V: *Gospodarka i współpraca sektorowa*. Tytuł ten zawiera 28 rozdziałów, które szczegółowo regulują współpracę w obszarach dotyczących: energii, transportu, finansów publicznych, współpracy makrofinansowej, lotnictwa, badań, podatków, statystyki, turystyki, usług, audytu, społeczeństwa informacyjnego, polityki audiowizualnej, rolnictwa, rybołówstwa, ochrony konsumentów, bezrobocia, polityki społecznej, zdrowia publicznego, edukacji, szkoleń i młodzieży, sportu, współpracy transgranicznej i regionalnej, udziału w programach i agencjach UE, współpracy przemysłowej, górnictwa oraz prawa spółek. W ramach tych obszarów Ukraina zobowiązała się do zbliżania swoich przepisów krajowych do prawa UE.

W tytule VI – *Współpraca finansowa* – znajdują się postanowienia dotyczące współpracy finansowej, natomiast tytuł VII poświęcony został postanowieniom ogólnym i końcowym. W swoich postanowieniach Umowa stowarzyszeniowa przewiduje utworzenie systemu instytucjonalnego nadzorującego wykonanie postanowień niniejszej umowy. Utrzymane nadal pozostaną spotkania na tzw. szczytach, odbywające się pomiędzy Prezydentem Ukrainy i najwyższymi urzędnikami UE. Na szczeblu ministerialnym spotkania Stron będą odbywały się na forum Rady Stowarzyszenia, której organem pomocniczym będzie Komitet Stowarzyszenia. Przewidziano również utworzenie

Parlamentarnego Komitetu Stowarzyszenia, w którego skład będą wchodziłi przedstawiciele PE i Parlamentu Ukrainy. Nowym forum współpracy, które nie występowało w ramach Układów Europejskich jest Platforma Społeczeństwa Obywatelskiego. Umowa stowarzyszeniowa zawarta została na czas nieokreślony, jej rewizja będzie możliwa po upływie 5 lat od daty wejścia w życie. Spory między Stronami będą rozstrzygane za pomocą specjalnie w tym celu utworzonego Mechanizmu Rozstrzygania Sporów, który będzie to czynił na żądanie jednej ze Stron w przypadku, gdy druga Strona nie wykonuje swoich zobowiązań. Szczególny system rozstrzygania sporów przewidziany został na podstawie postanowień porozumienia ustanawiającego DCFTA. W tym celu utworzony zostanie Mechanizm Rozstrzygania Sporów handlowych, który będzie funkcjonował podobnie do mechanizmu rozstrzygania sporów na forum WTO.

3.2. Plan Działania

RK jest pierwszym krokiem niezbędnym do opracowania PD. Opracowywany jest on samodzielnie przez KE, która ocenia sytuację polityczną, gospodarczą oraz społeczną kraju partnerskiego, ponadto zawiera prognozy dotyczące rozwoju wzajemnych stosunków między Stronami. RK cechuje się bardzo dużą szczegółowością. Następnie jest on przedstawiany Radzie, która na jego podstawie podejmuje decyzję o przejściu do kolejnego etapu współpracy, czyli do przyjęcia PD. W przypadku państw Europy Wschodniej RK zostały opracowane w maju 2004 r., natomiast dla państw Kaukazu Południowego raporty krajowe zostały przyjęte w marcu 2005 r.¹⁵⁷ Oznacza to, że RK jest dokumentem mającym charakter wyłącznie polityczny oraz opracowywany jest wyłącznie raz, tzn. przed objęciem kraju sąsiedzkimi postanowieniami Strategii ustanawiającej EPS. Jest on również publikowany w Dz. U. jako dokument roboczy KE. Jego opracowanie oznacza, iż UE i kraj sąsiedzki może przystąpić do rozpoczęcia negocjacji PD, gdyż w nim KE zawsze zawiera wytyczne dotyczące prac nad przyszłym PD.

Zgodnie z postanowieniami komunikatu KE do Rady z dnia 9 XII 2004 r. dotyczącego propozycji KE w sprawie PD w ramach EPS „[...] PD są uzgadniane wspólnie z zainteresowanymi krajami sąsiadującymi. Powinny one obejmować co najmniej trzyletni okres i podlegać przedłużeniu za obopólną zgodą. PD powinny opierać się na wspólnych zasadach, jednakże muszą być one odpowiednio zróżnicowane, aby uwzględnić specyfikę kraju sąsiedzkiego, jego proces reform krajowych oraz jego stosunki z UE. Muszą być one szeroko zakrojone, a jednocześnie jasno określać ograniczoną liczbę kluczowych priorytetów oraz przedstawiać rzeczywiste bodźce do wprowadzenia reform. Powinny również przyczyniać się na ile jest to możliwe do współpracy regionalnej”¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Wszystkie RK dostępne są na stronie internetowej: www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

¹⁵⁸ COM (2004) 795 final.

W postanowieniach Strategii PD podzielone zostały przez KE według kryterium geograficznego na dwie kategorie: PD dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego oraz PD dla państw basenu Morza Śródziemnego. Nie jest możliwe zastosowanie kryterium formalnego ich podziału, gdyż formalnie są one jednolite.

W tabeli poniżej przedstawione zostały ogólne informacje dotyczące terminów przyjęcia PD przez UE i kraje partnerskie Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego¹⁵⁹.

Kraj partnerski	Termin przyjęcia Raportu krajowego	Data ustalenia PD	Data przyjęcia PD przez UE	Data wspólnego przyjęcia PD wspólnie z krajem partnerskim
Armenia	1.03.2005	Jesień 2006	13.11.2006	14.11.2006
Azerbejdżan	1.03.2005	Jesień 2006	13.11.2006	14.11.2006
Białoruś	————	————	————	————
Gruzja	1.03.2005	Jesień 2006	13.11.2006	14.11.2006
Mołdowa	1.05.2004	2004	21.02.2005	22.02.2005
Ukraina	1.05.2004	2004	21.02.2005	21.02.2005

PD to bilateralne porozumienia, w których zapisane zostały strategiczne cele współpracy i główne obszary działań. W każdym uzgodnionym i opracowanym przez Stronę PD są zawarte postanowienia dotyczące następujących obszarów współpracy: wspólnych wartości, dialogu politycznego, polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, handlu i rynku wewnętrznego, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, energii, transportu, środowiska naturalnego, społeczeństwa informacyjnego oraz badań i innowacji¹⁶⁰. W pewnych sytuacjach, określonych w tekście PD, występuje konieczność przyjęcia aktu prawnie wiążącego. Do typowych przykładów takich aktów zaliczamy: umowy ustanawiające DCFTA, umowę o ułatwieniach wizowych czy umowę o readmisji.

PD nie jest jednakże obszernym porozumieniem. Jest on podzielony na części, punkty i podpunkty, nie występują w jego strukturze artykuły, paragrafy i ustępy. Nie jest on również podpisywany ani nie jest publikowany w Dz. U. Każdy PD jest porozumieniem charakteryzującym się ogólnością sformułowań, określającym cele i obszary wzajemnej współpracy, niezbędne działania, jakie musi podjąć kraj partnerski, aby zrealizować założone cele oraz osiągnąć oczekiwane rezultaty, pozostawiając krajom partnerskim swobodę w podejmowaniu działań zmierzających do realizacji celów w nim ustanowionych. Wymogiem obligatoryjnym, niezbędnym do przyjęcia PD między Stronami, jest aktualnie obowiązująca umowa międzynarodowa regulująca stosunki między Stronami, a w przypadku gdy taka umowa nie została zawarta, nie jest również możliwe

¹⁵⁹ Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership, Brussels, 20 III 2013, JOIN (2013) 4 final, p. 23-25.

¹⁶⁰ A. Marchetti, *op. cit.*, p. 8-9.

przyjęcie PD. Zatem obowiązywanie PCA jest warunkiem koniecznym do przyjęcia PD. Reasumując, PCA i PD tworzą pewną całość, są ściśle ze sobą powiązane, gdyż przyjęcie PD jest uzależnione od obowiązywania PCA. PD stanowi więc układ uzupełniający w stosunku do PCA, którego podstawowym celem jest sprecyzowanie zobowiązań wynikających układu podstawowego¹⁶¹. W związku z tym podstawą prawną dla rozpoczęcia prac mających na celu na ustaleniu tekstu PD stanowi PCA. Zauważyć również należy, iż strony PCA są również stronami PD. W sytuacji gdy już obowiązuje między Stronami PCA, następnym krokiem jest opracowanie samodzielnie przez KE Raportu krajowego (RK), w którym dokonuje ona analizy stosunków między Stronami oraz zawiera podstawowe wytyczne dotyczące negocjacji PD. Dopiero po zakończeniu prac przez KE nad RK Strony opracowują wspólnie PD. W przypadku gdy negocjacje dotyczą WPZiB, uczestniczy w nich Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Tak opracowany PD jest następnie zatwierdzany przez kraj partnerski, a dopiero na końcu przez RW¹⁶². Nad postępowaniem prac dotyczących wdrażania postanowień PD czuwają organy powołane na podstawie postanowień PCA. Implementacja postanowień PD ma pomóc krajom partnerskim wypełnić zobowiązania wynikające z PCA, stworzyć nowe więzi pomiędzy UE i tymi krajami w nowych obszarach współpracy, stanowić zachętę i wsparcie do przeprowadzania dalszych reform politycznych, gospodarczych i społecznych oraz dalszej integracji z UE. Można zatem powiedzieć, że PD ma charakter uzupełniający w stosunku do postanowień PCA, które w przypadku EPS stanowią umowę główną. W przypadku EPS można zaryzykować stwierdzenie, że PD „[...] stanowią jakby przedłużenie, a zarazem konkretyzację układu podstawowego [PCA], [...] a ich treść jest zróżnicowana i uzależniona od potrzeb kraju partnerskiego”¹⁶³. Za implementację postanowień PD odpowiedzialne są instytucje utworzone i działające na podstawie postanowień PCA. W przypadku wykonania przez kraje partnerskie wszystkich zobowiązań wynikających z PCA będzie możliwe rozpoczęcie negocjacji dotyczących zawarcia nowego porozumienia regulującego stosunki między Stronami, którego podstawą prawną będzie art. 8 ust. 2 TUE. Dla krajów partnerskich PD stanowią dokumenty o charakterze strategicznym, w których zawarte są postanowienia dotyczące dalszych podejmowanych przez nie działań mających na celu wykonanie zaciągniętych zobowiązań. Dla UE są natomiast podstawą udzielania wsparcia finansowego i technicznego oraz stanowią punkty odniesienia przy ocenianiu przez KE postępów dokonanych przez kraje sąsiedzkie.

Zgodnie z postanowieniami Strategii PD obejmują dwa szerokie obszary. Pierwszy dotyczy zobowiązania do podjęcia określonych działań, które będą miały na celu potwierdzenie lub wzmocnienie przestrzegania wspólnych wartości, oraz realizację celów

¹⁶¹ J. Śładkowski, *Pomoc i współpraca techniczna w systemie Narodów Zjednoczonych*, Wrocław 1975, s. 115.

¹⁶² EPS-Strategia, s. 4.

¹⁶³ J. Śładkowski, *op. cit.*, s. 112.

w ramach WPZiB. Drugi natomiast obejmuje zobowiązania do podejmowania działań mających na celu zbliżenie krajów partnerskich do UE na wielu płaszczyznach¹⁶⁴.

UE opiera się na wspólnych wartościach określonych w art. 2 TUE i te wartości promuje we wzajemnych relacjach z krajami partnerskimi. PD zawierają zatem priorytety mające na celu wzmocnienie zaangażowania krajów partnerskich w obszarze tych wartości. Szczególną uwagę UE zwraca na: poszanowanie zasad demokracji i państwa prawnego; przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności, włącznie z wolnością mediów i wyrażania poglądów, poszanowaniem praw mniejszości i dzieci, równym traktowaniem kobiet i mężczyzn, prawem do zrzeszania się; reformę sądownictwa; walkę z korupcją oraz przestępczością zorganizowaną; walkę z praktykami tortur i niehumanitarnym traktowaniem; wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego; współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym; walkę z terroryzmem i rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia oraz rozwiązywanie sporów środkami pokojowymi¹⁶⁵. Niemniej jednak, zgodnie z zasadą dyferencjacji, PD są tak zróżnicowane, aby uwzględniać obecny stan stosunków między Stronami, potrzeby kraju partnerskiego, jego możliwości absorpcyjne oraz wspólne interesy.

Za pośrednictwem EPS Strony postanowiły zintensyfikować dialog polityczny oraz poprawić jego skuteczność. Do jego zakresu przedmiotowego zaliczono: zagadnienia związane z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami regionalnymi i międzynarodowymi; rozstrzyganie konfliktów; zarządzanie kryzysowe oraz wspólne zwalczanie zagrożeń w obszarze bezpieczeństwa, takich jak: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi; nielegalny eksport broni oraz rozwijanie wspólnej odpowiedzialności UE i krajów partnerskich za bezpieczeństwo i stabilizację w regionie sąsiadującym¹⁶⁶. Postanowienia PD wymieniają konkretne obszary, w których niezbędna jest intensyfikacja dialogu politycznego i współpracy politycznej, np. w przypadku Ukrainy dialog polityczny obejmuje: wzmocnienie niezależności sądownictwa; zwalczanie korupcji oraz pogłębienie współpracy mającej na celu rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu; w przypadku Mołdowy – reformę ordynacji wyborczej; wzmocnienie niezależności sądownictwa; zwalczanie korupcji oraz pogłębienie współpracy mającej na celu rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu; w przypadku Maroka i Tunezji – wspieranie działań mających na celu: przeprowadzenie reform demokratycznych; przyjęcie konwencji międzynarodowych dotyczących poszanowania praw człowieka i jego podstawowych wolności oraz modernizację systemu wymiaru sprawiedliwości.

¹⁶⁴ EPS-Strategia, s. 51-52.

¹⁶⁵ Tamże, s. 56.

¹⁶⁶ S. Gänzle, *Externalizing EU Governance and the European Neighbourhood Policy: a Framework for Analysis*, referat wygłoszony podczas konferencji: „The EU as a Global Actor” 5-6 V 2008 r. w Dalhousie University EU Centre of Excellence.

W obszarze polityki rozwoju społeczno-gospodarczego PD przewidują ustanowienie rozszerzonych i preferencyjnych stosunków handlowych, zwiększoną pomoc finansową i techniczną. Kraje partnerskie będą mogły partycypować w rynku wewnętrznym UE poprzez zbliżanie przepisów ustawodawczych i wykonawczych oraz uczestnictwo w programach UE. Rozszerzony dialog i współpraca w wymiarze społecznym dotyczy: zatrudnienia, polityki społecznej i reform strukturalnych. Dialog ten będzie miał na celu zachęcenie rządów krajów partnerskich do podejmowania wysiłków mających na celu: redukcję ubóstwa, tworzenie miejsc pracy, wspieranie podstawowych standardów pracy, zwiększenie skuteczności pomocy społecznej i zreformowanie krajowych systemów społecznych. Niemniej jednak do wszystkich zagadnień dotyczących przepływu pracowników oraz koordynowania systemów zabezpieczenia społecznego mają zastosowanie przepisy PCA.

W PD znajdują się również postanowienia dotyczące handlu i rynku wewnętrznego, gdyż EPS przewiduje większe otwarcie rynku UE zgodnie z zasadami WTO. W kontekście procesu barcelońskiego postanowiono o utworzeniu strefy wolnego handlu i rozpoczęto asymetryczny proces liberalizacji. Priorytetem zaś w przypadku państw Europy Wschodniej jest efektywniejsze wdrożenie postanowień dotyczących handlu zawartych w postanowieniach PCA; współpraca celna; poprawa klimatu inwestycyjnego; promowanie handlu usługami; likwidowanie barier handlowych; harmonizacja zasad celnych; modernizacja i poprawa systemów celnych oraz akcesja do WTO.

W PD Strony zawarły także postanowienia dotyczące: zbliżania standardów kontroli sanitarnej i fitosanitarnej do wymogów UE, handlu usługami, liberalizacji przepływu kapitału, inwestycji, konkurencji, unowocześnienia i zwiększenia przejrzystości systemu podatkowego oraz regulacji dotyczących podwójnego opodatkowania. W porównaniu z postanowieniami PCA w PD znajdują się, oprócz kwestii dotyczących liberalizacji przepływu towarów, również zagadnienia związane z polityką makroekonomiczną krajów partnerskich takie jak: polityka pieniężna, zarządzanie finansami, dług publiczny, konsolidacja skarbowa czy zagadnienia dotyczące systemu podatkowego¹⁶⁷.

W PD zawarte również zostały postanowienia dotyczące współpracy w obszarach spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Są to bardzo ważne obszary wzajemnej współpracy, zarówno dla krajów partnerskich, jak i samej UE, gdyż dotyczą zagadnień związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym tych podmiotów. W ramach współpracy w tych dwóch obszarach Strony skoncentrują się na następujących kwestiach: poprawa systemów zarządzania granicami oraz poprawa ochrony dokumentów podróży; zintensyfikowanie dialogu dotyczącego migracji; uproszczenie procedur wizowych; zagadnienia dotyczące readmisji; ułatwienia wizowe; prowadzenie dialogu dotyczącego migracji

¹⁶⁷ EPS-Strategia, s. 58-59; G. Sasse, *op. cit.*, p. 301; M. Dodini, M. Fantini, *The EU Neighbourhood Policy: implications for economic growth and stability*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, no 3, p. 507- 532.

i azylu; współpraca dotycząca zwalczania nielegalnej imigracji; zwalczanie rasizmu i ksenofobii; współpraca w zakresie zwalczania korupcji; współpraca w zakresie poprawy egzekwowania prawa; wzmocnienie współpracy mającej na celu: zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami i bronią, prania pieniędzy, przestępczości finansowej i gospodarczej; wzmocnienie sądownictwa, współpraca policyjna i sądowa oraz współpraca z Europejskim Urzędem Policji (Europol) i Europejską Jednostką Współpracy Sądowej (Eurojustem)¹⁶⁸. Duży nacisk we wzajemnej współpracy dotyczącej spraw wewnętrznych położony został na wzmocnienie dialogu i współpracy w kwestiach dotyczących: zarządzania migracją; wprowadzenia i/lub usprawnienia procedur dotyczących ubiegania się o azyl lub status uchodźcy. Pomoc finansowa UE koncentruje się na stworzeniu niezbędnego systemu instytucjonalnego oraz implementacji konwencji międzynarodowych. Z inicjatywy KE ustanowiony został Program Eneasz, do którego zadań należy: pomoc i współpraca z państwami trzecimi w zakresie ochrony praw imigrantów; zwalczanie nielegalnej imigracji; poprawa ochrony uchodźców; wspieranie systemów zarządzania granicami oraz zagadnienia dotyczące readmisji i uproszczenia procedur wizowych¹⁶⁹.

Bardzo dużym problemem w każdym z krajów partnerskich jest ubóstwo. Z tego właśnie powodu w PD znajdują się postanowienia dotyczące walki z tym zjawiskiem oraz z wykluczeniem społecznym. Kluczem do redukcji tych zjawisk jest wzrost gospodarczy, intensyfikacja wymiany handlowej oraz wzrost inwestycji. Z tych właśnie powodów EPS promuje współpracę z krajami partnerskimi w takich obszarach jak: polityka społeczna, zatrudnienie, ochrona zdrowia oraz reformy strukturalne.

Strony postanowiły wzmocnić strategiczne partnerstwo w dziedzinie energii, w którego skład wchodzi: zaopatrzenie, ochrona i bezpieczeństwo energetyczne. UE jest największym na świecie importerem ropy i gazu. Szacuje się, że zapotrzebowanie na te surowce zwiększy się w UE z obecnych 50% dotychczasowego zapotrzebowania do 70% w 2030 r.¹⁷⁰ Z tego powodu tak ważnym obszarem współpracy pomiędzy UE i krajami partnerskimi jest energetyka. Kraje sąsiedzkie odgrywają bardzo dużą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego UE, gdyż są one dostawcami lub potencjalnymi dostawcami tych surowców na rynek UE, np. Rosja, Azerbejdżan, Algieria, Maroko, Libia, lub państwami tranzytowymi – Ukraina, Białoruś, Gruzja, Armenia, Maroko czy Tunezja. Z tego powodu PD zawierają postanowienia dotyczące intensyfikacji dialogu i współpracy w dziedzinie energii, polityk wspierających energooszczędność i energowydajność, kwestie związane z wykorzystaniem źródeł odnawialnych oraz współpracę w dziedzinie technologii energetycznych, np. dotyczących czystego węgla.

¹⁶⁸ Tamże, s. 59-60.

¹⁶⁹ Regulation No. 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 on financial and technical assistance in the area of migration and asylum OJ 2004 L80/1.

¹⁷⁰ EPS-Strategia, s. 60.

Strony zauważyły konieczność: modernizacji sieci transportowych łączących UE z krajami partnerskimi; wprowadzenia zmian operacyjnych w już istniejącej sieci transportowej; wzmocnienia powiązań w dziedzinie lotnictwa; poprawy stanu sieci transportowej oraz zabezpieczenia infrastruktury transportowej przed atakami terrorystycznymi¹⁷¹.

Partnerzy postanowili o zacieśnieniu współpracy w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Z tego powodu w PD znajdują się odpowiednie przepisy dotyczące środowiska mające na celu uniknięcie jego degradacji i zanieczyszczenia, ochrony zdrowia ludzkiego oraz bardziej racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych w takich obszarach jak: jakość wody, zarządzanie odpadami, zanieczyszczenie powietrza oraz walka z pustynnieniem.

Za ważne obszary wspólnego zainteresowania uznano rozwój społeczeństwa informacyjnego, który ma szczególne znaczenie dla rozwoju nowoczesnych społeczeństw i gospodarek oraz badania i innowacje. W ramach tego drugiego obszaru UE postanowiła otworzyć dla krajów partnerskich Europejską Przestrzeń Badawczą, która spełniać ma rolę czynnika integracji społeczności naukowych krajów partnerskich.

EPS wspiera również kulturalne oraz edukacyjne kontakty międzyludzkie pomiędzy UE i krajami partnerskimi. Z tego powodu EPS przewiduje stopniowe otwieranie niektórych programów UE dla krajów partnerskich, np. programów Youth, Tempus i Erasmus Mundus. Ponadto KE zaproponowała stworzenie programu Tempus Plus jako programu wyspecjalizowanego, odnoszącego się wyłącznie do państw objętych EPS¹⁷². W PD zawarte są również postanowienia dotyczące intensyfikacji dialogu na temat poprawy opieki zdrowotnej, reformy systemu opieki zdrowotnej, współpracy w zakresie opracowania krajowych strategii zdrowotnych dotyczących np. gruźlicy, wirusa HIV czy ptasiej grypy.

EPS wspiera również współpracę regionalną, zarówno pomiędzy UE i krajami partnerskimi, jak również pomiędzy krajami partnerskimi, która pozwoli nawiązać bliższe relacje handlowe pomiędzy partnerami, zacieśnić współpracę w tych sektorach gospodarczych, które stanowią przedmiot wzajemnego zainteresowania, jak np. transport, energetyka czy ochrona środowiska, oraz zintensyfikować działania mające na celu wspólne zwalczanie zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa w regionie oraz zintensyfikować współpracę w obszarze kontaktów międzyludzkich. Do priorytetowych obszarów współpracy regionalnej UE z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego zaliczono: wzmocnioną współpracę ekonomiczną, gospodarczą, politykę zatrudnienia i społeczną, energetykę i transport; środowisko naturalne, bezpieczeństwo jądrowe i zasoby naturalne; współpracę sądową, organów ścigania i współpracę transgraniczną oraz kontakty międzyludzkie wraz z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁷¹ Tamże, s. 62.

¹⁷² Komunikat KE w sprawie nowych programów generowania wspólnotowej edukacji i kształcenia po 2026 r., COM (2004) 156 final, 9.03.2004.

PD dla państw Europy Wschodniej złożony jest z trzech części: 1) wstępu, w którym Strony zawarły cele oraz priorytety współpracy; 2) priorytetowych obszarów współpracy, których w przypadku Ukrainy jest 6, a Mołdowy – 7 oraz 3) dotyczącej monitoringu.

Do priorytetów współpracy pomiędzy UE i Ukrainą zaliczono: wzmocnienie instytucji gwarantujących rządy prawa i efektywne funkcjonowanie demokracji; zagwarantowanie poszanowania zasad wolności prasy i swobody wypowiedzi; zacieśnienie współpracy w wymiarze bezpieczeństwa, zwłaszcza w sferze rozbrojenia i nieproliferaacji oraz realizowanie reform gospodarczych: akcesję do WTO; stopniowe znoszenie ceł i innych środków utrudniających wymianę handlową; reformę sektora podatkowego; polepszanie klimatu inwestycyjnego; ustanowienie dialogu na temat zatrudnienia i ułatwień wizowych oraz dostosowanie ukraińskiego prawa, norm i standardów do unijnych odpowiedników¹⁷³.

W przypadku Mołdowy do głównych obszarów współpracy Strony zaliczyły: reformę wymiaru sprawiedliwości i sektora administracji publicznej; zagwarantowanie poszanowania zasad wolności prasy i swobody wypowiedzi; współpracę w sferze gospodarczej i regulacyjnej, zwłaszcza polepszanie klimatu inwestycyjnego i stabilnego wzrostu gospodarczego oraz koordynację działań na rzecz wypracowania trwałego rozwiązania problemu Naddniestrza¹⁷⁴.

PD dla wszystkich państw Kaukazu Południowego zostały przyjęte na spotkaniu RW 14 XI 2006 r. i składają się z pięciu części: 1) wstępu, w którym wyjaśnione zostają przyczyny ich zawarcia oraz zamierzone rezultaty; 2) perspektyw ustanowienia nowego partnerstwa między Stronami; 3) priorytetowych obszarów współpracy, których w przypadku Armenii i Gruzji jest 8, a Azerbejdżanu – 10; 4) celów ogólnych i działań (w części tej szczegółowo zostały scharakteryzowane główne obszary współpracy wymienione w części trzeciej) oraz 5) monitoringu osiągniętych postępów.

We wstępie możemy przeczytać, że rozszerzenie UE 1 V 2004 r. spowodowało pogłębienie współpracy pomiędzy UE i państwami Kaukazu Południowego, ustanowienie bliskiego partnerstwa, intensyfikację procesu integracji gospodarczej oraz pogłębienie współpracy politycznej. UE i kraje partnerskie postanowiły z tej okazji skorzystać i wzmocnić wzajemne relacje oraz promować stabilność, bezpieczeństwo i dobrobyt. Podstawowymi zasadami odnoszącymi się do wzajemnej współpracy są: partnerstwo, dyferencjacja i współodpowiedzialność. Do priorytetowych obszarów współpracy UE z państwami Kaukazu Południowego, wymienionych w PD, Strony zaliczyły: umocnienie struktur demokratycznych państwa, zasady państwa prawnego; reformę systemu wymiaru sprawiedliwości; zwalczanie korupcji; ochronę praw człowieka i podstawowych wolności; rozwój gospodarczy; redukcję ubóstwa; zrównoważony rozwój oraz

¹⁷³ www.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf.

¹⁷⁴ www.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf.

ochronę środowiska; poprawę klimatu inwestycyjnego; wzmocnienie rozwoju sektora prywatnego; konwergencję prawa gospodarczego i praktyk administracyjnych; rozwój strategii energetycznej; rozstrzygnięcie środkami pokojowymi konfliktów w Górskim Karabachu, Abchazji i Osetii Południowej oraz wzmocnienie współpracy regionalnej¹⁷⁵.

W komunikacie z 2011 r. KE postanowiła zaproponować krajom partnerskim ograniczenie liczby krótko- i średnioterminowych priorytetów współpracy, wprowadzając bardziej szczegółowe punkty odniesienia i wskazanie w PD kolejności podejmowanych działań. Umożliwi to przede wszystkim lepsze powiązanie celów polityki krajów partnerskich z programowaniem pomocy finansowej przez UE, przez co będzie możliwe udzielenie wsparcia finansowego tym obszarom wzajemnej współpracy, które Strony uznają za priorytetowe.

Z powyższych rozważań wynika, że PD cechują się daleko posuniętą unifikacją. Mimo że podczas procesu ich negocjacji zawsze są brane pod uwagę indywidualne warunki, cele, potrzeby i możliwości każdego z krajów partnerskich, to PD oparte są na „[...] jednolitym wzorcu. Można powiedzieć, że są one pewnego rodzaju formularzem wypełnianym przez obie Strony po wspólnym uzgodnieniu jego treści”¹⁷⁶.

Podsumowując powyższe rozważania, możemy wyróżnić następujące cechy PD. Po pierwsze, jest on porozumieniem negocjowanym i przyjmowanym wspólnie przez UE i kraj sąsiedzki, którego Strony są takie same jak PCA. Po drugie, jest zawarty w formie pisemnej na okres co najmniej 3 lub 5 lat, który może zostać przedłużony jedynie za obopólną zgodą Stron. Po trzecie, swoim zakresem przedmiotowym obejmuje zagadnienia, które są przedmiotem regulacji PCA, oraz zawiera liczne „nowe” obszary współpracy, których nie znajdziemy w postanowieniach PCA, zakres przedmiotowy współpracy UE i kraju partnerskiego na podstawie PD jest szerszy niż w przypadku PCA, można zatem powiedzieć, że ma charakter uzupełniający i wykonawczy w stosunku do postanowień PCA. Po czwarte, przyjmowany jest w celu pomocy krajom partnerskim w implementacji postanowień PCA. Po piąte, nie jest on podpisywany ani ratyfikowany oraz po szóste, w jego treści nie znajdziemy żadnych postanowień dotyczących wejścia w życie, wypowiedzenia, publikacji, rozstrzygania sporów, a w części poświęconej monitoringowi wyłącznie informację, że nadzór nad jego implementacją sprawują organy powołane na podstawie PCA. W tym momencie powstają pytania: jaki jest jego charakter prawny? Czy jest on porozumieniem o charakterze prawnomiędzynarodowym, czy ma wyłącznie charakter polityczny? Odpowiedzi na powyższe pytania nie znajdziemy w żadnym z kluczowych dokumentów przyjętych przez KE, dotyczących EPS, dlatego odniemiemy się do prawa międzynarodowego.

¹⁷⁵ Tekst PD dla wszystkich państw Kaukazu Południowego znajduje się na stronie internetowej: www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

¹⁷⁶ J. Śladkowski, *op. cit.*, s. 113.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit a Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami i organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi z 21 III 1986 r. „Traktat oznacza międzynarodowe porozumienie regulowane przez prawo międzynarodowe i zawarte w formie pisemnej pomiędzy: jednym lub więcej państwem lub jedną lub więcej organizacją międzynarodową lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym, czy w dwóch lub więcej dokumentach i bez względu na jego szczególną nazwę”. Mimo że Konwencja ta nie weszła jeszcze w życie, w tym przypadku będzie bardzo przydatnym instrumentem, który pomoże udzielić odpowiedzi na dwa powyższe pytania. Przyjęta definicja traktatu jest węższa od pojęcia umowy międzynarodowej, która oznacza każde porozumienie zawarte między podmiotami prawa międzynarodowego, tworzące prawa i obowiązki dla stron. W tym przypadku nie jest istotne, czy jest ona zawarta w formie pisemnej czy ustnej, a jej stronami mogą być oprócz państw i organizacji międzynarodowych również inne podmioty prawa międzynarodowego. Aby dane porozumienie można było uznać za międzynarodowe, muszą być spełnione następujące warunki:

- 1) porozumienie musi zostać zawarte przez podmioty prawa międzynarodowego, posiadające *ius contrahendi* w przedmiocie objętym treścią porozumienia;
- 2) porozumienie musi mieć charakter prawotwórczy, co oznacza, że intencją stron jest stworzenie praw i obowiązków;
- 3) porozumienie musi podlegać prawu międzynarodowemu, jego zasadom ogólnym, np. *pacta sunt servanda*, oraz szczególnym, dotyczącym np. publikacji, wejścia w życie, rozstrzygnięcia sporów.

Pierwszy wymóg stawiany porozumieniom prawnym międzynarodowym jest spełniony w przypadku PD, gdyż jego stronami są podmioty prawa międzynarodowego posiadające zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w sferze prawa międzynarodowego. Strony PD są takie same jak strony PCA, a więc z jednej strony są to UE i jej państwa członkowskie, a z drugiej kraj partnerski z Europy Wschodniej lub Kaukazu Południowego. Nadanie organizacji międzynarodowej podmiotowości prawnej w sferze prawa międzynarodowego oznacza, że taka organizacja posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnej w sferze prawa międzynarodowego, a zatem posiada ona międzynarodowe prawa i obowiązki oraz możliwość samodzielnego działania w płaszczyźnie międzynarodowej¹⁷⁷. W doktrynie do głównych atrybutów organizacji międzynarodowej jako podmiotu prawa międzynarodowego zalicza się: zdolność traktatową (*ius contrahendi/ius tractatum*), prawo legacji (*ius legationis*), prawo do korzystania z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, zdolność do przystępowania do organizacji międzynarodowych oraz zdolność do stawiania przed międzynarodowymi organami

¹⁷⁷ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 329; G. Grabowska, *Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi*, Katowice 1980, s. 44; M. Evans, *International Law*, Second Edition, Oxford University Press 2006, p. 281.

rozstrzygania sporów, zdolność do ponoszenia odpowiedzialności prawnej, prawo do utrzymywania bytu, prawo kierowania do państw protestów, prawo do korzystania z wolności morza otwartego, prawo do ustanawiania sił pokojowych, prawo wysyłania obserwatorów i specjalnych przedstawicieli itp.¹⁷⁸ Do czasu wejścia w życie postanowień TL kwestia posiadania podmiotowości prawnej przez UE była przedmiotem wielu kontrowersji w doktrynie. Wynikało to z faktu, że TUE nie przewidywał *expressis verbis* podmiotowości prawnej UE, niemniej jednak TUE przyznał jej prawo do korzystania z *ius contrahendi* w II i III filarze¹⁷⁹. Po wejściu w życie postanowień TL sytuacja powyższa uległa zasadniczej zmianie. Zgodnie z art. 49 TL UE posiada podmiotowość prawną. Fakt ten oznacza, że UE posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Podmiotowość ta wyznaczona jest z jednej strony przez kompetencje jej powierzone przez państwa członkowskie, a z drugiej strony przez cele jej funkcjonowania sformułowane w art. 3 TUE¹⁸⁰. UE nadal korzysta z *ius tractatum*, którego postanowienia znajdują się w tytule V TFUE: *Umowy międzynarodowe*¹⁸¹. Zgodnie z postanowieniami art. 216 TFUE „UE może zawierać umowy z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to Traktaty, lub jeżeli zawarcie takiej umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk UE, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie UE, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres. Umowy zawarte przez UE wiążą instytucje Unii i Państwa Członkowskie”.

W przypadku drugiego wymogu stawianego zobowiązaniom prawnomiędzynarodowym, a więc intencji ustanowienia wzajemnych praw i obowiązków, odesłać należy do treści porozumienia, która sama w sobie stanowi odpowiedź na pytanie, czy dane porozumienie tworzy wzajemne prawa i obowiązki. Jak pisze S.E. Nahlik, „Skutki prawne [...], a więc uprawnienia i obowiązki, są istotnymi składnikami każdej umowy międzynarodowej. Zgodne oświadczenie woli podmiotów prawa międzynarodowego, z którego nie wypływają dla nich żadne uprawnienia ani obowiązki, nie jest umową”¹⁸². W przypadku PD dokonana analiza ich treści w rozdziałach III, IV i V niniejszej pracy wskazuje, że intencją Stron nie było ustanowienie wzajemnych praw i obowiązków. Szczegółowa analiza wszystkich PD wskazuje na jedną zasadniczą jego cechę, a mianowicie, w swojej treści zawierają one wyłącznie zobowiązania kraju partnerskiego.

¹⁷⁸ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe: zagadnienia teorii i praktyki*, T. 1, Warszawa 2000, s. 102-108; J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, wydanie 2, Warszawa 2012, s. 228; W. Czapliński, A. Wyrozumski, *op. cit.*, s. 340-347; M. Evans, *op. cit.*, p. 282-284.

¹⁷⁹ Art. 24 i 38 TUE w wersji nicejskiej.

¹⁸⁰ C. Mik, *op. cit.*, s. 109.

¹⁸¹ Art. 216-219 TFUE.

¹⁸² S.E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 168.

W związku z tym drugi warunek stawiany porozumieniom prawnie wiążącym nie jest spełniony.

Porozumieniem prawnomiędzynarodowym jest wyłącznie takie porozumienie, które regulowane jest przez prawo międzynarodowe, a więc nie przez prawo wewnętrzne którejkolwiek ze stron. Jak pisze prof. M. Frankowska, „[...] w przypadku istnienia pisemnego porozumienia między podmiotami domniemanie wydaje się przemawiać za tym, że jest ono umową międzynarodową. Obalenie takiego domniemania wymaga jasnego dowodu, że zamiarem tych podmiotów było poddanie takiego porozumienia prawu wewnętrznemu [...]. Istnienie umowy międzynarodowej jest kwestią faktu. O tym fakcie przesądza zamiar, państw, czy organizacji międzynarodowych, zawarcia wiążącego je porozumienia międzynarodowego, które jest regulowane przez prawo międzynarodowe. Zamiar zawarcia umowy międzynarodowej jest kategorią obiektywną. Nie chodzi tu o subiektywne odczucia osób reprezentujących państwo na zewnątrz, ale o ich zachowanie się. Dla ustalenia zamiaru zawarcia umowy międzynarodowej należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności danej sprawy”¹⁸³. Prace nad ustaleniem treści PD prowadzone są wspólnie przez zainteresowane strony i przybierają formę negocjacji. Następnie wynegocjowany PD jest zatwierdzany przez kraj partnerski, a dopiero po dokonaniu tej czynności jest wspólnie przez zainteresowane podmioty przyjmowany na forum RW – głównej instytucji utworzonej na podstawie postanowień PCA, w skład której wchodzi przedstawiciele obu stron. Do jej kompetencji należy m.in. sprawowanie nadzoru nad implementacją postanowień PCA. PD jest zatem porozumieniem zawartym w formie pisemnej; nie jest on podpisywany, lecz jest przyjmowany przez Strony na forum RW i w dniu jego przyjęcia wchodzi w życie. Prawo międzynarodowe nie nakłada na podmioty żadnych wymogów formalnych podczas procesu zawierania umowy międzynarodowej, więc nie ma znaczenia, w jakiej formie podmioty wyrażą swoją zgodę na związanie się jej treścią. Zgodnie z art. 11 Konwencji wiedeńskiej z 1986 r. i 1969 r. „Zgoda państwa na związanie się traktatem może zostać wyrażona w następujący sposób: podpisanie, wymianę dokumentów stanowiących traktat, ratyfikację, zatwierdzenie, przyjęcie, przystąpienie lub jakikolwiek inny uzgodniony sposób”. Tak więc fakt, iż PD nie jest porozumieniem, które jest podpisywane i/lub ratyfikowane, nie wynika, iż nie ma charakteru międzynarodowego. W zamian jest ono przyjmowane, a przyjęcie jest wymienione przez obie Konwencje jako sposób wyrażenia zgody na związanie się traktatem. PD nie jest również porozumieniem publikowanym w Dz. U. Należy jednakże pamiętać, że publikacja nie ma charakteru normatywnego. Opublikowanie dokumentu, który nie jest umową międzynarodową, nie spowoduje, że się on nią stanie, oraz nieopublikowanie umowy międzynarodowej nie pozbawi automatycznie jej charakteru

¹⁸³ M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 2007, s. 38-40.

normatywnego¹⁸⁴. W żadnym z obowiązujących PD nie znajdziemy postanowień dotyczących ich publikacji, rejestracji, klauzuli sądowej lub arbitrażowej, więc nie będziemy mogli udzielić odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób można dochodzić ustanowionych w nich praw ani przed jakim organem. W dniu 23 III 2004 r. TS wydał wyrok Francja przeciwko KE, który dotyczył wytycznych w dziedzinie współpracy regulacyjnej i przejrzystości umów zawartych przez UE ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki i miał na celu stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której KE zawarła ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki umowę w sprawie wytycznych w dziedzinie współpracy regulacyjnej i przejrzystości. W powyższym wyroku TS wyróżnił następujące cechy charakteryzujące grupę porozumień nieformalnych: wola Stron, która powinna wskazywać, do czego zobowiązały się Strony tego porozumienia i jaki ma ono charakter; cel, treść i budowa danego dokumentu (jeżeli nie jest to dokument składający się z artykułów, paragrafów i ustępów oraz jeżeli nie zawiera typowych klauzul, wówczas jest to instrument nieformalny); kompetencja organów zawierających porozumienie (jeżeli porozumienie jest „zawierane zgodnie z wymogami konstytucyjnymi” przez kompetentne organy, wówczas mamy do czynienia z traktatem, jeżeli natomiast negocjacje prowadzone są na szczeblu grup roboczych, a ich uzgodnienia nie są zawierane w imieniu państw, wówczas będziemy mieli do czynienia z porozumieniem nieformalnym); treść ustaleń negocjacyjnych (jeżeli uczestnicy zapisują w treści zawieranego przez siebie dokumentu, że ma on charakter niewiążący, wówczas nie może być to kwestionowane); terminologia dokumentu (w dokumentach niewiążących używane są najczęściej następujące terminy: uczestnik, partner, starają się, zamierzają, będą dążyć); forma i sposób przyjęcia. Jeżeli dokument nie jest podpisywany, a jedynie parafowany lub przyjmowany na niższym szczeblu, oraz nie jest publikowany, to oznacza, że nie ma charakteru prawnie wiążącego)¹⁸⁵. Jak słusznie podkreśla prof. A. Wyrozumska, zarówno doktryna, jak i praktyka nie wyklucza, że instrumenty prawnie niewiążące mogą wywoływać skutki prawne oraz może mieć w stosunku do nich zastosowanie prawo międzynarodowe¹⁸⁶. Jak dalej zauważa Autorka, „[...] dzięki swojej elastycznej formie i odformalizowanej procedurze przyjmowania, są one bardzo często wykorzystywane jako instrumenty prawne, rozwijające, czy uzupełniające akty prawnie wiążące”¹⁸⁷. Niektóre z przyjmowanych porozumień, które nie są umowami międzynarodowymi „[...] wywołują skutki prawne i nie są dla tego prawa obojętne. Co więcej, muszą one szanować normy prawa międzynarodowego, np. prawa traktatów. [...] To związanie z prawem międzynarodowym będzie

¹⁸⁴ Tamże, s. 40.

¹⁸⁵ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db25eef3ce118c4d72a39db45041cf9c34.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbhr0?text=&docid=49011&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=222631>; J. Sozański, *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Poznań 2011, s. 376-380.

¹⁸⁶ A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 711-714.

¹⁸⁷ Tamże, s. 713.

skutkowało tym, że przestają one mieć charakter czysto polityczny czy moralny. Akty te posiadają charakter mieszany, z jednej strony są aktami politycznymi, a z drugiej strony są aktami prawnymi¹⁸⁸.

Reasumując, należy stwierdzić, iż PD nie posiada charakteru zobowiązań prawnie wiążących, zatem jest on porozumieniem niewiążącym prawnie/porozumieniem nieformalnym. Porozumienie prawnie wiążące kreuje wzajemne prawa i obowiązki dla Stron. Analiza treści wszystkich PD doprowadziła mnie do wniosku, iż w PD znajdziemy wyłącznie zobowiązania, jakie zaciągnęły kraje partnerskie. Brakuje zatem wzajemności w tym dokumencie, która jest w przypadku postanowień PCA. Tak jak zostało powiedziane wyżej, PD mimo że nie jest podpisywany, to jest przyjmowany wspólnie przez strony na forum RW i w dniu przyjęcia wchodzi w życie. Brak publikacji PD w Dz. U. nie przesądza o braku charakteru normatywnego zawartego porozumienia. Zatem PD nie jest umową międzynarodową, w stosunku do której miałyby zastosowanie prawo traktatów. PD nie ma charakteru prawnego, ale polityczny, co jednakże nie oznacza, że nie tworzy on określonych w swojej treści zobowiązań między podmiotami, które są jego Stronami¹⁸⁹. W postanowieniach PD znajdują się wyłącznie zobowiązania kraju partnerskiego, co oznacza, że UE od państwa objętego EPS wymaga zachowania zgodnego z „zobowiązaniami” zaciągniętymi na podstawie PD. Brak ich realizacji nie powoduje odpowiedzialności międzynarodowej kraju partnerskiego, gdyż jak powiedziano wyżej, w postanowieniach PD nie znajdują się klauzule sądowa i/lub arbitrażowa. Niemniej jednak należy pamiętać, że w momencie wspólnego przyjęcia PD na forum RW UE zaczyna oczekiwać od kraju partnerskiego określonego „pozytywnego” zachowania polegającego na realizacji wspólnie uzgodnionych zobowiązań zawartych w PD, czego dowodem są coroczne raporty okresowe, w których KE podsumowuje dokonania kraju partnerskiego w procesie implementacji PD. W tych raportach KE zawsze wymienia, co zostało osiągnięte przez kraj partnerski, a przypadku braku działań ze strony kraju partnerskiego KE wyraźnie to podkreśla łącznie z wymienieniem tych obszarów, w których należy odpowiednie działanie podjąć. Jak wyżej powiedziano, w postanowieniach PD nie została zawarta ani klauzula sądowa, ani klauzula arbitrażowa, zatem nie znajdziemy odpowiedzi na pytanie, jakie środki będzie mogła podjąć UE w przypadku, gdy kraj partnerski nie będzie wykonywał wspólnie uzgodnionych „zobowiązań”. Zatem z całą pewnością niemożliwa jest droga sądowa dochodzenia roszczeń. Wydaje się, że w takim przypadku UE będzie mogła odwołać się do zasady *dobrej wiary* i *estoppel*¹⁹⁰ oraz zastosować sankcje finansowe polegające na wstrzymaniu pomocy finansowej. Zgadzam się z poglądem prof. A. Wyrozumskiej, „[...] iż praktyczną konsekwencją zasady dobrej

¹⁸⁸ Tamże, s. 713.

¹⁸⁹ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 711-714.

¹⁹⁰ Tamże, s. 703; szerzej na temat tej zasady: A. Kozłowski, *Estoppel jako ogólna zasada prawa międzynarodowego*, Wrocław 2009.

wiary jest, że strona, która zobowiązała się w dobrej wierze do pewnego postępowania lub uznała sytuację prawną, będzie powstrzymana (*estopped*) od działania niezgodnego ze swoim zobowiązaniem lub przyjętym stanowiskiem¹⁹¹. Z powyższych rozważań wynika wniosek, iż porozumienia prawnie niewiążące, jakimi są PD, w ograniczonym zakresie są regulowane przez prawo międzynarodowe, co oznacza, że w stosunku do nich mogą mieć zastosowanie niektóre normy prawa międzynarodowego.

W każdym roku kalendarzowym KE sporządza Raport okresowy, będący podobnie jak RK dokumentem politycznym, w którym ocenia ona postępy dokonane przez kraj partnerski w realizacji postanowień PD. W przypadku ich braku wskazuje na obszary wymagające dalszej poprawy. Ponadto KE publikuje również jeden raport sektorowy obejmujący poczynione postępy w realizacji zobowiązań dotyczących poszczególnych obszarów współpracy przez wszystkie kraje partnerskie. Dotychczas KE opublikowała siedem raportów okresowych od 2006 do 2013 r. (z wyjątkiem roku 2007)¹⁹².

W ostatnim raporcie okresowym, przyjętym 20 III 2013 r., zatytułowanym *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, KE dokonała podsumowania funkcjonowania EPS w 2012 r.¹⁹³ Zdaniem KE współpraca krajów partnerskich Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego z UE w ramach EPS przynosi tym krajom same korzyści, które widoczne są przede wszystkim w: zintensyfikowanej wymianie handlowej, obszarze pogłębionego dialogu dotyczącego mobilności, współpracy w sektorze energetyki, transportu, ochrony środowiska, zmian klimatu, badań naukowych, edukacji i zdrowia oraz zwiększonej pomocy finansowej. W obszarze budowania demokracji i państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i jego podstawowych wolności KE zanotowała najmniejsze postępy, a na Ukrainie wręcz regres w porównaniu z sytuacją, która miała miejsce jeszcze dwa lata wcześniej. Niewystarczające są również działania podejmowane w celu zwalczania korupcji, występuje ograniczanie wolności słowa, wolności prasy i mediów, wolności zgromadzeń i stowarzyszeń oraz zauważalny jest brak niezależności wymiaru sprawiedliwości. KE dostrzegła również konieczność dokonania zmian w prawie wyborczym. W krajach partnerskich występują liczne problemy natury prawnej i administracyjnej utrudniające funkcjonowanie organizacji pozarządowych i związków zawodowych. Problemem jest również brak przepisów antydyskryminacyjnych dotyczących zwłaszcza mniejszości seksualnych¹⁹⁴. Najszybciej rozwija się współpraca gospodarcza i handlowa, która w ubiegłym roku

¹⁹¹ Tamże, s. 704.

¹⁹² Teksty wszystkich raportów okresowych dostępne są na stronie: www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

¹⁹³ Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, Brussels, 20 III 2013 r., JOIN (2013) 4 final.

¹⁹⁴ Tamże, s. 6-8.

osiągnęła wartość 67,970 mln euro¹⁹⁵. Ze wszystkimi państwami UE prowadzi negocjacje mające na celu pogłębienie procesu integracji gospodarczej poprzez zawarcie porozumień ustanawiających DCFTA, z wyj. Ukrainy, z którą porozumienie zostało już parafowane, i Azerbejdżanu, który musi najpierw przystąpić do WTO. Podjęta została również współpraca w innych sektorach gospodarki: rolnictwa, polityki przemysłowej, rybołówstwa, a także w obszarze polityki społecznej, zmian klimatu, bezpieczeństwa energetycznego, transportu, zintegrowanej polityki morskiej, społeczeństwa informacyjnego, innowacji, badań i edukacji. UE i kraje partnerskie kontynuują dialog dotyczący mobilności, którego celem jest bezwizowy ruch osobowy pomiędzy Stronami. Największe postępy w tym obszarze poczyniły Ukraina i Mołdowa, która przeszła do drugiego etapu implementacji PD na rzecz liberalizacji wizowej. W czerwcu UE rozpoczęła z Gruzją dialog dotyczący liberalizacji polityki wizowej, mający na celu zbadanie możliwości wprowadzenia ruchu bezwizowego dla obywateli gruzińskich. Od 1 I 2013 r. Armenia zniosła obowiązek wizowy dla obywateli UE¹⁹⁶. W ubiegłym roku odnotowane zostały również postępy dotyczące współpracy w ramach WPZiB. Kontynuowano w Genewie rozmowy dotyczące rozwiązania kryzysów w Gruzji, którym współprzewodniczył Specjalny Przedstawiciel UE ds. Kaukazu Południowego. Nowo wybrane władze gruzińskie wyraziły chęć nawiązania bezpośrednich kontaktów z regionami Abchazji i Osetii Południowej. W przypadku konfliktu w Górskim Karabachu UE poprzez spotkania na najwyższym szczeblu nakłaniała władze Armenii i Azerbejdżanu do kontynuowania przerwanych negocjacji mających na celu pokojowe rozwiązanie konfliktu oraz udzieliła wsparcia Grupie Mińskiej OBWE, na której forum te negocjacje się odbywają. W związku z konfliktem w Naddniestrzu w styczniu 2012 r. w Odessie odbyło się spotkanie przedstawicieli władz Mołdowy i przedstawicieli władz Naddniestrzańskiej Republiki Mołdowy, a w kwietniu 2012 r. podczas spotkania w formule 5+2 przyjęta została kompleksowa agenda negocjacyjna, dotycząca zagadnień: społeczno-ekonomicznych, humanitarnych, politycznych, prawnych i bezpieczeństwa¹⁹⁷.

Do wyzwań stojących przed EPS KE zaliczyła¹⁹⁸: stworzenie odpowiednich mechanizmów w celu zachęcenia krajów partnerskich do przeprowadzania procesu reform wewnętrznych w oparciu o wspólne wartości; doprowadzenie do rozwiązania konfliktów w krajach partnerskich; zachęcenie krajów partnerskich do rozpoczęcia i/lub intensyfikacji współpracy wielostronnej; zwiększenie wsparcia finansowego dla tych krajów partnerskich, które w sposób najbardziej efektywny wykonują swoje zobowiązania wynikające z uczestnictwa w EPS; położenie większego nacisku na współpracę w obszarze kontaktów międzyludzkich, zwłaszcza na kwestie związane z mobilnością.

¹⁹⁵ Tamże, s. 8-9.

¹⁹⁶ Tamże, s. 10.

¹⁹⁷ Tamże, s. 17-19.

¹⁹⁸ Tamże, s. 20-22.

3.3. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa

Od 1 I 2007 r. pomoc finansowa kierowana do krajów partnerskich odbywa się za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP). Podstawą prawną jego funkcjonowania jest rozporządzenie PE i Rady nr 1638/2006 z dnia 24 X 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa¹⁹⁹. Zasadniczym motywem, który spowodował utworzenie EISP, była chęć ustanowienia jednego instrumentu wsparcia finansowego, który zastąpiłby dotychczas funkcjonujące liczne instrumenty, co zapewniłoby większą spójność, jednolite zasady i większą efektywność udzielanej pomocy finansowej, uproszczenie zasad programowania oraz zarządzania pomocą finansową.

Przewidywana wysokość pomocy finansowej planowanej na lata 2007-2013 to kwota 11 181 mld euro. Zgodnie z art. 29 § 1 została ona podzielona w następujący sposób:

- przynajmniej 95% kwoty przeznaczona została na realizację programów krajowych i międzynarodowych;
- pozostałe 5% przeznaczono na realizację programów współpracy transgranicznej. KE 7 III 2007 r. podjęła decyzję o podziale tych środków na dwie transze, przypadające na lata 2007-2010 i 2010-2013²⁰⁰. Szczegółowy podział środków finansowych przedstawiony został w tabeli poniżej²⁰¹.

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	Kwota (mln euro) lata 2007-2010	Kwota (mln euro) lata 2010-2013
Programy międzynarodowe						
Regionalny Program – Wschód	143,7	112	126,3	200,8	582,8	262,3
Programy krajowe						
Armenia	21	24	24,7	27,7	97,4	157,32
Azerbejdżan	19	22	20	7	68	122,49
Białoruś	6	5	10	10	31	80,26
Gruzja	24	90,3	70,9	37,2	222,4	180,29
Mołdowa	40	62,3	57	66	225,3	273,14
Ukraina	142	138,6	116	126	522,6	470,05
Rosja	13	5	18	26,5	62,5	45

¹⁹⁹ Dz. U. UE L 310/1 z 9 XI 2006 r.

²⁰⁰ European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), Funding 2007-2013, p. 2, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

²⁰¹ Tamże, p. 2.

Program współpracy transgranicznej	4,2	60	69,2	68,4	277,1	277,1
Ułatwienia w Zarządzaniu i Sąsiedzki Fundusz Inwestycyjny					400	400

Zgodnie z przedstawionymi przez KE zasadami udzielania wsparcia finansowego z EISP pierwszeństwo w udzielaniu wsparcia otrzymały programy krajowe, na które w latach 2007-2010 KE przeznaczyła kwotę 5,6 mld euro, a która stanowi 73% ogólnego budżetu EISP. Na drugim miejscu ulokowane zostały programy współpracy regionalnej z kwotą wsparcia w wysokości 827 mln euro, a na ostatnim miejscu programy współpracy transgranicznej o łącznej kwocie wsparcia 277 mln euro²⁰².

3.3.1. Współpraca finansowa w latach 1991-2006

Do końca 2006 r. pomoc finansowa kierowana do państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego²⁰³ udzielana była za pośrednictwem specjalnie utworzonego w tym celu w 1991 r. Programu Pomocy Technicznej dla Wspólnoty Niepodległych Państw (TACIS)²⁰⁴. Jego podstawowym celem było wsparcie procesu transformacji gospodarczej, wzmocnienie demokracji i rządów prawa w państwach Europy Wschodniej i Azji Centralnej. Środki finansowe przekazywane były w formie grantów, niemniej jednak ich uzyskanie uzależnione było od przestrzegania zasad: demokracji, praw człowieka i mniejszości narodowych, a także postępów w procesie restrukturyzacji gospodarczej²⁰⁵. W dniu 29 XII 1999 r. Rada przyjęła rozporządzenie (WE, EURATOM) nr 99/2000 dotyczące udzielania pomocy krajom partnerskim Europy Wschodniej i Azji Centralnej²⁰⁶. Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia do głównych celów uruchomienia TACIS zaliczono: wsparcie procesu transformacji gospodarczej oraz wzmocnienie demokracji i rządów prawa w państwach Europy Wschodniej i Azji Centralnej. TACIS został oparty na celach i zasadach ustanowionych na podstawie postanowień PCA. Programując zasady wsparcia finansowego, WE brała pod uwagę indywidualne cele i potrzeby każdego kraju partnerskiego lub regionu, zwracając szczególną uwagę na zasadę demokracji, poszanowania praw człowieka oraz reguł gospodarki wolnorynkowej, a także zdolności absorpcyjne kraju lub regionu partnerskiego²⁰⁷. Artykuł 2 § 6 wprowadził dodatkowe

²⁰² Tamże, p. 2.

²⁰³ Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Kazachstanu, Kirgistanu, Mołdowy, Mongolii, Rosji, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy i Uzbekistanu.

²⁰⁴ Podstawą prawną jego funkcjonowania do roku 1999 było rozporządzenie Rady nr 2053/93, Dz. U. L 187/1, 1993.

²⁰⁵ B. Piskorska, *op. cit.*, s. 284.

²⁰⁶ Dz. U. L 12/1, 18.01.2000.

²⁰⁷ Art. 2 rozporządzenia; M. Błaszczuk, *Wykorzystanie programu TACIS w polityce sąsiedztwa rozszerzonej UE*, [w:] E. Teichmann (red.), *Rozszerzona Unia Europejska i jej wschodni sąsiedzi. Pierwsze doświadczenia współpracy*, Warszawa 2005, s. 36-37.

kryteria, które mogły być brane pod uwagę przez KE podczas procesu programowania pomocy finansowej: potrzebę zrównoważonego rozwoju gospodarczego; społeczny wpływ podejmowanych działań; promowanie równych szans dla kobiet oraz zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz ochronę środowiska naturalnego.

Szczególną uwagę Strony zwróciły na wsparcie finansowe w 6 następujących obszarach²⁰⁸:

- 1) wsparcie reform instytucjonalnych, prawnych i administracyjnych – rozwój zasad państwa prawnego, praworządności, reforma administracji publicznej, wsparcie organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, wsparcie działań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; rozwój społeczeństwa obywatelskiego; wspieranie procesu wdrażania zobowiązań międzynarodowych;
- 2) wsparcie sektora prywatnego i rozwoju gospodarczego – promowanie małych i średnich przedsiębiorstw, rozwój systemów bankowych i usług finansowych, promowanie przedsiębiorczości prywatnej, współpraca przemysłowa, prywatyzacja, restrukturyzacja przedsiębiorstw;
- 3) likwidacja społecznych skutków transformacji – łagodzenie społecznych skutków restrukturyzacji, reformowanie systemów: opieki zdrowotnej i społecznej, emerytalnego i ubezpieczeń społecznych; rozwój usług związanych z zatrudnieniem;
- 4) rozwój infrastrukturalny – rozwój sieci transportowych, telekomunikacyjnych, energetycznych oraz przejść granicznych;
- 5) poprawa ochrony środowiska naturalnego i zarządzanie zasobami naturalnymi;
- 6) rozwój gospodarki wiejskiej.

Zgodnie z art. 2 ustęp 5 rozporządzenia Strony szczególną uwagę przywiązywały do kwestii związanych z bezpieczeństwem nuklearnym i w ramach tego obszaru ustanowiły następujące priorytety: wsparcie w promowaniu bezpieczeństwa nuklearnego; opracowywanie i wdrażanie strategii wykorzystania zużytego paliwa jądrowego; zarządzanie odpadami nuklearnymi oraz współpraca w ramach międzynarodowych inicjatyw, np. zamknięcie elektrowni w Czarnobylu. Program TACIS wspierał również współpracę i integrację między krajami partnerskimi oraz współpracę transgraniczną między krajami partnerskimi oraz między UE i krajami partnerskimi. Z programu TACIS udzielano również wsparcia finansowego przeznaczonego na pomoc techniczną, w ramach której wspierano: transfer doświadczeń i wiedzy *know-how*, włączając szkolenia; współpracę przemysłową i partnerstwo w budowaniu instytucji, oparte na współpracy pomiędzy organizacjami publicznymi lub prywatnymi pochodzącymi z UE i krajów partnerskich; współpracę inwestycyjną i działania związane z inwestycjami oraz działania związane z implementacją pomocy, np. dotyczącej bezpieczeństwa nuklearnego, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz współpracy transgranicznej²⁰⁹.

²⁰⁸ Aneks nr II rozporządzenia.

²⁰⁹ Art. 5 rozporządzenia.

Udzielanie wsparcia finansowego odbywało się poprzez: programy krajowe, wielostronne oraz inne, które były ustalane wspólnie przez KE oraz kraj partnerski. Częścią składową programów krajowych i wielostronnych były trzyletnie lub czteroletnie programy indykatywne, które definiowały cele, główne zasady i obszary współpracy oraz zawierały szacunkowe koszty pomocy finansowej. Następnie na ich podstawie opracowywane były roczne lub dwuletnie programy działań, zawierające szczegółową listę obszarów współpracy, przy czym określały one w sposób precyzyjny cele, obszary oraz wysokość wsparcia finansowego²¹⁰. Całość była przyjmowana przez KE, która odpowiadała za wszystkie podejmowane działania finansowe na podstawie niniejszego rozporządzenia. Udzielana pomoc finansowa przyjmowała formę grantów.

Ocena postępów w realizacji projektów, programów lub innych działań finansowanych na podstawie przepisów niniejszego rozporządzenia należała do KE, która była wspierana przez specjalnie w tym celu ustanowiony Komitet pomocy państwom Wspólnoty Niepodległych Państw oraz Mongolii. Na podstawie art. 15 rozporządzenia KE zobligowana została do sporządzania rocznych raportów z postępów we wdrażaniu pomocy unijnej przez kraje partnerskie. Raport taki zawierał ocenę efektywności przyznanej pomocy, koncentrując się na informacji dotyczącej monitoringu działań podejmowanych na podstawie takiego programu. Następnie raport był przekazywany państwom członkowskim, PE, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów. W przypadku gdy kraje partnerskie naruszały istotne zasady współpracy, a zwłaszcza zasady wolności i demokracji, lub dopuszczały się naruszeń praw człowieka, Rada, na wniosek KE, mogła podjąć wszelkie decyzje dotyczące zawieszenia lub wycofania pomocy finansowej udzielanej na podstawie niniejszego rozporządzenia.

Od 1991 r. w ramach programu TACIS Ukraina otrzymała wsparcie finansowe w wysokości 2,4 mld euro, przy czym odnotować należy systematyczny wzrost tej pomocy²¹¹. W latach 1991-1998 wsparcie finansowe wyniosło 288,3 mln euro, w 2002 r. pomoc ta wynosiła 47 mln euro, 2005 r. – 88 mln euro, a w 2006 r. już 100 mln euro. W latach 2002-2006 głównymi obszarami finansowania były: wsparcie reform instytucjonalnych, prawnych i administracyjnych, na których realizację przeznaczono 43% tej kwoty; wsparcie rozwoju sektora prywatnego i gospodarczego (28%) oraz pomoc w przewyżnianiu problemów społecznych wynikających z transformacji ustrojowej (13%). Pozostałe 16% tej kwoty przeznaczone zostało na małe projekty, wsparcie społeczeństwa obywatelskiego oraz program Tempus. Oprócz pomocy w ramach programu narodowego pomocy finansowej udzielano także z funduszu TACIS Program Regionalny, którego środki przeznaczone były między innymi na: zarządzanie granicami, zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, zarządzanie polityką azylową i migracyjną.

W latach 1991-2006 Białoruś otrzymała wsparcie finansowe w kwocie 222 mln euro. Do 1997 r. wsparcie to przeznaczone było na rozwój przedsiębiorstw, sektora prywat-

²¹⁰ Art. 3 rozporządzenia; M. Błaszczuk, *op. cit.*, s. 37.

²¹¹ www.europa.eu/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm#trade (20.03.2007).

nego, produkcję i dystrybucję żywności, energetykę oraz transport. Od 1997 r. wsparcie finansowe było udzielane wyłącznie na projekty i programy wspierające demokrację, ochronę praw człowieka, o charakterze humanitarnym i regionalnym. W latach 2005-2006 wysokość pomocy finansowej dla Białorusi wyniosła 10 mln euro i wydatkowana została w następujący sposób: na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego przeznaczono 4,7 mln euro, na edukację i szkolenia – 1,9 mln euro, na wsparcie obszarów dotkniętych katastrofą w Czarnobylu – 2,8 mln euro i na pozostałe cele – 0,6 mln euro²¹². Najwięcej środków otrzymała Białoruś z Narodowego Programu TACIS – 66,5 mln euro, Programu Regionalnego TACIS – 55,6 mln euro oraz Programu Współpracy Transgranicznej TACIS – 36,5 mln euro²¹³.

Od 1991 r. do 2003 r. Mołdowa uzyskała wsparcie finansowe w kwocie 253,3 mln euro. Najwięcej środków finansowych zostało przeznaczonych na: pomoc makrofinansową – 102 mln euro, Program Działań TACIS – 98,1 mln euro, Programy Współpracy Transgranicznej – 17,4 mln euro, Program Bezpieczeństwa Żywnościowego – 15,9 mln euro oraz Małe Projekty – 14,4 mln euro²¹⁴. W latach 2004-2006 wysokość wsparcia finansowego wyniosła 42 mln euro i przeznaczona została na: wsparcie reform instytucjonalnych, prawnych i administracyjnych – 23 mln euro, wsparcie rozwoju sektora prywatnego – 13 mln euro oraz wsparcie społecznych skutków transformacji²¹⁵.

Pomoc finansowa dla Armenii wyniosła 386,39 mln euro. Największa kwota wsparcia finansowego została przeznaczona na: realizację założeń Programu bezpieczeństwa żywnościowego – 102 mln euro; program TACIS – 98 mln euro; program pomocy humanitarnej ECHO – 68,79 mln euro; realizację założeń Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych – 50,2 mln euro; pomoc makrofinansową – 35,7 mln euro oraz bezpieczeństwo nuklearne – 29 mln euro²¹⁶. Dodatkowo Armenia uzyskała wsparcie finansowe w wysokości 29 mln euro na poprawę bezpieczeństwa elektrowni nuklearnej w Medzamor. Od 2001 r. wsparcie finansowe ukierunkowane było na wsparcie instytucji, reformę administracji publicznej, udzielenie wsparcia na likwidację społecznych i ekonomicznych skutków transformacji oraz likwidację ubóstwa.

W latach 1991-2006 Gruzja otrzymała pomoc finansową w wysokości 505,2 mln euro. Największa kwota – 129 mln euro – została przeznaczona na wsparcie procesu transformacji ustrojowej i gospodarczej oraz łagodzenie negatywnych skutków transformacji. Podobnie jak pozostałe państwa regionu Gruzja również korzystała z pomocy hu-

²¹² Tacis Regional Cooperation; Strategy Paper & Indicative Programme 2004-2006, 11.04.2003, www.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/rsp/index.htm.

²¹³ www.ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/intro/index.htm.

²¹⁴ The EU Financial Assistance to Moldova, www.ec.europa.eu/comm/external_relations/moldova/intro/index.htm.

²¹⁵ Tacis Regional Cooperation; Strategy Paper & Indicative Programme 2004-2006.

²¹⁶ Armenia Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_armenia.pdf.

manitarnej – 102,2 mln euro oraz z Programu Bezpieczeństwa Żywnościowego – 91 mln euro. Pozostała pomoc przeznaczona została na: odbudowę stref konfliktu w Abchazji i Osetii Południowej, promocję ochrony praw człowieka, działania mające przeciwdziałać dyskryminacji mniejszości narodowych i etnicznych, wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz realizację programu Tempus²¹⁷.

W latach 1992-2006 pomoc finansowa UE dla Azerbejdżanu wyniosła 409,16 mln euro. Najwyższe wsparcie zostało udzielone na realizację założeń Programu Narodowego TACIS – 116,5 mln euro, pomoc humanitarną – 92 mln euro, pomoc żywnościową w ramach Programu Food Security – 77 mln euro, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych – 65 mln euro oraz pomoc makrofinansową – 30 mln euro²¹⁸.

Łącznie w ramach programu TACIS wydano ok. 7,4 mld euro²¹⁹. W latach 1991-2006 państwa regionu Kaukazu Południowego otrzymały wsparcie finansowe w wysokości 1300,75 mln euro, natomiast państwa Europy Wschodniej 2777,7 mln euro.

3.3.2. Cele Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa

Zasadniczym celem nowo utworzonego instrumentu wsparcia finansowego państw jest: zwiększenie skuteczności udzielanej pomocy, promowanie wzmocnionej współpracy oraz stopniowej integracji gospodarczej między UE i państwami sąsiadującymi. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 1638/2006 EISP ma przyczynić się do rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich obejmujących UE oraz kraje partnerskie. Pomoc finansowa ma być wykorzystywana z korzyścią dla krajów partnerskich, państw członkowskich UE oraz ich regionów w ramach programowania współpracy regionalnej, transgranicznej oraz międzyludzkiej. Ponadto udzielana pomoc finansowa ma przyczynić się do realizacji postanowień PCA, umów stowarzyszeniowych, innych istniejących lub przyszłych umów między Stronami. Ma również przyczynić się do wspierania krajów partnerskich w zwiększeniu wysiłków na rzecz promowania dobrych rządów, sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wspólnych wartości wymienionych w art. 2 TUE²²⁰.

Artykuł 2 ustęp 2 rozporządzenia nr 1638/2006 stanowi, iż udzielana pomoc finansowa ma służyć wspieraniu działań w ramach następujących obszarów współpracy: promowanie dialogu politycznego i reform; promowanie zbliżania przepisów ustawodawczych i wykonawczych; wzmacnianie instytucji krajowych odpowiedzialnych za realizację postanowień umów stowarzyszeniowych oraz PCA; promowanie praworządności oraz dobrych rządów, w tym wzmacnianie skuteczności działań administracji publicz-

²¹⁷ Georgia Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_georgia.pdf.

²¹⁸ Azerbaijan Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan.pdf.

²¹⁹ The EU's relations with the Countries of Eastern Europe and Central Asia, www.europa.eu.

²²⁰ Art. 2 § 1 rozporządzenia 1638/2006.

nej, bezstronności i efektywności organów wymiaru sprawiedliwości; wspieranie walki z korupcją i oszustwami; promowanie zrównoważonego rozwoju; wspieranie rozwoju regionalnego i lokalnego; promowanie ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa naturalnego i zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi; wspieranie polityk skierowanych na rzecz zwalczania ubóstwa; wspieranie polityk na rzecz rozwoju społecznego, integracji społecznej, równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji, zatrudnienia i ochrony socjalnej; wspieranie polityk służących ochronie zdrowia, edukacji i kształcenia; promowanie i ochrona praw człowieka oraz podstawowych wolności, w tym praw dziecka i kobiet; wspieranie procesu demokratyzacji; wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych; wspieranie rozwoju gospodarki wolnorynkowej; promowanie współpracy w sektorach energii, telekomunikacji oraz transportu; udzielanie wsparcia dla działań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego; zapewnienie skutecznego i bezpiecznego sprawowania kontroli nad granicami; wsparcie reform w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości; wspieranie współpracy administracyjnej; wspieranie współpracy naukowej w dziedzinie szkolnictwa wyższego oraz badań; promowanie dialogu wielokulturowego oraz kontaktów międzyludzkich; wspieranie współpracy mającej na celu ochronę dziedzictwa kulturowego i historycznego; wspieranie udziału krajów partnerskich w programach i agencjach UE; wspieranie współpracy transgranicznej oraz promowanie współpracy międzyregionalnej oraz udzielanie wsparcia w sytuacjach pokryzysowych.

Podstawą prawną udzielania wsparcia finansowego są umowy stowarzyszeniowe, PCA oraz inne istniejące lub przyszłe umowy regulujące wzajemne relacje między Stronami, niemniej jednak punktem odniesienia przy ustalaniu wysokości wsparcia finansowego oraz priorytetów tej współpracy są wspólnie uzgodnione PD lub inne równoważne dokumenty²²¹. W przypadku gdyby nie istniały wyżej wymienione dokumenty, pomoc finansowa może zostać udzielona wyłącznie wtedy, gdy służy realizacji celów UE, a programowanie takiej pomocy następuje w oparciu o te cele.

Do najważniejszych zasad udzielania pomocy finansowej zaliczono, po pierwsze, komplementarność, która oznacza, że udzielona pomoc finansowa ma uzupełniać strategię oraz środki krajowe, lokalne i regionalne; po drugie, partnerstwo, które oznacza, że udzielanie pomocy finansowej następuje w ramach partnerskiej współpracy między KE oraz beneficjentem takiej pomocy; po trzecie, współfinansowanie oraz spójność, która oznacza, że Strony mają zapewnić spójność udzielanej pomocy ze środków EISP z pomocą udzielaną przez państwa członkowskie oraz inne instytucje zewnętrzne oraz wewnętrzne, w tym EBI, oraz po czwarte, zgodność i koordynację, które oznaczają, że KE i państwa członkowskie zobowiązały się do koordynacji swoich programów pomocowych, tak aby zwiększyć ich skuteczność. Koordynacja przybiera formę regular-

²²¹ Art. 3 rozporządzenia 1638/2006.

nych konsultacji oraz częstej wymiany odpowiednich informacji na różnych etapach programowania pomocy. Ponadto KE i państwa członkowskie podejmą niezbędne kroki w celu zapewnienia właściwej koordynacji i współpracy z wielostronnymi i regionalnymi organizacjami międzynarodowymi, tak aby udzielana przez wszystkich pomoc finansowa była bardziej efektywna²²².

Nowością w funkcjonowaniu EISP jest to, że z jego środków będą mogły być finansowane projekty zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne, wewnątrz UE i poza jej granicami, czego przykładem są np. bilateralne programy współpracy transgranicznej lub programy współpracy transnarodowej, w których partycypować będą podmioty z krajów partnerskich i państw członkowskich UE.

3.3.3. Rodzaje programów podlegających wsparciu finansowemu

Zgodnie z art. 6 rozporządzenia wsparciu finansowemu w ramach EISP podlegają dwa rodzaje programów: programy międzynarodowe i programy współpracy transgranicznej.

Programy międzynarodowe obejmują pomoc dla jednego kraju partnerskiego lub odnoszą się do współpracy regionalnej lub międzyregionalnej pomiędzy dwoma lub większą liczbą tych krajów. W programach tych mogą uczestniczyć państwa członkowskie UE²²³. Do programów międzynarodowych należą: Program Międzyregionalny (PM); Program Regionalny Wschód (PRW) oraz Program Regionalny Południe (PRP).

PM ma dwa zasadnicze cele. Po pierwsze, wsparcie tych inicjatyw, które ze względu na swój charakter lub zasięg geograficzny nie mogą być efektywnie wsparte poprzez dwustronne, regionalne lub tematyczne programy, podczas gdy ich wprowadzenie w życie na poziomie międzyregionalnym będzie bardziej efektywne, spójne i przejrzyste, a po drugie wzmocnienie dialogu pomiędzy UE i jej sąsiadami²²⁴.

Program ten ustanowił sześć kluczowych obszarów współpracy:

- 1) wsparcie reform poprzez europejskie doradztwo i doświadczenie. Obszar ten obejmuje współpracę w ramach dwóch programów: Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji (TAIEX) oraz Wsparcia dla Poprawy Jakości Rządzenia i Zarządzania (SIGMA);
- 2) wspieranie szkolnictwa wyższego i promowanie mobilności studentów. Współpraca w ramach tego obszaru odbywa się również w ramach dwóch programów: Tempus IV oraz Erasmus Mundus;

²²² Art. 5 § 3 i 4 rozporządzenia 1638/2006.

²²³ Art. 6 § 1a (i) rozporządzenia 1638/2006.

²²⁴ ENPI Interregional Programme Strategy Paper 2007-2013 & Indicative Programme 2007-2010, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

- 3) wsparcie współpracy pomiędzy władzami lokalnymi w UE i w krajach partnerskich. Współpraca odbywa się w ramach programu Cooperation in Urban Development and Dialogue (CIUDAD);
- 4) wspieranie projektów inwestycyjnych w krajach sąsiedzkich. Współpraca odbywa się w ramach Funduszu Inwestycji Sąsiedztwa (Neighbourhood Investment Facility – NIF);
- 5) promowanie współpracy między krajami partnerskim i agencjami UE;
- 6) promowanie międzyregionalnej współpracy kulturalnej.

W latach 2011-2013 wysokość środków przeznaczonych na ten program wynosi 757,7 mln euro i zostanie alokowana w następujący sposób²²⁵:

Obszary wsparcia	Wysokość wsparcia finansowego w mln euro.
Wsparcie reform poprzez europejskie doradztwo i doświadczenie	30
Wspieranie szkolnictwa wyższego i promowanie mobilności studentów	249
Wsparcie współpracy pomiędzy władzami lokalnymi w UE i w krajach partnerskich	15
Wspieranie projektów inwestycyjnych w krajach sąsiedzkich	450
Promowanie współpracy między krajami partnerskim oraz agencjami UE	3,7
Promowanie międzyregionalnej współpracy kulturalnej	10

PRW ma finansowo wspierać współpracę wielostronną pomiędzy 6 krajami partnerskimi Europy Wschodniej: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Ukrainą, Republiką Mołdowy oraz Rosją, w każdym przypadku, jeżeli jest to zgodne z celami programu²²⁶.

Wsparcie udzielane na podstawie niniejszego programu obejmuje cztery główne obszary²²⁷:

- 1) demokracja, rządy prawa i stabilność, który wspiera ochronę praw człowieka, demokrację i rządy prawa; zintegrowane zarządzanie granicami; EUBAM (EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine); reagowanie na katastrofy naturalne oraz katastrofy spowodowane przez człowieka;
- 2) rozwój gospodarczy, który obejmuje wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw; transport oraz wsparcie współpracy transgranicznej pomiędzy krajami partnerskimi i regionami;

²²⁵ Tamże, p. 5.

²²⁶ Program ten realizowany jest na podstawie: ENPI Regional East Programme Strategy Paper 2010-2013 & Indicative Programme 2010-2013, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

²²⁷ Tamże, s. 25-47.

- 3) klimat, energia i środowisko, który dotyczy zmian klimatu; współpracy energetycznej; ochrony środowiska i zasobów naturalnych oraz zarządzania środowiskiem;
- 4) zacieśnianie współpracy z UE oraz współpracy regionalnej, który dotyczy implementacji wymiaru wielostronnego PW, wsparcia SCZ oraz intensyfikacji kontaktów międzyludzkich.

Fundusze przewidziane na realizację tego programu na lata 2010-2013 wynoszą 348,57 mln euro i zostaną podzielone w następujący sposób²²⁸:

Demokracja, rządy prawa i stabilność	30,70%
Rozwój gospodarczy	20,70%
Klimat, energia i środowisko	25,80%
Zacieśnianie współpracy z UE oraz współpracy regionalnej	22,80%

Program Współpracy Transgranicznej (PWT) obejmuje współpracę między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony i jednym lub większą liczbą krajów partnerskich z drugiej strony, realizowaną w regionach położonych przy ich wspólnej części zewnętrznej granicy UE²²⁹. Zgodnie z art. 8 ustęp 1 rozporządzenia nr 1638/2006 PWT mogą obejmować następujące regiony: wszystkie jednostki terytorialne odpowiadające poziomowi 3 NUTS lub równoważne, położone wzdłuż granic lądowych między państwami członkowskimi a krajami partnerskimi; wszystkie jednostki terytorialne odpowiadające poziomowi 3 NUTS lub równoważne, położone wzdłuż przepraw morskich o szczególnym znaczeniu, oraz wszystkie jednostki terytorialne odpowiadające poziomowi 2 NUTS lub równoważne, położone wzdłuż wybrzeża basenu morskiego wspólnego dla państw członkowskich i krajów partnerskich. PWT ma na celu: wsparcie rozwoju gospodarczego i społecznego po obu stronach wspólnych granic; wspólne podejmowanie wyzwań w takich dziedzinach jak: ochrona środowiska, ochrona zdrowia oraz walka z przestępczością zorganizowaną; wspólne zapewnienie bezpieczeństwa i skutecznej kontroli na granicach; promowanie transgranicznych kontaktów międzyludzkich²³⁰. Wysokość wsparcia finansowego przeznaczonego na realizację wspólnych programów transgranicznych ustalona została w kwocie 1,1 mld euro. W latach 2007-2010 przeznaczono na realizację tych programów kwotę w wysokości 583,28 mln euro (274,92 mln zostały przekazane z EISP, a 308,36 mln euro przekazane zostały w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), a w latach 2011-2013 kwotę w wysokości 535,15 mln euro (252,23 mln zostały przekazane z EISP, a 282,93 mln euro przekazane zostały w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego). W chwili

²²⁸ Tamże, s. 26-27.

²²⁹ Art. 6 § 1a (ii) rozporządzenia 1638/2006.

²³⁰ ENPI Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007-2013 & Indicative Programme 2007-2010, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm, p. 15-16; p. 21.

obecnej realizowanych jest 15 programów współpracy transgranicznej, z czego 9 dotyczy granic lądowych, 3 granic morskich i 3 basenów morskich.

Planowane wydatki w latach 2007-2013 w ramach tego programu przedstawione zostały w tabeli poniżej²³¹.

Programy realizowane na granicach lądowych	Kwota (2007-2010)	Kwota (2010-2013)	Łącznie w mln euro
Polska, Białoruś, Ukraina	97,1	89,04	186,2
Litwa, Polska, Rosja	68,91	63,22	132,13
Rumunia, Mołdawia i Ukraina	66,08	60,32	126,71
Słowacja, Węgry, Rumunia i Ukraina	35,79	32,84	68,63
Estonia, Łotwa, Rosja	24,91	22,85	47,77
Litwa, Łotwa, Białoruś	21,76	19,97	41,74
Finlandia, Rosja	18,87	17,31	36,19
Arktyka, Rosja	14,73	13,61	28,24
Karelia, Rosja	12,1	11,1	23,2
Programy realizowane na granicach morskich	Kwota (2007-2010)	Kwota (2010-2013)	Łącznie w mln euro
Hiszpania, Maroko	81,73	74,99	156,73
Transgraniczny program atlantycki	16,77	15,38	32,16
Włochy, Tunezja	13,13	12,05	25,19
Programy realizowane w basenach morskich			
Morze Śródziemne	90,53	83,06	173,6
Morze Bałtyckie	11,79	10,81	22,6
Morze Czarne	9,02	8,28	17,3

3.3.4. Programowanie pomocy finansowej

Pomoc finansowa przeznaczona na realizację programów międzynarodowych jest przydzielana w oparciu o postanowienia zawarte w dokumentach strategicznych. Dokumenty takie opracowywane są przez KE wspólnie z krajem partnerskim i zawierają: analizę sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej kraju partnerskiego, wieloletnie programy indykacyjne łącznie z indykacyjnymi wieloletnimi przydziałami finansowymi oraz priorytetowe cele każdego kraju partnerskiego lub regionu ustalone zgodnie z postanowieniami art. 2 ustęp 2 rozporządzenia nr 1638/2006²³². Dokumenty strategiczne przyjmowane są na okres 7 lat i po upływie połowy okresu ich obowiązywania lub w razie konieczności mogą zostać zmienione. Ustalając wysokość wsparcia finansowego, KE, przy zastosowaniu przejrzystych i obiektywnych kryteriów, określa przydziały finansowe dla każdego programu, biorąc pod uwagę specyfikę oraz indywidualne po-

²³¹ ENPI Cross-Border Cooperation; p. 29.

²³² Art. 6 § 1 rozporządzenia 1638/2006.

trzeby danego kraju lub regionu, poziom jego partnerstwa z UE, osiągnięty postęp w realizacji celów, a także zdolność do zarządzania pomocą i jej absorpcji²³³. W przypadku sytuacji kryzysowych, powstania zagrożeń dla demokracji, praworządności, ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, na wypadek klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka istnieje możliwość przeprowadzenia przeglądu dokumentów strategicznych w trybie *ad hoc*.

W tabeli poniżej przedstawiony został proces programowania pomocy finansowej w ramach EISP²³⁴.

Dokumenty strategiczne 2007-2013	Wieloletnie programy indykatywne 2007-2010	Roczne Programy Działania
<ul style="list-style-type: none"> • Analiza sytuacji • Strategia • Priorytetowe sektory wsparcia • Zawierane na 7 lat • Rewizja średniookresowa 	<ul style="list-style-type: none"> • Dołączane do dokumentów strategicznych • Wyznaczają alokację funduszy pod względem priorytetów • Zawierane na 3-4 lata 	<ul style="list-style-type: none"> • Opisują projekty, na które zostają przeznaczone środki finansowe • Zawierają postanowienia dotyczące wysokości wsparcia finansowego • Stanowią podstawę dla decyzji KE w sprawie realizacji współpracy finansowej

Współpraca transgraniczna prowadzona jest na podstawie programów wieloletnich obejmujących współpracę dotyczącą jednej granicy lub grupy granic i obejmującą działania wieloletnie służące realizacji priorytetów, które mogą być wdrożone przy wykorzystaniu pomocy UE. Programy wieloletnie opracowywane są wspólnie przez KE i kraje partnerskie na podstawie dokumentów strategicznych. KE ustala wysokość środków na poszczególne programy współpracy transgranicznej, biorąc pod uwagę następujące kryteria: liczbę ludności zamieszkującą dany region, właściwości obszarów przygranicznych, potencjał administracyjny oraz zdolność do zarządzania pomocą i jej absorpcję²³⁵. Wspólne programy operacyjne dla granic lądowych i przepraw morskich o istotnym znaczeniu opracowywane są przez odpowiednie jednostki terytorialne dla każdej granicy i obejmują jednostki należące do jednego lub więcej państw członkowskich i jednego lub więcej krajów partnerskich. Wspólne programy operacyjne dla basenów morskich również mają charakter wielostronny i obejmują jednostki terytorialne położone wzdłuż wybrzeża wspólnego basenu morskiego należącego do kilku krajów uczestniczących w danym projekcie, w tym co najmniej jednego państwa członkowskiego i jednego kraju partnerskiego, z zastrzeżeniem, że programy te podlegają koordynacji

²³³ Art. 6 § 2 rozporządzenia 1638/2006.

²³⁴ Opracowano na podstawie „ENP-ENPI process and opportunities” z 5 XI 2007 r., www.enpi-programming.eu (15 X 2010 r.).

²³⁵ Art. 7 § 4 rozporządzenia 1638/2006.

z innymi programami współpracy międzynarodowej obejmującej częściowo ten sam obszar geograficzny.

Zainteresowane państwa członkowskie i kraje partnerskie opracowują wspólne programy operacyjne dotyczące jednego z wyżej wymienionych obszarów. W ciągu roku od zatwierdzenia krajowych dokumentów strategicznych państwa uczestniczące w projekcie przedkładają KE wnioski dotyczące wspólnych programów operacyjnych. Następnie KE przyjmuje wspólny program operacyjny²³⁶. Wspólne programy operacyjne wdrażane są metodą wspólnego zarządzania przez wspólny organ zarządzający²³⁷ umiejscowiony w państwie członkowskim. Do jego podstawowych kompetencji należy: zarządzanie wspólnym programem operacyjnym, jego wdrożenie oraz zapewnienie legalności oraz prawidłowości swoich działań. Może być on wspierany przez wspólny sekretariat techniczny²³⁸.

3.3.5. Procedura wdrażania programów wsparcia finansowego

Punktem odniesienia w opracowywaniu programów krajowych, międzynarodowych oraz współpracy transgranicznej są dokumenty strategiczne. Programy działań określają: cele, obszary działań, spodziewane wyniki, procedury zarządzania oraz ogólną kwotę przewidzianą na realizację danego projektu.

Programy działań oraz wspólne programy współpracy transgranicznej KE przedstawia PE oraz państwom członkowskim w celach informacyjnych w terminie miesiąca od ich przyjęcia²³⁹. Artykuł 14 rozporządzenia nr 1638/2006 szczegółowo wymienia katalog podmiotów upoważnionych do uzyskania wsparcia finansowego. Należą do nich m.in. kraje i regiony partnerskie oraz ich instytucje; jednostki lokalne krajów partnerskich – regiony, departamenty, prowincje i gminy; wspólne organy utworzone przez kraje i regiony partnerskie oraz UE; organizacje międzynarodowe, jeżeli swoją działalnością przyczyniają się do realizacji celów rozporządzenia nr 1638/2006; instytucje, organy i agencje UE; osoby fizyczne, prawne oraz inne szczegółowo wymienione podmioty niepaństwowe. Pomoc finansowa może zostać udzielona również innym, niewymienionym w art. 14 podmiotom, jeżeli jest to konieczne dla osiągnięcia celów niniejszego rozporządzenia²⁴⁰.

Udzielona na podstawie przepisów rozporządzenia nr 1638/2006 pomoc finansowa jest przeznaczona na sfinansowanie projektów, programów oraz innych działań zmierzających do realizacji celów tego rozporządzenia. Artykuł 15 § 2 do takich działań zalicza m.in.: finansowanie pomocy technicznej i ukierunkowanych działań administracyjnych;

²³⁶ Art. 9 § 6 rozporządzenia 1638/2006.

²³⁷ Wspólnym organem zarządzającym może być instytucja, organ publiczny lub prywatny, włączając w to państwo, na szczeblu krajowym, lokalnym lub regionalnym, wyznaczony wspólnie przez państwa biorące udział w danym projekcie, posiadający zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych oraz zdolności finansowe i administracyjne pozwalające na efektywne zarządzanie projektem.

²³⁸ Art. 10 § 1 rozporządzenia 1638/2006.

²³⁹ Art. 12 rozporządzenia 1638/2006.

²⁴⁰ Art. 14 § 2 rozporządzenia 1638/2006.

finansowanie inwestycji i działań z nimi związanych; finansowanie mikroprojektów oraz finansowanie środków związanych z bezpieczeństwem żywności.

Pomoc finansowa może również pokrywać wydatki dodatkowe, związane np. z: działaniami przygotowawczymi; działaniami kontrolnymi oraz dotyczącymi monitoringu, audytu, oceny oraz wydatków na badania, działalność informacyjną, szkolenia i kształcenie oraz wydatków administracyjnych²⁴¹. Środki z EISP mogą również zostać przeznaczone na współfinansowanie projektów lub programów²⁴². W takim przypadku całkowity koszt takiego projektu lub programu zostaje podzielony między partnerów²⁴³ zapewniających współfinansowanie, a zasoby finansowe zostaną połączone w taki sposób, że nie będzie możliwe ustalenie źródła finansowania poszczególnych działań podejmowanych w ramach projektu lub programu.

3.3.6. Monitoring

Ocena postępów w realizacji projektów, programów lub innych działań finansowanych na podstawie przepisów rozporządzenia nr 1638/2006 należy do KE, która jest wspierana przez specjalnie w tym celu ustanowiony komitet²⁴⁴. W praktyce z ramienia KE ewaluacją zajmuje się Wydział ds. Ewaluacji usytuowany w Biurze EuropeAid. Do jego podstawowych kompetencji należy: programowanie strategii krajowych oraz regionalnych, a także instrumentów pomocowych²⁴⁵. Po przeprowadzonej kontroli KE sporządza sprawozdanie, które przekazuje Wydziałowi ds. Ewaluacji, PE, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów. W przypadku gdy kraje lub regiony partnerskie nie przestrzegają zasad, o których mowa w art. 1, Rada na wniosek KE, większością kwalifikowaną może podjąć wszelkie decyzje dotyczące pomocy finansowej udzielanej na podstawie niniejszego rozporządzenia²⁴⁶.

3.3.7. Inne źródła wsparcia finansowego

Dla krajów partnerskich, które osiągnęły największy postęp we wdrażaniu postanowień PD, UE ustanowiła w ramach EISP dwa dodatkowe mechanizmy wsparcia finansowego: Ułatwienia w Zarządzaniu (Governance Facility – GF) i Sąsiedzki Fundusz Inwestycyjny (Neighbourhood Investment Fund – NIF).

²⁴¹ Art. 16 rozporządzenia 1638/2006.

²⁴² Art. 17 rozporządzenia 1638/2006.

²⁴³ Do takich podmiotów zaliczono: państwa członkowskie, ich władze regionalne lub lokalne, państwa członkowskie EOG, organizacje międzynarodowe, spółki, przedsiębiorstwa i inne podmioty gospodarcze oraz kraje i regiony partnerskie.

²⁴⁴ Art. 24 i 26 rozporządzenia 1638/2006.

²⁴⁵ B. Mircea, *Delivering Effectiveness under the ENPI. Mechanisms of Effectiveness Enhancement*, „College of Europe” 2008, no 7, p. 35-48.

²⁴⁶ Art. 28 rozporządzenia 1638/2006.

GF ma na celu wynagrodzenie dwóch krajów partnerskich (po jednym z państw Europy Wschodniej i Europy Południowej), których postępy we wdrażaniu reform i realizacji PD ocenione zostaną przez KE najwyżej²⁴⁷. Środki przeznaczone na ten fundusz to kwota 50 mln euro rocznie.

NIF został utworzony w 2008 r. w celu zabezpieczenia i wsparcia udzielanych pożyczek i kredytów przez EBI, EBOR oraz inne instytucje finansowe krajom partnerskim, przeznaczonych na finansowanie inwestycji związanych z publicznym sektorem energetyki, transportu i środowiska oraz wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa, a także sektor publiczny²⁴⁸. W latach 2007-2013 KE przeznaczyła na ten fundusz kwotę 700 mln euro. W latach 2008-2010 z funduszu udzielono pożyczek w wysokości 47 mln euro. W 2011 r. na wsparcie państw Europy Wschodniej przeznaczona została kwota 51 mln euro, natomiast dla państw basenu Morza Śródziemnego wyasygnowano środki w wysokości 91 mln euro. Wsparcie finansowe przyznane zostało 6 projektom państw Europy Wschodniej i 9 projektom państw basenu Morza Śródziemnego.

Tabela poniżej przedstawia dane dotyczące projektów finansowanych w 2011 r. z NIF.

Państwo	Sektor	Wysokość wsparcia z NIF w mln euro	Całkowity koszt projektu w mln euro
Armenia	Ochrona środowiska (budowa oczyszczalni ścieków)	3,5	8,5
Gruzja	Transport (budowa wschodnio-zachodniej autostrady)	20	592,14
Mołdowa	Transport	16,2	181,2
Mołdowa	Ochrona środowiska	5	41,8
Mołdowa	Sektor prywatny	4,5	23,3
Ukraina	Energetyka	1,8	78,3

Z danych przedstawionych w tabeli wynika, że: najwięcej środków finansowych – 40% – zostało przeznaczonych na transport, 22% na energetykę, 14% na *multisector*, 10% na rozwój sektora prywatnego, 8% przeznaczono na rozwój wodociągów i 6% na inwestycje dotyczące środowiska.

²⁴⁷ Principles for the Implementation of a Governance Facility under ENPI, www.ec.europa.eu/world/ENP/pdf/governance_facility_en.pdf (12.12.2010).

²⁴⁸ ENPI Interregional Programme Strategy Paper 2007-2013 & Indicative Programme 2007-2010; p. 11.

Różnice pomiędzy EPS i EISP zostały przedstawione w tabeli poniżej²⁴⁹.

	EPS	EISP
Cel	Implementacja reform oraz ustanowienie pogłębionej współpracy między UE i krajami partnerskimi.	Wsparcie krajów partnerskich w procesie przeprowadzania reform.
Odpowiedzialność	Rząd i ministerstwa.	KE: DG ds. Stosunków Zewnętrznych oraz Biura EuropeAid i delegacje.
Dokumenty	PD, PCA oraz umowy stowarzyszeniowe.	Krajowe/regionalne dokumenty strategiczne; Narodowe Programy Indykatorywne; roczne programy działania; oferty przetargowe.
Potencjalna rola społeczeństwa obywatelskiego	Prezentowanie opinii na temat priorytetów zawartych w PD oraz proponowanie sposobu ich implementacji; Monitorowanie implementacji PD; Włączenie się w prace nad planem działania rządu (priorytety wybierane są na podstawie corocznych sprawozdań z efektów implementacji PD).	Prezentowanie opinii na temat priorytetów przedstawionych w dokumentach strategicznych, programach indykatorywnych oraz proponowanie sposobu ich implementacji; Zwracanie się o dostęp do projektu rocznego programu działania; Monitoring procesu implementacji oraz przygotowanie do rewizji krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych.

4. Podsumowanie

EPS to nowy instrument polityki zagranicznej UE, mający na celu pomoc państwom sąsiadującym w przeprowadzeniu reform strukturalnych, wzmocnienie demokracji, ochronę praw człowieka, ułatwienia w dostępie do rynku UE oraz realizację innych celów i priorytetów współpracy, które zostaną wspólnie przez Strony określone w PD. Na ich podstawie kraje partnerskie mogą liczyć na wsparcie finansowe, techniczne oraz polityczne. Niemniej jednak należy pamiętać, że udzielona w ten sposób pomoc ma charakter warunkowy, tzn. będzie ona udzielana do momentu, gdy kraje partnerskie będą postępowały zgodnie z zaciągniętymi zobowiązaniami. EPS oferuje krajom partnerskim ściśle współpracę gospodarczą i handlową, mającą na celu utworzenie bilateralnej „pogłębionej i kompleksowej” strefy wolnego handlu pomiędzy Stronami, intensyfikację dialogu politycznego, współpracę w dziedzinie energetyki, bezpieczeństwa energetycznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, zwiększoną pomoc finansową oraz techniczną, udział w niektórych w projektach i programach UE oraz współpracę transgraniczną²⁵⁰.

²⁴⁹ Opracowanie na podstawie tabeli dostępnej na stronie: www.enpi-programming.eu/wcm/en/what-is-enpi-programming/enp-enpi-differences.html (14.12.2011).

²⁵⁰ B. Lippert, *European Neighbourhood Policy: Many reservations – some progress – uncertain prospects*, „International Policy Analysis”, June 2008, p. 2-15.

Zgodnie z zapisami Strategii EPS funkcjonuje równolegle i komplementarnie w stosunku do innych form współpracy z państwami nią objętymi. Oznacza to, że oprócz spełnienia kryterium geograficznego pomiędzy UE i krajem partnerskim musi obowiązywać PCA, które jest podstawowym porozumieniem regulującym stosunki między UE i państwami Europy Wschodniej oraz Kaukazu Południowego, o czym świadczy następujący zapis Strategii: „Wyłącznie z partnerami, którzy mają obowiązujące umowy stowarzyszeniowe lub umowy o partnerstwie, rozpoczęto rozmowy mające wskazać elementy warte ujęcia w możliwych PD”. Brak tego porozumienia wyklucza *ex lege* możliwość uczestnictwa danego państwa sąsiedzkiego w EPS. PCA wraz z PD stanowią ramy prawne współpracy UE z krajami partnerskimi w ramach EPS. PCA jest mieszaną i bilateralną umową międzynarodową, której Stronami są z jednej strony UE i jej państwa członkowskie, a z drugiej strony państwa Europy Wschodniej lub państwa Kaukazu Południowego. Cechą charakterystyczną PCA jest to, iż jest umową mieszaną, czyli taką, której zakres przedmiotowy obejmuje oprócz postanowień handlowych również inne, nienależące już do kompetencji UE zagadnienia, takie jak: dialog polityczny, współpraca kulturalna, współpraca finansowa, zbliżanie przepisów krajowych do dorobku prawnego UE, zwalczanie nielegalnej imigracji czy współpraca w obszarze ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. PD jest natomiast bilateralnym porozumieniem przyjmowanym na forum RW, zawierającym cele współpracy i priorytetowe obszary działania, których są dwa. Pierwszy obejmuje wspólne wartości oraz politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, a drugi dotyczy szeroko rozumianej współpracy handlowej, gospodarczej, wymiaru ludzkiego i kwestii sektorowych, których nie ma w postanowieniach PCA. Struktura PD dla każdego kraju partnerskiego jest taka sama, ale nie ich treść. Występuje zróżnicowanie PD pod względem ich treści, gdyż podczas procesu negocjacji uwzględniona zostanie specyfika każdego z zainteresowanych państw, ich odmienna sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna oraz odmienne potrzeby. Dla krajów partnerskich PD stanowią dokumenty o charakterze strategicznym, w których zawarte zostaną postanowienia dotyczące dalszych podejmowanych przez nie działań mających na celu przeprowadzanie koniecznych reform. Dla UE są podstawą udzielania wsparcia, przede wszystkim finansowego i technicznego, oraz stanowią punkty odniesienia w przypadku oceniania dokonanych postępów. Z prawnego punktu widzenia PD jest porozumieniem nieformalnym, które nie ma charakteru prawnie wiążącego. Zatem PD nie jest umową międzynarodową, w stosunku do której miałoby zastosowanie prawo traktatów. PD nie ma charakteru prawnego, ale polityczny, a w jego postanowieniach znajdują się wyłącznie „zobowiązania” kraju partnerskiego. Zatem PD stanowi względem PCA porozumienie wykonawcze i uzupełniające, natomiast PCA jest umową główną, regulującą stosunki między Stronami, którego podstawą prawną zawarcia jest art. 207 TFUE. Razem tworzą ramy prawne współpracy UE z krajami partnerskimi w ramach EPS. Implementacja postanowień PD ma pomóc krajom partnerskim w przeprowadzeniu

reform gospodarczych, we wzroście wymiany handlowej, a w konsekwencji doprowadzić do eliminacji ubóstwa, wzrostu dobrobytu, zwiększenia inwestycji zagranicznych oraz wzrostu zatrudnienia. Do zasadniczych korzyści, jakich mogą spodziewać się kraje partnerskie, które wywiązują się ze zobowiązań zawartych w PD, jest, po pierwsze, głębsza integracja polityczna, przejawiająca się w częstszych spotkaniach i dialogu na wyższym szczeblu, zwiększone wsparcie skierowane na rzecz wzmocnienia instytucji chroniących demokrację i zapewniających poszanowanie prawa, wspieranie wspólnych priorytetów polityki zagranicznej, takich jak: terroryzm, ekstremizm czy współpraca regionalna, a po drugie, głębsza integracja gospodarcza, która oznacza zwiększone wsparcie finansowe i techniczne, zawieranie kompleksowych i pogłębionych umów o wolnym handlu, uczestnictwo krajów partnerskich w programach i agencjach UE, redukcję ubóstwa, modernizację sektora publicznego, zwiększenie inwestycji bezpośrednich, rozwój wymiany handlowej poprzez znoszenie barier inwestycyjnych, likwidację utrudnień w handlu, dostosowanie ustawodawstwa wewnętrznego do prawa UE, promocję współpracy i integracji regionalnej oraz transgranicznej.

Zgodnie z zapisami Strategii ustanawiającej EPS „Ambicjom EPS musi odpowiadać stosowane wsparcie finansowe i techniczne. [...] KE zaproponowała, aby pomoc dla państw trzecich wspierał nowy zestaw zharmonizowanych instrumentów, zawierający te obecnie ujęte w ramach TACIS i MEDA”²⁵¹. W pierwotnych planach EISP miał uzupełniać instrumenty TACIS i MEDA, niemniej jednak we wstępie do rozporządzenia nr 1638/2006 możemy przeczytać, że „w celu udzielenia pomocy krajom partnerskim w osiągnięciu ich celów oraz promowaniu współpracy pomiędzy nimi i państwami członkowskimi pożądane jest ustanowienie jednego instrumentu ukierunkowanego na realizację tych polityk, który zastąpi szereg istniejących instrumentów, zapewniając spójność i uproszczenie programowania i zarządzania pomocą finansową”. Od 1 I 2007 r. rozpoczął swoje funkcjonowanie EISP. Do jego celów zalicza się: zwiększenie skuteczności udzielanej pomocy, promowanie wzmocnionej współpracy oraz stopniowej integracji gospodarczej między UE i państwami sąsiadującymi. Ponadto EISP ma przyczynić się do rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich obejmujących UE oraz kraje partnerskie. Przewidziana wysokość wsparcia finansowego na lata 2007-2013 to kwota 11,181 mld euro i jest ona o 32% wyższa od kwoty przeznaczonej na pomoc krajom partnerskim w latach 2000-2006. Wówczas wysokość wsparcia finansowego wyniosła 8,3 mln euro. W porównaniu z programem TACIS EISP jest bardziej elastycznym instrumentem wsparcia finansowego oraz obejmuje o wiele szerszy zakres przedmiotowy finansowania – 29 obszarów tematycznych. Dotyczy to zwłaszcza projektów inwestycyjnych, wsparcia we wdrażaniu projektów sektorowych oraz współpracy transgranicznej. Priorytetowe obszary wsparcia finansowego są uzgadnianie wspólnie przez

²⁵¹ Strategia-EPS, s. 68.

zainteresowane Strony i zawarte w NIP. Wysokość udzielonej pomocy finansowej jest uzależniona od indywidualnych potrzeb każdego z krajów partnerskich, jego zdolności absorpcyjnych oraz uczynionych postępów w realizacji zaciągniętych zobowiązań. Dnia 7 XII 2011 r. KE przedłożyła PE i Radzie projekt rozporządzenia ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa²⁵². Głównym powodem, który skłonił KE do przedłożenia tego projektu, są zachodzące zmiany w państwach objętych EPS oraz przyjęty 25 V 2011 r. komunikat *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie*, w którym KE i Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa zwracają uwagę na konieczność dokonania zmian zasad finansowania tych krajów partnerskich, które w sposób efektywny dokonują implementacji zaciągniętych zobowiązań zgodnie z zasadą „więcej za więcej”. W takiej sytuacji KE uznała, że należy dostosować instrument wsparcia finansowego do zmian zachodzących w krajach sąsiedzkich. Do głównych problemów, które wymagają rozwiązania, zaliczono: stosowanie zasady „więcej za więcej”, którą zdaniem KE należy wzmocnić; za długi i zbyt złożony proces programowania, który powinien zostać uproszczony, skrócony i usprawniony; zwiększenie efektywności instrumentu; zwiększenie spójności między instrumentami zewnętrznymi; udoskonalenie przepisów w sprawie współpracy transgranicznej; powiązanie tego instrumentu z instrumentami wewnętrznymi/obszarami polityki wewnętrznej oraz zmianę przepisów dotyczących możliwości zakwalifikowania Rosji do finansowania²⁵³.

Podsumowując, EPS to trwały instrument współpracy i pogłębiania stosunków pomiędzy UE i jej sąsiadami. To „partnerstwo na rzecz reform”, które oferuje krajom partnerskim „więcej za więcej”, czyli im silniej dany kraj angażuje się w realizację postanowień PD, tym korzystniejszą ofertę wystosuje do niego UE. Będzie ona przejawiać się w zwiększonej pomocy finansowej, technicznej, intensywniejszej współpracy politycznej i gospodarczej. Można zauważyć, że w miarę upływu lat i ciągłej ewolucji EPS staje się ona coraz bardziej zróżnicowana. Nie ulega jednakże wątpliwości, że nadal wymaga ona wzmocnienia, zwłaszcza konieczne jest precyzyjne określenie korzyści, jakie będą mogły osiągnąć kraje sąsiedzkie w zamian za przeprowadzane trudne reformy gospodarcze i dostosowanie swojego ustawodawstwa do *acquis communautaire*.

²⁵² KOM (2011) 839 final.

²⁵³ Tamże, s. 2-5.

*Dalsze wzmocnienie EPS oznacza nie mniej niż inwestycję we własną stabilność i dobrobyt.
Musi to znaleźć odzwierciedlenie w tym, co proponujemy naszym partnerom.
EPS przynosi obopólne korzyści, ponieważ im ambitniejsze reformy podejmują nasze kraje
partnerskie, tym bardziej energiczna jest odpowiedź z naszej strony.
W krajach sąsiadujących, zarówno na Południu, jak i na Wschodzie, w widocznym tempie
postępują reformy gospodarcze.
Natomiast teraz największe znaczenie na przyszłość ma wejście na poziom wyżej w dziedzinie
reform demokratycznych i politycznych, gdzie osiągnięcia są namacalne, ale pojawiają się
zasadniczo wolniej²⁵⁴.*

²⁵⁴ Štefan Füle, Bruksela, 12 V 2010, IP/10/566.

Rozdział III

Zakres przedmiotowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec państw Europy Wschodniej

1. Wprowadzenie

Rozpoczęcie przez UE współpracy z państwami Europy Wschodniej stało się możliwe na skutek rozpadu ZSRR, który spowodował zmiany geopolityczne, gospodarcze i społeczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej²⁵⁵. Region Europy Wschodniej, z wyjątkiem Rosji, nie był w polityce UE postrzegany priorytetowo, gdyż dominujące miejsce w niej zajęły państwa Europy Środkowej i Bałkanów Zachodnich. W przypadku państw Europy Wschodniej relacje z UE miały charakter statyczny i reaktywny. Na ten fakt wpłynęło kilka czynników: po pierwsze, ograniczony zakres podjętych przez władze tych państw po 1991 r. reform politycznych i gospodarczych, który doprowadził do stagnacji w rozwoju gospodarczym, po drugie ich położenie geopolityczne i szczególna pozycja Rosji w tym regionie, która postrzega ten region jako wyłączną strefę swoich wpływów, po trzecie, zwiększone zainteresowanie państwami Bałkanów Zachodnich i państwami basenu Morza Śródziemnego²⁵⁶. Czynnikiem, który utrudniał od samego początku zaangażowanie UE w sprawy państw regionu, było jego usytuowanie geopolityczne. Po powstaniu w 1991 r. Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) pozostawał on w orbicie wpływów Rosji. W latach 90. państwa Europy Zachodniej prowadziły w stosunku do państw tego regionu politykę niezaangażowania, co z czasem doprowadziło w kręgach dyplomacji unijnej do powstania „rusycystycznego” podejścia do relacji z państwami tego regionu²⁵⁷. W okresie prezydentury W. Putina ambicje polityczne Rosji w tym regionie systematycznie wzrastały, ale również zaczęło wzrastać zainteresowanie UE tym regionem, które niewątpliwie wynikało z planowanego procesu rozszerzenia UE, podejmując się zaangażowania w stosunki z państwami tego regionu, napotkała jeszcze inny problem: trudności w zidentyfikowaniu rzeczywistych ambicji i oczekiwań tych państw. Pozostawanie w orbicie wpływów Rosji, pokrewieństwo z narodem rosyjskim i kulturą powodują, że obywatele i elity polityczne mają rzeczywiste problemy z określeniem swojej tożsamości narodowej i cywilizacyjnej. W większości z tych państw

²⁵⁵ B. Koszel, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, [w:] A. Podraza (red.), *Polityka UE wobec Ukrainy: partnerstwo czy członkostwo*, Lublin 2006, s. 21 i n.; A. Dumala, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, [w:] A. Gil, T. Kapuśniak (red.), *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, Lublin-Warszawa, 2009, s. 329.

²⁵⁶ A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 8.

²⁵⁷ Tamże, s. 9-10.

dopiero teraz następuje proces samoidentyfikacji²⁵⁸. Instytucje demokratyczne i polityczne w tych państwach są mało stabilne, w większości przypadków występuje model prezydencki oraz ograniczona jest rola rządu i parlamentu, systemy polityczne są słabo rozwinięte, struktura partii politycznych jest niestabilna i podlega częstym zmianom, duże zastrzeżenia budzi również jakość stanowionego prawa oraz jego egzekwowania, występuje niewydolność administracji państwowej, nadmiar różnego rodzaju ograniczeń biurokratycznych oraz powszechne zjawisko korupcji²⁵⁹.

Akcesja do UE 1 V 2004 r. dziesięciu państw po pierwsze spowodowała wydłużenie wschodniej granicy UE, po drugie, UE zaczęła sąsiadować z państwami o nierozwiązanymi problemami politycznych, społecznych i terytorialnych, po trzecie, spotęgowane zostały obawy o możliwość powstania nowej linii podziałów na kontynencie europejskim oraz po czwarte, państwa Europy Wschodniej stanowią dla państw członkowskich UE potencjalne źródło tzw. miękkiego (niemilitarnego) zagrożenia, do którego możemy zaliczyć: nielegalną imigrację, zagrożenia epidemiologiczne i środowiskowe oraz wzrost transgranicznej przestępczości zorganizowanej²⁶⁰.

W konkluzjach RE z 12-13 XII 2002 r. zapisano, że rozszerzenie UE wzmocni jej relacje z Rosją i przyczyni się do zacieśnienia stosunków z innymi państwami Europy Wschodniej oraz południowymi krajami basenu Morza Śródziemnego, a priorytetem polityki UE wobec tych państw będzie wsparcie w dokonywaniu procesów transformacji politycznej, gospodarczej, społecznej²⁶¹.

W dotychczasowej polityce UE wobec jej sąsiadów można wyróżnić podejście regionalne, które określane jest jako „wymiar UE”, np. wymiar północny, środkowoeuropejski, śródziemnomorski (południowy) i wschodni²⁶². Wymiar wschodni UE został wyodrębniony na skutek rozszerzenia UE w 2004 r. oraz obaw mu towarzyszących, dotyczących możliwości powstania nowej linii podziałów pomiędzy UE i państwami Europy Wschodniej, które bezpośrednio sąsiadują z UE²⁶³. Wymiar wschodni jest częścią WPZiB i EPS, skierowaną do państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, mającą na celu stworzenie jednolitej i spójnej polityki UE wobec państw tych regionów. Niemniej jednak nie ma legalnej definicji tego pojęcia. W literaturze zwraca się uwagę, że termin „wymiar” odnosi się do: regionu wyodrębnionego na podstawie kryterium geopolitycznego lub grupy państw powiązanych historycznie, językowo, kulturowo, w ramach których występują takie więzi i powiązania, które wzmacniają ten region w stosunku do pozostałych

²⁵⁸ Tamże, s. 11 i n.

²⁵⁹ B. Piskorska, *op. cit.*, s. 87.

²⁶⁰ Tamże, s. 18.

²⁶¹ Posiedzenie Rady Europejskiej w Kopenhadze, 12-13 grudnia 2002. Wnioski Prezydencji, „Monitor Europejski” 2006, nr 23, s. 21.

²⁶² E. Teichmann, *op. cit.*, s. 28.

²⁶³ Ch.S. Browning, P. Joenniemi, *The European Union's Two Dimensions: The Eastern and the Northern*, „Security Dialogue”, vol. 34, no 4, p. 463 i n.

uczestników stosunków międzynarodowych²⁶⁴. Zdaniem innych autorów jest on częścią zewnętrzną, transgraniczną WPZiB, którego celem jest zwrócenie uwagi na państwa Europy Wschodniej. Główną przyczyną utworzenia przez UE wymiaru wschodniego była konieczność przewyciężenia podziału Europy powstałego w wyniku rozszerzenia UE w 2004 r.²⁶⁵ Do celów partykularnych wymiaru wschodniego możemy zaliczyć: wspieranie przemian i procesu transformacji systemowej w krajach partnerskich, wspieranie rozwoju gospodarczego i reform demokratycznych, promocję zasad państwa prawnego, poszanowanie praw człowieka i jego podstawowych wolności, zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów, walkę z przestępczością zorganizowaną i korupcją oraz ograniczenie zagrożeń ekologicznych i cywilizacyjnych²⁶⁶. Za koncepcją utworzenia wymiaru wschodniego UE na wzór istniejącego już wymiaru północnego opowiedział się w 1998 r. W. Cimoszewicz, otwierając negocjacje akcesyjne Polski z UE. Polski minister spraw zagranicznych zapowiedział również, że Polska jako kraj byłego bloku wschodniego będzie aktywnie uczestniczyła w pracach na rzecz stworzenia przez UE kompleksowej i spójnej polityki wobec państw Europy Wschodniej²⁶⁷. Niemniej jednak autorem pojęcia „wymiar wschodni” jest B. Geremek, który użył tego terminu podczas przemówienia inauguracyjnego rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych między Polską i UE²⁶⁸. Zdaniem B. Geremka UE powinna stworzyć wschodni wymiar, który umożliwiłby nawiązanie współpracy z nowymi sąsiadami UE po rozszerzeniu w 2004 r. Koncepcja ta została rozwinięta przez polski MSZ w wydany na przełomie 2002/2003 dokumencie zawierającym polskie propozycje polityki UE wobec państw Europy Wschodniej po rozszerzeniu²⁶⁹. Polski MSZ zwrócił uwagę na to, że polityka wobec wschodnich sąsiadów UE – Rosji, Ukrainy i Białorusi – powinna być prowadzona zgodnie z następującymi zasadami: zasadą zróżnicowania, tzn. powinna być dostosowana do każdego z tych państw indywidualnie, uwzględniać ich specyficzne warunki i indywidualne oczekiwania; zasadą komplementarności – wymiar wschodni nie ma być konkurencyjnym wymiarem w stosunku do istniejącego już wcześniej wymiaru północnego, lecz ma być wobec niego komplementarny i ma uzupełniać instrumenty polityki zagranicznej UE w stosunku do jej wschodnich sąsiadów; zasadą trójfilarowości – polityka UE w ramach wymiaru wschodniego powinna obejmować swoim zakresem wszystkie dziedziny wchodzące w skład trzech filarów UE; zasadą wspólnych ram ogólnych wymiaru

²⁶⁴ T. Kapuśniak, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Lublin 2007, s. 9.

²⁶⁵ B. Piskorska, *op. cit.*, s. 42-49.

²⁶⁶ Tamże, s. 46.

²⁶⁷ W. Cimoszewicz, *Polska wizja Europy*, „Rzeczpospolita”, 19.02.2002.

²⁶⁸ J. Popielowska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo wschodnie na tle innych inicjatyw UE na Wschodzie*, Analizy Natolińskie 2009, nr 5, s. 1.

²⁶⁹ Dokument ten znajduje się na stronie internetowej: www.msz.gov.pl.

wschodniego oraz zasadą stopniowości i warunkowości rozwoju współpracy²⁷⁰. Do zakresu przedmiotowego współpracy polski MSZ zaliczył: wzmocniony dialog polityczny; wsparcie dla transformacji ustrojowej; współpracę handlową i gospodarczą; współpracę w obszarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości; bezpieczeństwo; kontakty międzyludzkie oraz dialog społeczny. Zasadniczym instrumentem współpracy w ramach wymiaru wschodniego miał być średnioterminowy PD, obejmujący wszystkie państwa objęte tą polityką. Dodatkowo, dla każdego z państw indywidualnie, sporządzany miał być przez KE z ich udziałem narodowy PD. Wszystkie PD miały być powiązane wewnętrznie i miały podlegać corocznemu przeglądowi.

W przedstawionym w 2003 r. przez KE komunikacie zatytułowanym *Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami* wymienione zostały państwa, do których została skierowana nowa inicjatywa UE i które utworzyły tzw. wschodni wymiar polityki UE: Ukraina, Białoruś i Mołdowa. W 2004 r. na podstawie Strategii wymiar wschodni objął również trzy państwa Kaukazu Południowego – Armenię, Azerbejdżan i Gruzję. Rosja odmówiła uczestnictwa w EPS z dwóch powodów. Po pierwsze, postrzega ją jako politykę zbyt konkurencyjną z jej własnymi interesami w regionie, a po drugie ze względu na zastosowanie zasady partnerstwa²⁷¹. Podstawą prawną współpracy UE z Rosją są postanowienia podpisanego 24 IV 1994 r. PCA²⁷². Obecnie, zgodnie z postanowieniami szczytu UE–Rosja w St. Petersburgu z 31 V 2003 r., UE i Rosja rozwijają „strategiczne partnerstwo” poprzez utworzenie czterech wspólnych przestrzeni: 1) gospodarczej. Podstawowym założeniem współpracy w ramach tej przestrzeni jest stworzenie „otwartego zintegrowanego rynku” w oparciu o swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób; 2) bezpieczeństwa zewnętrznego. Współpraca w ramach tej przestrzeni dotyczy następujących obszarów: zwalczanie terroryzmu, nieprolifracja broni masowego rażenia, pomoc humanitarna, operacje zarządzania kryzysami oraz obrona cywilna; 3) wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; 4) w dziedzinie edukacji, nauki i kultury²⁷³.

2. Relacje z Republiką Mołdowy

Mołdowa stała się państwem suwerennym 27 VIII 1991 r.²⁷⁴ W ciągu pierwszych lat niepodległości sytuacja polityczna w kraju cechowała się dużym rozdrobnieniem

²⁷⁰ P. Żurawski vel Grajewski, *Wymiar wschodni w aspekcie realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE*, [w:] M. Zamarlik (red.), *Wymiar wschodni Unii Europejskiej*, Kraków 2004, s. 68-70.

²⁷¹ P. Marcinkowska, *op. cit.*, s. 134; M. Menkiszak, *Rosja wobec UE: kryzys strategicznego partnerstwa*, Prace OSW 2006, nr 22, s. 14-16.

²⁷² Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy UE-Rosja z 24 IV 1994 r., Dz. U. L 327 z 28 XI 1997 r.

²⁷³ EU-Russia Summit, St. Petersburg, www.ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/sum05_03/ip03_768.htm.

²⁷⁴ W 1992 r. została przyjęta do ONZ i OBWE, a w 1994 r. stała się członkiem Rady Europy i dołączyła do NATO-wskiego programu Partnerstwo dla pokoju.

partyjnym oraz częstą rotacją rządów. Sytuacja powyższa uległa zmianie dopiero w 2001 r., kiedy to wybory parlamentarne wygrała Partia Komunistyczna, która uzyskała 71 na 101 mandatów w Parlamencie. Prezydentem kraju został W. Voronin, którego ponownie wybrano na to stanowisko w marcu 2005 r. Przez organizacje europejskie odbywające się w Mołdowie wybory zostały uznane za przeprowadzone w sposób demokratyczny i zgodny ze standardami Rady Europy i OBWE. Zaniepokojenie wśród zagranicznych obserwatorów wzbudził jedynie fakt sporadycznego naruszania zasady wolności mediów i procedur administracyjnych przez opozycyjnych kandydatów²⁷⁵. Nowy rząd uznał za niezbędne i niecierpiące zwłoki przeprowadzenie następujących reform: sądownictwa, które musiało stać się niezależne od władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz administracji publicznej.

Do końca lat 90. Mołdowa w polityce UE wobec państw Europy Wschodniej nie odgrywała znaczącej roli. Na ten fakt złożyło się kilka czynników: niestabilność polityczna państwa, niewielkie osiągnięcia we wdrażaniu podstawowych reform państwowych: politycznych, gospodarczych i społecznych; nierozwiązany konflikt w Naddniestrzu; brak wyraźnie określonych priorytetów polityki zagranicznej; postrzeganie tego państwa jako obszaru wpływu Rosji oraz niewielkie jego znaczenie jako kraju tranzytowego²⁷⁶. Niemniej jednak, stosunki bilateralne pomiędzy Mołdową i UE ulegają ciągłej ewolucji. Pierwsze zwiastuny proeuropejskiego podejścia do integracji władz Mołdowy miały miejsce w 1996 r., kiedy to ówczesny prezydent P. Lucinschi przesłał do przewodniczącego KE J. Santera list, w którym poinformował o zamiarze przystąpienia Mołdowy do UE. W odpowiedzi poinformowano rząd Mołdowy o konieczności przeprowadzenia niezbędnych reform politycznych, gospodarczych i społecznych zgodnie z postanowieniami zawartymi w PCA²⁷⁷. Kolejny list prezydent Mołdowy przesłał do przewodniczącego KE 27 X 1997 r. i zawierał on prośbę o rozpoczęcie negocjacji dotyczących zawarcia umowy stowarzyszeniowej. Jednakże, zdaniem KE, rząd Mołdowy powinien w pierwszej kolejności implementować postanowienia PCA, a dopiero po zakończeniu tego procesu będzie można rozpocząć rozmowy dotyczące zawarcia umowy stowarzyszeniowej. W 1999 r. przyjęty został przez rząd Mołdowy program *Supremacy of Law, Economic Recovery and European Integration*, który do 2002 r. wyznaczał podstawowe priorytety polityki tego państwa w relacjach z UE, a w listopadzie 2003 r. zaprezentowany został plan integracji Republiki Mołdowy z UE²⁷⁸. W ogłoszonych 14 VI 2004 r. konkluzjach Rady potwierdzona została chęć nawiązania współpracy z silną i stabilną Republiką

²⁷⁵ www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_enp.pdf, s. 6.

²⁷⁶ M. Błaszczuk, *Stosunki UE z przyszłymi sąsiadami – Mołdowa*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 2, s. 13-14; A. Staszczuk, *Mołdawia a Unia Europejska między wzmocnioną współpracą a integracją*, [w:] A. Staszczuk (red.), *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy w polityce Unii Europejskiej*, Szczecin 2011, s. 120; J. Wróbel, *Unia Europejska a Mołdawia*, Prace OSW, s. 17, marzec 2004, www.osw.waw.pl.

²⁷⁷ J. Wróbel, *op. cit.*, s. 18.

²⁷⁸ A. Staszczuk, *Mołdawia a Unia Europejska...*, s. 120-121; J. Wróbel, *op. cit.*, s. 19.

Mołdowy, opartej na wspólnych wartościach UE i zasadach EPS. Zdaniem Rady kluczem do zbudowania stabilnego państwa mołdawskiego jest rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu we współpracy z OBWE²⁷⁹.

W czerwcu 2004 r. zakończone zostały negocjacje dotyczące PD dla Mołdowy. Dokument ten został przyjęty przez RW 22 II 2005 r. Podobnie jak w przypadku Ukrainy i innych państw partycypujących w EPS PD otwiera możliwości o wiele szerszej przedmiotowo współpracy w porównaniu z postanowieniami PCA, włączając możliwości uczestnictwa w rynku wewnętrznym oraz stopniowym włączaniu państwa do niektórych polityk i programów UE. Ponadto, PD przewidywał otwarcie delegatury UE w Kiszyniowie, które nastąpiło 6 XI 2005 r. Struktura PD dla Mołdowy jest identyczna jak w przypadku Ukrainy i złożona jest z trzech części: wstępu; siedmiu priorytetowych obszarów współpracy, do których Strony przypisały konkretne działania, oraz z części trzeciej, dotyczącej monitoringu. Celami PD są: udział Mołdowy w rynku wewnętrznym UE oraz stopniowe uczestnictwo w kluczowych aspektach polityk i programów UE; zintensyfikowanie współpracy politycznej poprzez dalszy rozwój dialogu politycznego; wsparcie w rozwiązywaniu konfliktu w Naddniestrzu; wzajemne otwarcie gospodarek oraz redukcja barier utrudniających wymianę handlową, które przyczynią się do wzrostu inwestycji zagranicznych oraz wzrostu gospodarczego; zwiększenie wsparcia finansowego; uczestnictwo w unijnych programach dotyczących m.in. szkolnictwa, kultury, środowiska; ustanowienie konstruktywnego dialogu dotyczącego współpracy wizowej oraz otwarcie delegatury UE w Mołdowie²⁸⁰. PD wymienia 10 priorytetów wzajemnej współpracy:

- 1) zwiększenie wysiłków mających na celu rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu;
- 2) dalsze umacnianie stabilności i efektywności instytucji gwarantujących poszanowanie zasad demokracji i rządów prawa;
- 3) zapewnienie poszanowania wolności mediów i wolności słowa;
- 4) dalsze wzmocnienie zdolności administracyjnych i sądowych;
- 5) podejmowanie działań mających na celu redukcję ubóstwa oraz wzmocnienie sektora prywatnego;
- 6) poprawę klimatu inwestycyjnego poprzez wsparcie reform strukturalnych oraz walkę z korupcją;
- 7) efektywniejsze zarządzanie granicami;
- 8) pracę nad systemem Autonomicznych Preferencji Celnych, zapewniającym efektywną kontrolę reguł pochodzenia towarów mołdawskich;
- 9) zwalczanie przestępczości zorganizowanej, włącznie z handlem ludźmi;
- 10) efektywną politykę migracyjną oraz rozpoczęcie konsultacji mających na celu zawarcie umowy o readmisji²⁸¹.

Szczegółową strukturę PD dla Mołdowy przedstawia tabela poniżej. Zgodnie z informacjami podanymi w rozdziałach I i II niniejszej rozprawy w strukturze każdego PD znajdziemy takie same obszary współpracy, które dotyczą trzech szerokich dziedzin: współpracy politycznej, ekonomicz-

²⁷⁹ www.europa.eu/comm/external_relations/moldova/intro.gac.htm.

²⁸⁰ EU-Moldova Action Plan, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf, p. 2-3.

²⁸¹ Tamże, s. 3-4.

nej i społecznej. Niemniej jednak w ramach tych dziedzin występuje zróżnicowanie PD pod względem treści, gdyż jak powiedziano w rozdziale II swoje relacje z krajem partnerskim UE kształtuje indywidualnie i zgodnie z zasadą dyferencjacji. Na uwagę jednakże zasługuje fakt, iż państwa sąsiedzkie położone w tym samym regionie geograficznym będą borykały się z takimi samymi problemami natury zwłaszcza ekonomicznej, ale również politycznej i społecznej, stąd treść PD będzie mimo wszystko do siebie bardzo podobna, a różnice niewielkie.

Współpraca polityczna	Współpraca ekonomiczna	Priorytety współpracy społecznej:
<p>1. Dialog polityczny i reformy:</p> <ul style="list-style-type: none"> - demokracja, rządy prawa, prawa człowieka i podstawowe wolności; - wzmocnienie efektywności instytucji gwarantujących demokrację i rządy prawa; - efektywne zwalczanie zjawiska korupcji; - reforma systemu wymiaru sprawiedliwości, tak aby zagwarantować sędziom i prokuratorom niezależność, zapewnienie efektywności ścigania i wzmocnienie zdolności sądowych poprzez poprawę systemu szkoleń oraz rozwój alternatywnych środków rozstrzygania sporów; - poprawa przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, łącznie z prawami osób należących do mniejszości, zgodnie ze standardami międzynarodowymi i UE, zapewnienie efektywnego wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; - opracowanie i implementacja ram prawnych mających na celu zapobieganie i zwalczanie handlu ludźmi; - zapobieganie torturom i nieładziemu i poniżającemu traktowaniu; - zapewnienie przestrzegania praw dzieci, równego traktowania i wolności wypowiedzi; - zapewnienie przestrzegania wolności zgromadzeń; - zapewnienie przestrzegania praw związków zawodowych i standardów prawa pracy; - ratyfikacja statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego; - współpraca w ramach WPZiB, zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysami; - rozwój współpracy w obszarze zwalczania terroryzmu, nieproliferaacji broni masowego rażenia i nielegalnego eksportu broni; - współpraca regionalna. <p>2. Współpraca mająca na celu rozwiązanie konfliktu w Nadnietrzezu.</p> <p>3. Współpraca w obszarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zagadnienia związane z migracją – legalna i nielegalna migracja, readmisja, azyl i polityka wizowa; - zarządzanie granicami; - zwalczanie przestępczości zorganizowanej i handlu ludźmi; - narkotyki; - pranie pieniędzy i przestępstwa gospodarcze; - współpraca policyjna i sądowa, zwłaszcza dotycząca ratyfikacji i implementacji umów międzynarodowych dotyczących współpracy - sądowej w sprawach cywilnych i karnych; rozpoczęcie współpracy pomiędzy właściwymi agencjami Moldowy i Europolem oraz Eurojustem; ustanowienie sądowych punktów kontaktowych celem wymiany informacji; wprowadzenie nowoczesnych technik śledczych; rozwój środków antykorupcyjnych w ramach organów sądowych i policyjnych poprzez przyjęcie kodeksów etycznych dla prokuratorów, sędziów i policjantów. 	<p>1. Gospodarka, reformy społeczne i rozwój:</p> <ul style="list-style-type: none"> - poprawa systemu opieki społecznej; - zwalczanie ubóstwa; - zrewnowowany rozwój; - funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej; - rozwój regionalny i obszarów wiejskich; - bezrobocie i polityka społeczna; - Handel, rynek i reformy regulacyjne; - implementacja zobowiązań PCA dotyczących przepływu towarów; - przyjęcie prawa celnego zgodnego ze standardami międzynarodowymi i UE; - poprawa funkcjonowania służb celnych; - standardy, regulacje techniczne i standardy zgodności; - eliminacja restrykcji i utrudnień administracyjnych; - kwestie sanitarne i fitosanitarne; - prawo do przedsiębiorczości; - przepływ kapitału i płatności bieżące; - prawo spółek i usługi; - prawo spółek; - usługi; - przepływ kapitału i płatności bieżące; - przepływ osób i pracowników migrujących; - inne obszary współpracy: podatki, polityka konkurencji, prawo własności intelektualnej i przemysłowej, zamówienia publiczne, statystyka, kontrola finansowa. <p>3. Transport, energia, telekomunikacja, środowisko, badania, rozwój i innowacja:</p> <ul style="list-style-type: none"> - transport – opracowanie i przyjęcie narodowej strategii transportowej, łącznie z rozwojem infrastruktury transportowej; - energia – opracowanie i przyjęcie polityki energetycznej zgodnej z celami polityki energetycznej UE; - poprawa funkcjonowania sieci energetycznych; - poprawa bezpieczeństwa gazowej sieci tranzytowej; - rozwój odnawialnych źródeł energii; - społeczeństwo informacyjne; - środowisko; - badania, rozwój i innowacja. 	<p>Priorytety współpracy społecznej:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Kontakty międzyludzkie: <ul style="list-style-type: none"> - edukacja, szkolenia i młodzież; - kultura i zagadnienia audiowizualne; - współpraca pomiędzy społeczeństwami obywatelskimi Moldowy i państw członkowskich UE; - współpraca transgraniczna i regionalna; - zdrowie publiczne;

Dokumentem bardziej szczegółowym od RK jest Krajowy Dokument Strategiczny (KDS). Jest to dokument polityczny opracowywany na podstawie PD samodzielnie przez KE, w którym wymienione są cele, zakres i kierunki współpracy dwustronnej UE z krajem partnerskim oraz określona jest wysokość wsparcia finansowego. KDS opracowywany jest na 7 lat, tak aby był zgodny z czasem obowiązywania budżetu UE. Zgodnie z zapisami KDS na lata 2007-2013 do strategicznych obszarów współpracy Strony zaliczyły: rozwój bliskich relacji, które wychodziłyby poza ramy dotychczasowej współpracy; pogłębianie współpracy politycznej, zwłaszcza w obszarze WPZiB; rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu; wzrost gospodarczy oraz redukcję ubóstwa²⁸². Do strategicznych celów współpracy z krajem partnerskim KE zaliczyła: ustanowienie wzajemnego i korzystnego partnerstwa; implementację EPS i postanowień PD, bezpieczeństwo oraz cele polityki rozwojowej, np. redukcję ubóstwa. Zgodnie z zapisami KDS, cele polityki Mołdowy przedstawiają się następująco w obszarze polityki wewnętrznej: konsolidacja demokracji, ochrona praw człowieka i podstawowych wolności; konsolidacja rządów prawa (przeprowadzenie reformy sądownictwa oraz zapewnienie niezależności sędziowskiej oraz zwiększenie efektywności pracy prokuratorskiej); zwiększenie wysiłków w zwalczaniu korupcji; reforma sektora publicznego; poprawa klimatu inwestycyjnego; poprawa systemu opieki społecznej i poprawa warunków życia oraz bezpieczeństwo energetyczne; rozwiązanie kwestii Naddniestrza; w obszarze polityki zagranicznej: integracja z UE oraz państwami Europy Południowo-Wschodniej; intensyfikacja współpracy regionalnej (w ramach regionu Morza Czarnego oraz z państwami GUAM) oraz rozwój handlu²⁸³. W części piątej KDS, podobnie jak w przypadku Ukrainy, określone zostały następujące obszary unijnego wsparcia: 1) dialog polityczny i reformy; udzielane wsparcie będzie miało na celu: wzmocnienie demokracji, dobrych rządów, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności; wzmocnienie współpracy w ramach WPZiB; 2) współpraca w rozwiązaniu konfliktu w Naddniestrzu; 3) rozwój gospodarczy i społeczny; 4) handel, rynek i reformy regulacyjne; 5) współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zwłaszcza w zakresie dotyczącym kwestii migracji, readmisji, polityki wizowej, azylowej, zarządzania granicami, zwalczania terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, prania pieniędzy, współpracy policyjnej i sądowej; 6) transport, energia, środowisko, badania, rozwój i innowacja oraz 7) kontakty międzyludzkie²⁸⁴.

Podczas posiedzenia Rady w Luksemburgu 13 X 2008 r. przyjęte zostały następujące konkluzje w sprawie stosunków z Republiką Mołdowy: „UE z zadowoleniem przyjmuje coraz większą dynamikę, jakiej nabierają ostatnio jej stosunki z Republiką Mołdowy.

²⁸² Moldova Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova.pdf, s. 2.

²⁸³ Tamże, s. 4-5.

²⁸⁴ Tamże, s. 14-17.

Jest gotowa pogłębiać te stosunki w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa oraz wynegocjować w najbliższym czasie nową, ambitną umowę z tym państwem. Umowa ta będzie wykraczać poza aktualną umowę o partnerstwie i współpracy, a jednym z jej celów będzie pełna i pogłębiona strefa wolnego handlu, która zostanie ustanowiona wtedy, gdy Republika Mołdowy będzie gotowa do udźwignięcia skutków całkowitej liberalizacji jej handlu z UE. Umowa ta będzie zmierzać do stopniowego zbliżenia Republiki Mołdowy i UE. Rada przypomina w tym kontekście o umowie o ułatwieniach wizowych, która przewiduje wprowadzenie w dłuższej perspektywie możliwości podróżowania obywateli Republiki Mołdowy bez obowiązku wizowego. Rada przypomina, że tempo i jakość reform w Republice Mołdowy wpływają na charakter jej stosunków z UE. W tym kontekście zachęca władze Mołdawii do podejmowania niezbędnych starań w celu wzmocnienia praworządności i dotrzymania zobowiązań w dziedzinie praw człowieka i podstawowych wolności. UE przywiązuje szczególną wagę do demokratycznego przebiegu wyborów parlamentarnych, które odbędą się wiosną przyszłego roku²⁸⁵. Natomiast, w trakcie swojego posiedzenia 15 VI 2009 r. Rada przyjęła wytyczne negocjacyjne UE dotyczące nowego, kompleksowego porozumienia między UE a Republiką Mołdowy, które będzie miało szerszy zasięg niż dotychczas obowiązujące pomiędzy Stronami PCA²⁸⁶. Negocjacje dotyczące zawarcia umowy stowarzyszeniowej rozpoczęły się w lutym 2012 r.

3. Relacje z Ukrainą

*Drzwi nie są ani otwarte ani zamknięte*²⁸⁷.

Zdaniem Z. Brzezińskiego, „[...] Ukraina to nowa, niezwykle ważna przestrzeń na euroazjatyckiej szachownicy, której znaczenie wynika z położenia geograficznego i skutków jego potencjalnej niestabilności dla zachowań graczy geostrategicznych”²⁸⁸. Ukraina²⁸⁹ jako państwo suwerenne może przyczynić się do transformacji Rosji, a Rosja, tracąc kontrolę nad Ukrainą, przestanie być *de facto* imperium euroazjatyckim²⁹⁰.

Swoje duże znaczenie w polityce międzynarodowej USA, Rosji czy UE zawdzięcza: po pierwsze, posiadanym zasobom naturalnym i surowcom energetycznym oraz

²⁸⁵ 2897 posiedzenie Rady Unii Europejskiej poświęcone stosunkom zewnętrznym 14136/08 (Presse 287), www.consilium.europa.eu.

²⁸⁶ 2950 posiedzenie Rady Unii Europejskiej poświęcone stosunkom zewnętrznym 10938/09 (Presse 173), www.consilium.europa.eu.

²⁸⁷ Wypowiedź B. Ferrero-Waldner na temat przyszłego członkostwa Ukrainy w UE, Waszyngton, 13 I 2005 r.

²⁸⁸ Z. Brzeziński, *Wielka Szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998, s. 49 i n.; T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 45.

²⁸⁹ Ukraina zajmuje drugą pozycję w Europie pod względem wielkości terytorium – 603 700 km² – i piątą pod względem liczby ludności – 45,9 mln.

²⁹⁰ Z. Brzeziński, *op. cit.*, s. 56.

systemowi korytarzy tranzytowych dla surowców energetycznych eksportowanych z Rosji do UE, po drugie posiadanej broni atomowej, dużej liczebności sił zbrojnych, przede wszystkim lądowych i powietrznych, po trzecie potencjałowi społeczno-kulturowemu²⁹¹.

Stosunki między Ukrainą a WE zostały nawiązane 2 XII 1991 r., kiedy to WE przedstawiła deklarację na temat demokratycznego charakteru referendum na Ukrainie, a sprawująca w tym czasie prezydencję Holandia oficjalnie uznała niepodległość Republiki Ukrainy²⁹². Do pierwszego spotkania prezydenta Ukrainy L. Krawczuka z przewodniczącym KE J. Delorsem, w wyniku którego podjęto decyzje dotyczące rozpoczęcia negocjacji PCA oraz postanowiono o otwarciu przedstawicielstwa KE w Kijowie i przedstawicielstwa Ukrainy przy WE, doszło 14 X 1992 r. Od momentu odzyskania suwerenności władze Ukrainy deklarowały chęć pogłębiania współpracy ze WE, a następnie UE. W przyjętej przez Radę Najwyższą Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej 25 VII 1990 r. *Deklaracji o państwowej suwerenności Ukrainy* w dziedzinie stosunków zagranicznych możemy przeczytać, iż władze państwa powinny skupić swoje wysiłki na tym, żeby zapewnić Ukrainie udział w „ogólnoeuropejskim procesie oraz strukturach europejskich”²⁹³. Drugim istotnym dokumentem w tej materii było przyjęcie przez parlament Ukrainy 2 VII 1993 r. *Postanowienia o głównych kierunkach polityki zagranicznej Ukrainy*, w którym między innymi zapisano, że celem polityki zagranicznej Ukrainy jest członkostwo w UE oraz innych organizacjach zachodnioeuropejskich lub ogólnoeuropejskich pod warunkiem, że nie będzie to zagrażało interesom narodowym²⁹⁴.

W okresie poprzedzającym „pomarańczową rewolucję” w relacjach UE–Ukraina można wyróżnić trzy zasadnicze etapy: 1) obojętny – przypadający na lata 1991-1994; 2) partnerstwa – przypadający na lata 1995-1999 i obejmujący I kadencję prezydenta L. Kuczmy; 3) rozczarowania/zmęczenia, przypadający na lata 1999-2004 i obejmujący II kadencję prezydenta L. Kuczmy²⁹⁵.

Stosunki bilateralne między Stronami na każdym z tych trzech etapów były ściśle zdeterminowane przez stan relacji Ukraina–Rosja z jednej strony i Rosja–Europa Zachodnia z drugiej strony, tj. określoną wizją polityki zagranicznej kolejnych prezydentów

²⁹¹ T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warszawa-Lublin, 2009, s. 49-100; O. Haran, O. Sushko, *More than Neighbors. A search for the new paradigm of relations between the EU and Ukraine*, [in:] N. Hayoz, L. Jesień, M. van Meurs, *Enlarged EU – enlarged neighbourhood: perspectives of the European neighbourhood policy*, Bern 2005, p. 52.

²⁹² P. Turczyński, *Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 2, s. 98; A. Dumala, *Stosunki Ukrainy z Unią Europejską*, s. 237 [w:] M. Pietraś, T. Kapuśniak (red.), *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2007.

²⁹³ L. Hurska-Kowalczyk, O. Korytska, *Unia Europejska a Ukraina: Quo vadis?*, [w:] A. Staszczuk (red.), *Europa Wschodnia...*, s. 64-65.

²⁹⁴ Tamże, s. 65; P. Kost, *Ukraina wobec Unii Europejskiej 1991-2010*, Toruń, 2012, s. 25.

²⁹⁵ A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *op. cit.*, s. 101 i n; A. Szeptycki, *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012, s. 69-93.

ukraińskich²⁹⁶. Polityka zagraniczna Ukrainy od 1994 r. definiowana jest jako polityka wielosektorowa, przez co należy rozumieć dążenie władz Ukrainy do utrzymania partnerskich stosunków zarówno z państwami Europy Zachodniej, czego wyrazem będzie dążenie Ukrainy do członkostwa w UE, jak i z Rosją, co jest widoczne w zacieśnianiu współpracy w ramach WNP²⁹⁷. W latach 1995-1999 polityka wielosektorowa miała charakter proeuropejski, gdyż Ukraina potrzebowała pomocy finansowej ze strony zachodnich instytucji finansowych na kontynuację rozpoczętych reform gospodarczych, a nie bez znaczenia pozostawała postawa władz rosyjskich wobec Ukrainy pod rządami B. Jelcyna, który konsekwentnie odmawiał Ukrainie prawa do samodzielności, w tym praw do Krymu i Sewastopola²⁹⁸. W takiej sytuacji obawiano się polityki Rosji i postanowiono zrównoważyć zagrożenia stamtąd płynące polityką współpracy z Europą Zachodnią. W tamtym czasie UE w przeciwieństwie do Ukrainy nie była zainteresowana pogłębianiem współpracy. Podpisane w 1994 r. PCA zostało ratyfikowane dopiero w 1998 r. UE przyjęła w stosunku do Ukrainy i pozostałych państw WNP zasadę wykluczającą członkostwo. Równocześnie Ukraina zaczęła zabiegać o podpisanie umowy stowarzyszeniowej. Dodatkowo po stronie ukraińskiej pojawiły się problemy z implementacją postanowień PCA. Mimo tego Kijów zaczął formułować deklaracje wyrażające chęć rozpoczęcia starań o członkostwo w UE²⁹⁹. Ważnym krokiem w bilateralnej współpracy pomiędzy UE i Ukrainą było przyjęcie przez Radę na szczycie w Dublinie w dniach 12-13 XII 1996 r. PD Unii Europejskiej wobec Ukrainy, w którym sformułowano strategiczne cele współpracy: wsparcie procesu reform gospodarczych, społecznych i politycznych; włączenie Ukrainy do europejskiego systemu bezpieczeństwa; pogłębianie współpracy bilateralnej; pomoc w restrukturyzacji sieci energetycznej oraz zamknięcie elektrowni w Czarnobylu. Prezydent Ukrainy zatwierdził 11 VI 1998 r. Strategię integracji Ukrainy z UE, z której *expressis verbis* wynikało, że strategicznym celem Ukrainy jest członkostwo w UE. Na tym etapie współpracy Rada Europejska przyjęła 11 XII 1999 r. Wspólną Strategię UE wobec Ukrainy³⁰⁰. W latach 1999-2004 polityka Ukrainy stała się zdecydowanie prorosyjska³⁰¹. Na podstawie dekretu prezydenta 14 X 2000 r. został przyjęty Program integracji Ukrainy do Unii Europejskiej (Program). W rozdziale poświęconym polityce zagranicznej i bezpieczeństwu wymienione zostały następujące cele³⁰²:

- krótkoterminowe – kontynuowanie dialogu politycznego z UE; pogłębianie współpracy mającej na celu realizację postanowień Wspólnej Strategii dla Ukrainy; rozpoczęcie wspólnych działań wobec regionów ogarniętych

²⁹⁶ Tamże, s. 101.

²⁹⁷ Tamże, s. 102; A. Ebrehardt, *Polityka „wielowektorowości” Ukrainy a propozycja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP)*, „Biuletyn PISM” 24 V 2004, nr 22.

²⁹⁸ A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *op. cit.*, s. 102-103.

²⁹⁹ Tamże, s. 103-104; L. Hurska-Kowalczyk, O. Korytska, *op. cit.*, s. 64-65.

³⁰⁰ Dz. U. L 331/1, 23.12.1999.

³⁰¹ P. Turczyński, *Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 2, s. 58-59.

³⁰² P. Kost, *op. cit.*, s. 27.

konfliktami; rozpoczęcie dialogu dotyczącego wymiany informacji niejawnych; rozpoczęcie bilateralnego dialogu dotyczącego kwestii rozbrojenia, nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia i kontroli eksportu broni; opracowanie wytycznych dotyczących udziału Ukrainy w misjach petersberskich;

- średnioterminowe – osiągnięcie zbieżnych poglądów na temat problemów międzynarodowych; wygłaszanie wspólnych z UE oświadczeń dotyczących aktualnych problemów międzynarodowych; udział Ukrainy w spotkaniach informacyjnych państw kandydujących do UE;
- długoterminowe – udział Ukrainy w WPZiB.

W 2002 r. prezydent L. Kuczma wystąpił z orędziem Europejski wybór Ukrainy, w którym jednoznacznie potwierdził wolę integracji z UE³⁰³. Przedstawiciele UE podkreślali jednak, że poza proeuropejską retoryką władze w Kijowie nie czyniły nic, żeby wprowadzać w życie postanowienia PCA. Potwierdzono szereg naruszeń jego postanowień, zwłaszcza dotyczących ochrony własności intelektualnej oraz funkcjonowania rynku samochodowego. UE odmówiła również nadania gospodarce ukraińskiej statusu gospodarki wolnorynkowej. Dodatkowo strona unijna krytykowała niedorozwój instytucji demokratycznych, mechanizmów wolnorynkowych, ograniczenia swobody wypowiedzi i mediów oraz rozwój systemu oligarchicznego. Strona ukraińska oskarżała natomiast UE o brak dobrej woli w stosunkach dwustronnych, brak gotowości do uznania Ukrainy za potencjalnego członka UE oraz niespójność działań. W 2003 r. L. Kuczma stwierdza, że „Ukraina jest zmęczona czekaniem na obietnice członkostwa, a jeśli nikt jej w UE nie oczekuje, to być może nie ma sensu dalsze zabieganie o członkostwo”³⁰⁴. Dodatkowo niezadowolenie budził fakt, że członkostwo zaproponowano Bułgarii i Rumunii, których poziom rozwoju społeczno-gospodarczego niewiele różnił się od ukraińskiego. Od 2003 r. widoczna jest intensyfikacja współpracy z Rosją i w ramach WNP.

Po „pomarańczowej rewolucji” zauważalne jest zdynamizowanie wzajemnej współpracy. Zwłaszcza ważny jest początek roku 2005, kiedy to miał miejsce szereg symbolicznych i praktycznych wydarzeń³⁰⁵. Na szczególną uwagę zasługują dwa wydarzenia: pierwsze – rezolucja PE z 13 I 2005 r. *Wyniki wyborów na Ukrainie*, w której eurodeputowani postulowali rozszerzenie współpracy poza ramy przyjętego w 2004 r. PD, przedstawienie Ukrainie oferty perspektywy członkostwa i rozpoczęcie procesu stowarzyszeniowego, oraz drugie – wizyta prezydenta elekta w PE i wygłoszenie 23 I 2005 r. przemówienia: *Przyszłość Ukrainy to UE*. „Nasza przyszłość leży w zjednoczonej Europie. [...] Jesteśmy częścią tej samej cywilizacji, dzielimy te same wartości. Nasze miejsce jest w Unii Europejskiej. Moim celem jest przyłączenie Ukrainy do zjednoczonej

³⁰³ Tamże, s. 59; P. Świerzak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” I-II 2007, nr 3-4, s. 124.

³⁰⁴ Tamże, s. 105 i n.

³⁰⁵ P. Turczyński, *op. cit.*, s. 77-81.

Europy”³⁰⁶. Ukraina 29 IV 2004 r. podpisała Protokół dodatkowy rozszerzający zapisy PCA na nowe kraje przystępujące do UE, w tym Polskę. Ponadto wzajemne stosunki reguluje szereg innych umów bilateralnych dotyczących m.in. wymiany handlowej, współpracy naukowej i technicznej czy też współpracy w sferze energii atomowej³⁰⁷. W maju 2004 r. KE dokonała oceny stosunków dwustronnych, koncentrując się na osiągniętym postępie dotyczącym implementacji postanowień PCA, ponadto opisana, zanalizowana i oceniona została sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna Ukrainy oraz zawarte zostały wskazówki dla przygotowanego PD, który został zatwierdzony w grudniu 2004 r. przez RE wspólnie z rządem byłego premiera W. Janukowycza, a 21 II 2005 r. ostatecznie przyjęty podczas spotkania RW³⁰⁸. Następnie został on uzupełniony specjalnym 10-punktowym aneksem pozwalającym na uczestnictwo Ukrainy w unijnych programach i politykach³⁰⁹. Zawarte zostały w nim następujące postanowienia: rozpoczęcie konsultacji w celu zastąpienia PCA Porozumieniem o wzmocnionym partnerstwie; rozpoczęcie współpracy w ramach WPZiB; zacieśnianie powiązań handlowych; pomoc w akcesji do WTO; pomoc w dostosowaniu swojego prawa wewnętrznego do prawa UE; zwiększenie skali kontaktów międzyludzkich; zwiększenie pomocy udzielanej przez EBI do kwoty 250 mln; rozpoczęcie negocjacji umowy o ułatwieniach wizowych oraz pomoc w przeprowadzeniu reform strukturalnych³¹⁰.

W 2007 r. Strony przyjęły zrewidowany PD, dotyczący wyłącznie współpracy w następujących obszarach:

A. *Wolność*. Do wzajemnej współpracy włączono: zagadnienia dotyczące poprawy zarządzania migracją, politykę azylową, zarządzanie granicami, politykę wizową oraz zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa dokumentów. Do szczegółowych celów zaliczono m.in.: przyjęcie właściwych ram prawnych umożliwiających poprawę zarządzania migracją, ustanowienie Urzędu ds. Migracji, zwiększenie udziału w regionalnych i międzynarodowych forach i sieciach współpracy dotyczących migracji, zapewnienie właściwych warunków pobytu osobom zatrzymanym w ośrodkach dla nielegalnych migrantów, implementację konwencji z 1951 r. dotyczącej uchodźców, przyjęcie prawa krajowego dotyczącego azylu zgodnego ze standardami UE, poprawę procedur dotyczących traktowania osób ubiegających się o azyl lub status uchodźcy i dostosowanie ich do standardów UE,

³⁰⁶ M. Wojciechowski, *Europejczyk Juszczenko*, „Gazeta Wyborcza”, 24 I 2005, s.1.

³⁰⁷ Do przykładowych umów można zaliczyć: Agreement between the European Economic Community and Ukraine on trade in textile products, OJ 1994 L 123; Agreement for Cooperation between the European Atomic Energy Community and the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of nuclear safety, OJ 2002 L 322; Agreement on cooperation in science and technology between the European Community and Ukraine, OJ 2003 L 36; Agreement between Ukraine and the European Union on security procedures for the exchange of classified information, OJ 2005 L 172; Agreement between the European Community and the Government of Ukraine on trade in certain steel products, OJ 2005 L 232.

³⁰⁸ Commission Staff Working Document, European Neighbourhood Policy, Country Report, Ukraine, SEC(2004) 566, s. 6-22.

³⁰⁹ *10 punktów dla Ukrainy – Javier Solana i Benita Ferrero-Waldner*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2005, nr 11.

³¹⁰ *10 punktów dla Ukrainy...*; N. Bobitsky, *Do Ut Des? The Need for True Reciprocity in the European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2008, no 13, p. 459-469.

prowadzenie rejestrów osób ubiegających się o azyl lub status uchodźcy, poprawę warunków w ośrodkach dla uchodźców, przyjęcie i implementację zintegrowanej strategii zarządzania granicami; poprawę funkcjonowania przejść granicznych; rozwój systemu szkoleń służb granicznych; rozwój współpracy z agencją FRONTEX; kontynuowanie dialogu dotyczącego ułatwień wizowych oraz bezpieczeństwo dokumentów podróży.

B. *Bezpieczeństwo*. Do wzajemnej współpracy włączono: zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, pranie pieniędzy, finansowanie terroryzmu, zwalczanie handlu ludźmi, poprawę współpracy celnej, zwalczanie korupcji i poprawę współpracy organów ścigania. Do szczegółowych celów zaliczono m.in.: implementację konwencji międzynarodowych dotyczących zwalczania terroryzmu, poprawę dialogu dotyczącego zwalczania terroryzmu na forach międzynarodowych, zawarcie porozumienia z Europolem dotyczącego wzmocnienia współpracy mającej na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej, poprawę współpracy mającej na celu zwalczanie handlu narkotykami, poprawę współpracy mającej na celu zwalczanie zjawiska prania pieniędzy oraz terroryzmu finansowego, poprawę współpracy w obszarze polityki wizowej i bezpieczeństwa dokumentów, wymianę technicznych, operacyjnych i strategicznych informacji pomiędzy państwami członkowskimi UE i odpowiednimi agencjami Ukrainy, zgodnie z wymogami ochrony danych osobowych dotyczących zwalczania przestępczości zorganizowanej, współpracę z Europolem dotyczącą zwalczania handlu ludźmi, przyjęcie narodowego programu mającego na celu zwalczanie handlu ludźmi, prowadzenie odpowiednich kampanii prewencyjnych i informacyjnych dotyczących handlu ludźmi, poprawę ochrony praw dzieci w kontekście zwalczania handlu dziećmi poprzez ratyfikację konwencji o ochronie praw dziecka, poprawę współpracy celnej, zwalczanie korupcji.

C. *Sprawiedliwość*. Do wzajemnej współpracy włączono: zagadnienia dotyczące reformy sądownictwa, zwłaszcza dotyczące niezawisłości i niezależności sądów i prokuratury, współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych, zmianę systemu mianowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ustanowienie systemu sądów administracyjnych, poprawę dostępności do systemu wymiaru sprawiedliwości oraz pomocy prawnej, reformę organów ścigania i prokuratury, utworzenie elektronicznej bazy wszystkich wyroków i decyzji sądowych, utworzenie niezależnych i profesjonalnych stowarzyszeń poszczególnych zawodów prawniczych oraz zapewnienie profesjonalnych szkoleń dla sędziów, prokuratorów i organów ścigania dotyczących zagadnienia przestrzegania praw człowieka i jego podstawowych wolności; ratyfikacje i implementację konwencji międzynarodowych dotyczących wzajemnej pomocy prawnej w sprawach cywilnych i sprawach karnych oraz reformę systemu penitencjarnego.

Zgodnie z postanowieniami PD priorytetowych obszarów współpracy między UE i Ukrainą jest 6 i zostały one przedstawione w tabeli poniżej³¹¹.

³¹¹ EU-Ukraine Action Plan, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf, p. 5-40.

Współpraca polityczna	Współpraca ekonomiczna	Priorytety współpracy społecznej:
<p>1. Dialog polityczny i reformy:</p> <ul style="list-style-type: none"> - demokracja, rządy prawa, prawa człowieka i podstawowe wolności; - efektywne zwalczanie korupcji; - dalsza reforma systemu wymiaru sprawiedliwości mająca na celu zapewnienie niezależności i wzmocnienie zdolności administracyjnych sądów i prokuratury; ; - zapewnienie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności zgodnie ze standardami międzynarodowymi i UE; - rozwój społeczeństwa obywatelskiego; - zapewnienie przestrzegania niezależności mediów i swobody wypowiedzi; - zapewnienie równego traktowania kobiet i mężczyzn; - zapewnienie przestrzegania praw osób należących do mniejszości; - zapewnienie przestrzegania praw dzieci, związków zawodowych i równego traktowania; - zapobieganie torturom oraz poniżającemu i niehumanitarnemu traktowaniu; - współpraca z sądami międzynarodowymi; - sprawy regionalne i międzynarodowe, współpraca w ramach WPZiB, rozbrojenie, nieprolifercja, zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysami. <p>2. Współpraca w obszarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości.</p>	<p>1. Gospodarka, reformy społeczne i rozwój:</p> <ul style="list-style-type: none"> - funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej; - poprawa klimatu inwestycyjnego; - polityka monetarna i fiskalna - reformy strukturalne - sytuacja społeczna, zatrudnienie i redukcja ubóstwa; - rozwój regionalny; - zrównoważony rozwój. <p>2. Handel, rynek i reformy regulacyjne:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pełna implementacja zobowiązań wynikających z PCA w obszarze przepływu towarów; - cła i poprawa funkcjonowania służb celnych; - standardy, regulacje techniczne i standardy zgodności; - eliminacja restrykcji i utrudnień administracyjnych; - kwestie sanitarne i fitosanitarne; - prawo do przedsiębiorczości; - prawo spółek i usługi; - przepływ kapitału i płatności bieżących; - przepływ osób i pracowników migrujących; - równe traktowanie pracowników migrujących; - koordynacja systemów zabezpieczeń społecznych; - inne obszary współpracy: podatki, polityka konkurencji, prawo własności intelektualnej i przemysłowej, zamówienia publiczne, statystyka, kontrola finansowa. <p>3. Transport, energia, społeczeństwo informacyjne, środowisko:</p> <ul style="list-style-type: none"> - transport – opracowanie i implementacja narodowej strategii transportowej, łącznie z rozwojem infrastruktury transportowej; - energia – przyjęcie założeń ogólnej polityki energetycznej zgodnej z celami polityki energetycznej UE; - rozwój infrastruktury służącej dywersyfikacji dostaw ropy i gazu; - zwiększenie bezpieczeństwa gazowych sieci tranzytowych; - restrukturyzacja przemysłu górniczego; - rozwój alternatywnych źródeł energii; - współpraca w obszarze energii atomowej i bezpieczeństwa nuklearnego; - rozwój społeczeństwa informacyjnego; - środowisko. 	<p>1. Kontakty międzyludzkie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nauka, technologia, badania i rozwój; - przygotowanie Ukrainy do uczestnictwa w Europejskim Obszarze Badawczym; - edukacja, szkolenia i młodzież; - reforma systemów edukacji i szkoleń zgodnie ze standardami UE; - współpraca kulturalna i zagadnienia audiowizualne; - współpraca transgraniczna i regionalna; - zdrowie publiczne.

Celami PD są: udział Ukrainy w rynku wewnętrznym UE; stopniowe uczestnictwo w kluczowych aspektach polityk i programów UE; zintensyfikowanie współpracy politycznej; wzajemne otwarcie gospodarek oraz redukcja barier utrudniających wymianę handlową, które przyczynią się do wzrostu inwestycji zagranicznych oraz wzrostu gospodarczego; zwiększenie wsparcia finansowego, uczestnictwo w unijnych programach dotyczących m.in. szkolnictwa, kultury, środowiska; wsparcie dostosowania prawa wewnętrznego Ukrainy do *acquis communautaire*; zintensyfikowanie współpracy gospodarczej i handlu oraz zawarcie nowego porozumienia, które zastąpiłoby PCA³¹². PD wymienia 14 priorytetów wzajemnej współpracy: 1) dalsze umacnianie stabilności i efektywności instytucji gwarantujących poszanowanie zasad demokracji i rządów prawa; 2) zagwarantowanie przeprowadzenia wyborów prezydenckich (2004) i parlamentarnych (2006) zgodnie ze standardami OBWE; 3) zapewnienie poszanowania wolności mediów i wolności słowa; 4) ustanowienie mechanizmu wzajemnych konsultacji dotyczących zarządzania kryzysowego; 5) wzmocnienie współpracy w obszarze nieprolifracji i rozbrojenia; 6) wzmocnienie współpracy dotyczącej bezpieczeństwa regionalnego i w obszarze sąsiedztwa, zwłaszcza dotyczącego rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu oraz współpracy dotyczącej zarządzania granicami; 7) akcesję do WTO; 8) stopniowe usuwanie restrykcji i barier pozataryfowych, które poprawią handel dwustronny; 9) poprawę klimatu inwestycyjnego; 10) reformę systemu podatkowego; 11) ustanowienie konstruktywnego dialogu dotyczącego ułatwień wizowych; 12) dostosowanie prawa wewnętrznego Ukrainy do *acquis communautaire* dalsze wzmocnienie administracji i sądownictwa; 13) wzmocnienie dialogu dotyczącego zatrudnienia i zgodnie z postanowieniami PCA oraz zapewnienie równego traktowania pracowników migrujących; 14) pełną implementację postanowień Memorandum of Understanding dotyczącego zamknięcia elektrowni w Czarnobylu³¹³. W celu implementacji postanowień PD 22 IV 2004 r. rząd ukraiński przyjął szczegółową „mapę drogową”, w której scharakteryzowanych zostało 177 kroków zaplanowanych na 2005 r., w celu realizacji postanowień PD zawartych w tytule *Dialog polityczny i reformy*³¹⁴.

KDS dla Ukrainy złożony jest ze wstępu oraz pięciu punktów – podzielonych na podpunkty – które odpowiednio dotyczą: celów współpracy dwustronnej, sytuacji politycznej, ekonomicznej i społecznej kraju, wysokości udzielonej i prognozowanej pomocy oraz celów przyjęcia KDS i jego implementacji³¹⁵. Do głównych celów współpracy zaliczono: ustanowienie wzajemnego i korzystnego partnerstwa; implementację EPS

³¹² Tamże, s. 2-3.

³¹³ Tamże, s. 3-4.

³¹⁴ P. Marcinkowska, *op. cit.*, s. 98-99; I. Solonenko, *Strengthening EU-Ukraine Cooperation towards Enhancing the Rule of Law in Ukraine, Policy Paper+Policy Recommendations*, International Renaissance Foundation, Open Society Institute, Brussels 2006, p. 20.

³¹⁵ Ukraine Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine.pdf.

i postanowień PD, bezpieczeństwo oraz kwestie dotyczące bezpieczeństwa. Do priorytetów polityki wewnętrznej władze Ukrainy zaliczyły: konsolidację demokracji, ochronę praw człowieka i podstawowych wolności; poprawę funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości, efektywną walkę z przestępczością i korupcją, reformę sektora publicznego, poprawę klimatu inwestycyjnego oraz poprawę systemu opieki społecznej³¹⁶. Do głównych celów polityki międzynarodowej Ukrainy zalicza się: integrację z UE, przystąpienie do NATO, współpracę z Rosją, wzmocnienie pozycji Ukrainy w regionie, zwłaszcza w kontekście rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu, oraz rozwój handlu³¹⁷. W części piątej określone zostały następujące priorytety pomocy UE: dialog polityczny i reformy; rozwój gospodarczy i społeczny; handel, rynek i reformy regulacyjne; współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa i wolności, która ma dotyczyć zagadnień: migracji i azylu, zarządzania granicami, w tym kwestii związanych z readmisją, zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu oraz współpracy sądowej; transport, energia, środowisko i społeczeństwo obywatelskie oraz kontakty międzyludzkie – w tym obszarze pomoc będzie dotyczyła istotnych zagadnień: reforma systemu edukacji, udział młodzieży ukraińskiej w unijnych programach, np. Tempus czy Erasmus Mundus, współpraca naukowa i technologiczna³¹⁸.

Podczas szczytu w Kijowie UE–Ukraina 30 XI 2005 r. zapadła decyzja o przyznaniu gospodarce ukraińskiej statusu gospodarki wolnorynkowej. Następnie, 21 XII 2005 r. decyzja ta została potwierdzona przez Radę, która dokonała odpowiednich zmian w rozporządzeniu antydumpingowym³¹⁹. 15 V 2008 r. Ukraina przystąpiła do WTO. KE 13 IX 2006 r. przyjęła zalecenie w sprawie otwarcia negocjacji z Ukrainą dotyczących nowej rozszerzonej umowy, która ma zastąpić dotychczasowe PCA, jednocześnie podkreślając, że w postanowieniach nowej umowy nie będzie zawarty zapis dotyczący perspektywy członkostwa Ukrainy w UE. Powody braku takiego zapisu wyjaśniła premierowi W. Janukowyczowi A. Merkel podczas jego wizyty w Niemczech 28 II 2007 r. Zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Kanclerz Niemiec, zgodnym z polityką UE, UE nie jest gotowa do rozszerzenia, zatem negocjacje pomiędzy UE i Ukrainą nie mogą dotyczyć perspektywy członkostwa. Równocześnie A. Merkel zaznaczyła, iż sama umowa wskazuje na szczególnie charakter stosunków pomiędzy UE i Ukrainą, a realizacja jej postanowień będzie sprzyjała zacieśnieniu procesu integracji pomiędzy Stronami³²⁰.

³¹⁶ Tamże, s. 4-5.

³¹⁷ Tamże, s. 5.

³¹⁸ Tamże, s. 13-15.

³¹⁹ E. Kaliszuk, *Ukraina uznana za gospodarkę wolnorynkową*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 2006, nr 1, s. 24 i n.

³²⁰ *Początek negocjacji nowej umowy Ukraina-UE*, „Tydzień na Wschodzie” 07.03.2007, www.osw.waw.pl.

Negocjacje w sprawie zawarcia nowego Porozumienia o wzmocnionym partnerstwie regulującego stosunki między Stronami zostały rozpoczęte 5 III 2007 r., a zakończyły się w grudniu 2011 r. Na szczycie w Paryżu odbywającym się 18 II 2008 r. prezydent Ukrainy W. Juszczenko i komisarz UE ds. handlu P. Mandelson ogłosili rozpoczęcie negocjacji w sprawie zawarcia porozumienia ustanawiającego DCFTA. Komisarz UE potwierdził, iż przedmiotem negocjacji będą postanowienia dotyczące swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału, a do zasadniczych priorytetów UE dotyczących negocjacji wyżej wymienionego porozumienia zaliczył: ściślejszą współpracę Ukrainy z UE w kwestiach gospodarczych oraz zabezpieczenie interesów firm i inwestorów unijnych poprzez liberalizację i otwarcie rynku Ukrainy oraz dostosowanie zasad jego funkcjonowania do standardów UE³²¹. Jednocześnie, 16 VI 2009 r., Strony rozpoczęły negocjacje mające na celu zastąpienie aktualnie obowiązującego PD innym dokumentem regulującym wzajemne relacje w ramach EPS. W dniu 24 XI 2009 r. na forum RW została przyjęta Agenda na rzecz stowarzyszenia w celu przygotowania i ułatwienia procesu implementacji postanowień Umowy stowarzyszeniowej³²². Agenda, podobnie jak PD, jest dokumentem przyjmowanym na forum RW, który nie ma charakteru prawnie wiążącego, ale polityczny, nie jest również podpisywany i nie jest publikowany w Dz. U. Agenda złożona jest z trzech części. W części pierwszej w sposób ogólny scharakteryzowane zostały relacje pomiędzy UE i Ukrainą od 1991 r. oraz wyjaśniony został cel przyjęcia tego dokumentu. Wyjaśniono, że Umowa stowarzyszeniowa wraz z Agendą będą stanowiły nowe ramy współpracy pomiędzy Stronami. Część druga poświęcona została zasadom i instrumentom implementacji. Do głównych zasad implementacji tego dokumentu zaliczono: poszanowanie ogólnego celu osiągnięcia politycznego stowarzyszenia i integracji ekonomicznej Ukrainy z UE; poszanowanie celów szczegółowych odnoszących się do procesu implementacji Umowy stowarzyszeniowej; partnerstwo i współodpowiedzialność; progresywność i współfinansowanie oraz dyferencjacja. Wsparcie finansowe mające na celu udzielenie pomocy Ukrainie w procesie implementacji postanowień Agendy będzie odbywało się za pośrednictwem EISP. W części trzeciej zawarte zostały główne obszary współpracy, które przedstawione zostały w tabeli poniżej.

³²¹ R. Sadowski, *Perspektywy umowy o wolnym handlu UE-Ukraina*, Komentarze OSW, 18.10.2012, www.osw.waw.pl, s. 1-2.

³²² http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/eu_ukr_ass_agenda_24jun2013.pdf.

Dialog polityczny	<p>1. <i>Demokracja, zasada państwa prawnego i przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności.</i> Współpraca w ramach tego obszaru będzie dotyczyła następujących zagadnień: wzmocnienia stabilności, niezależności i efektywności instytucji gwarantujących demokrację i poszanowanie zasady państwa prawnego; zapewnienia niezależności systemowi wymiaru sprawiedliwości, efektywności sądów, prokuratury i organów ścigania; zapewnienia poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności poprzez implementację międzynarodowych i regionalnych standardów ochrony praw człowieka, poszanowania wolności słowa, zgromadzeń i stowarzyszeń, poszanowania praw osób należących do mniejszości, zapobiegania torturom oraz poniżającemu i nieludzkiemu traktowaniu, poszanowania praw dzieci, poszanowania praw związków zawodowych i standardów pracy oraz zapewnienie równego traktowania;</p> <p>2. <i>Zwalczanie korupcji;</i></p> <p>3. <i>Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.</i> Współpraca w ramach tego obszaru będzie dotyczyła następujących zagadnień: zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysami, zwalczania wspólnych zagrożeń takich jak: terroryzm, nielegalny handel bronią oraz nielegalny eksport broni;</p> <p>4. <i>Współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym.</i></p>
Współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych	<p>Współpraca w ramach tego obszaru będzie dotyczyła następujących zagadnień: udzielenia wsparcia we wzmacnianiu systemu ochrony danych osobowych; podjęcia niezbędnych działań mających na celu zawarcie Umowy o współpracy z Eurojustem i Umowy operacyjnej z Europolem; efektywnego zarządzania migracją w celu zwalczania nielegalnej migracji oraz handlu ludźmi; implementacji Konwencji ONZ dotyczącej statusu uchodźcy oraz Konwencji o międzynarodowej przestępczości zorganizowanej; intensyfikacji dialogu wizowego; intensyfikacji współpracy sądowej w sprawach karnych; zintegrowanego zarządzania granicami; intensyfikacji współpracy pomiędzy służbą graniczną Ukrainy i agencją Frontex; kontynuowania współpracy pomiędzy Ukrainą i Mołdową w kwestiach dotyczących granic oraz implementacji Narodowej Strategii dotyczącej narkotyków.</p>
Współpraca ekonomiczna	<p>Będzie dotyczyła ustanowienia gospodarki wolnorynkowej oraz stopniowego zbliżania polityk Ukrainy do polityk UE; reformy finansów publicznych; zapewnienia niezależności Ukraińskiego Banku Centralnego; zredukowania zaangażowania instytucji państwa w proces ustalania wysokości cen oraz dalszej, otwartej i transparentnej prywatyzacji.</p>
Handel	<p>Współpraca w ramach tej dziedziny dotyczy następujących zagadnień: handlu towarami; reguł pochodzenia; technicznych regulacji artykułów przemysłowych; środków sanitarnych i fitosanitarnych; handlu usługami; inwestycji; przepływu kapitału i płatności bieżących; zamówień publicznych; konkurencji; własności intelektualnej; ceł; współpracy regulacyjnej.</p>
Energetyka	<p>Współpraca w ramach tej polityki obejmuje następujące zagadnienia: integracja rynków energetycznych; bezpieczeństwo energetyczne; efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii oraz bezpieczeństwo nuklearne.</p>
Inne obszary współpracy	<p>Wewnętrzna i zewnętrzna kontrola finansów publicznych; podatki; statystyka; transport; środowisko i zmiany klimatu; polityka przemysłowa; prawo spółek; usługi finansowe; społeczeństwo informacyjne; turystyka; rolnictwo i obszary wiejskie; rybołówstwo i polityka morską; badania, technologia i innowacje; przestrzeń kosmiczna; ochrona danych osobowych; współpraca społeczna; zdrowie; edukacja, szkolenia i młodzież; kultura; sport; współpraca trans graniczna i regionalna; rozwój regionalny; polityka audiowizualna; uczestnictwo w programach i agencjach UE.</p>

Nadzór nad procesem implementacji postanowień Agendy będzie sprawował specjalnie w tym celu utworzony Wspólny Komitet Wyższych Urzędników, złożony z przedstawicieli Stron, który spotykać się będzie regularnie, przynajmniej raz w roku.

W dniu 30 III 2012 r. parafowana została umowa stowarzyszeniowa, a 19 VII 2012 r. porozumienie ustanawiające DCFTA. Ich ratyfikację UE uzależniła od przebiegu październikowych wyborów parlamentarnych na Ukrainie. Porozumienie ustanawiające DCFTA oparte jest na następujących założeniach:

- 1) liberalizacja handlu na skutek zniesienia taryf celnych (importowych i eksportowych) na towary wyprodukowane w UE i na Ukrainie. Podobnie jak w przypadku układów europejskich wynegocjowane zostały 10-letnie okresy przejściowe na niektóre grupy towarów oraz możliwość wprowadzenia przez stronę ukraińską np. ceł eksportowych na określone grupy towarów oraz utrzymanie wyższych ceł importowych na wybrane towary w okresie do 15 lat od momentu wejścia w życie postanowień umowy;
- 2) zniesienie barier technicznych w handlu oraz ograniczeń dla importu z wyjątkiem tych, które dozwolone są przez WTO;
- 3) przyjęcie przez Ukrainę *acquis communautaire* w obszarze handlu;
- 4) wprowadzenie takich samych zasad w handlu pomiędzy UE i Ukrainą oraz pomiędzy państwami członkowskimi UE, wymóg ten dotyczy kwestii uregulowanych w porozumieniu o ocenie zgodności i akceptacji wyrobów przemysłowych i zakłada dostosowanie regulacji technicznych i infrastrukturalnych do wymogów przewidzianych przez prawo UE;
- 5) zapewnienie takich samych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej dla podmiotów gospodarczych pochodzących z Ukrainy i UE, z wyjątkiem następujących sektorów przemysłu: górnictwa, przemysłu zbrojeniowego, transportu lotniczego i morskiego;
- 6) ochrona własności intelektualnej i oznaczeń geograficznych;
- 7) ściśle określone procedury rozwiązywania sporów;
- 8) współpraca w sektorze energetycznym, zwłaszcza na kwestiach dotyczących obrotu energią i surowcami energetycznymi;
- 9) utworzenie komitetów eksperckich oraz forów dialogu, dotyczących poszczególnych obszarów współpracy uregulowanych w postanowieniach porozumienia ustanawiającego DCFTA, np. współpracy sektorowej, zrównoważonego rozwoju, norm sanitarnych i fitosanitarnych itp.³²³

Współpraca między UE i Ukrainą na podstawie postanowień porozumienia ustanawiającego DCFTA ma doprowadzić do stworzenia takich warunków, które umożliwią firmom i inwestorom pochodzącym z obu stron prowadzenie działalności gospodarczej

³²³ Tamże, s. 7-8.

i inwestycyjnej w oparciu o takie same rozwiązania prawne, które podmiotom gospodarczym pochodzącym z UE są w dużej mierze już znane. Równocześnie, podobnie jak w przypadku układów europejskich, wyłączony został swobodny przepływ towarów artykułów rolnych pomiędzy Stronami, w stosunku do których UE zachowała prawo ustanawiania kwot importowych. Wejście w życie postanowień umowy stowarzyszeniowej, której częścią są postanowienia dotyczące funkcjonowania DCFTA, powinno doprowadzić do zdynamizowania wzajemnej wymiany handlowej, wzrostu inwestycji bezpośrednich, powinno wymusić na ukraińskich podmiotach gospodarczych większą dywersyfikację produkcji i zwiększenie ich konkurencyjności, co pośrednio wpłynie na całą gospodarkę Ukrainy jako pozytywny bodziec „wymuszający” na elitach rządzących szybsze i efektywniejsze wdrażanie reform gospodarczych w kraju. Harmonizacja prawa wewnętrznego Ukrainy z prawem UE wpłynie pozytywnie na funkcjonowanie całego systemu prawnego oraz powinna pozytywnie przyczynić się do ograniczenia zjawiska korupcji w tym państwie³²⁴. Do największych wyzwań związanych z implementacją postanowień wyżej wymienionych umów należą koszty finansowe oraz administracyjne.

4. Relacje z Białorusią

Rada Najwyższa Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej przyjęła 25 VII 1991 r. deklarację odnoszącą się do suwerenności państwowej, do ustroju wewnętrznego oraz stosunków zewnętrznych³²⁵. W deklaracji zapisano zasadę suwerenności narodu białoruskiego, prymatu prawa wewnętrznego, trójpodziału władzy, nadrzędności, samodzielności oraz niezależności władzy państwowej. W przypadku stosunków międzynarodowych do najistotniejszych postanowień zaliczono: zasadę niepodzielności i nienaruszalności terytorium Białorusi, rozstrzyganie wszelkich kwestii w drodze umów międzynarodowych, prawo do swobodnego zrzeszania się z innymi państwami i występowania z takich związków³²⁶. Rada Najwyższa 15 III 1994 r. uchwaliła Konstytucję Białorusi, która weszła w życie 30 III 1994 r. Do jej naczelnych zasad należało: suwerenność narodu, unitarność, demokracja i socjalne państwo prawne, zasada przedstawicielstwa, poszanowania godności człowieka, jego podstawowych praw i wolności. W obszarze stosunków międzynarodowych zadeklarowano uznanie powszechnie obowiązujących zasad prawa międzynarodowego i zapewnienie ich realizacji w swoim prawie wewnętrznym³²⁷. Zgodnie z art. 95 Konstytucji, władza ustawodawcza

³²⁴ Tamże, s. 3-4.

³²⁵ *Deklaracja o suwerenności państwowej Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 27.VII.1990 r.*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993, s. 291-293.

³²⁶ Tamże, s. 294.

³²⁷ Z.J. Winnicki, *Ustrój polityczno-administracyjny Republiki Białorusi – zarys problematyki*, [w:] B.J. Albin, W. Baluk (red.), *Białoruś*, Wrocław 2004, s. 18.

należała do jednoizbowej Rady Najwyższej Republiki Białorusi, władza wykonawcza do Prezydenta, a władza sądownicza do niezawisłych sądów. Radę Ministrów umiejscowiono przy Prezydencie, i miała ona realizować zadania powierzone władzy wykonawczej, ale pod kierownictwem Prezydenta. Prezydentowi przyznano prawo do powoływania i odwoływania członków rządu, ale nominacje na stanowisko premiera, jego zastępców, ministra spraw zagranicznych, ministra finansów oraz przewodniczącego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego wymagały uzyskania zgody Rady Najwyższej, której prezydent nie miał prawa rozwiązać³²⁸. W Konstytucji ustanowiona została silna pozycja Prezydenta w systemie władzy na Białorusi, co przesądziło o kwalifikacji ustroju Republiki Białorusi jako prezydencko-parlamentarnej³²⁹.

Pozycja geopolityczna Białorusi posiada następujące cechy: jest tzw. państwem frontowym graniczącym z jednej strony z państwami NATO, a z drugiej z Rosją; jest sąsiadem UE; leży na szlaku tranzytowym transportu ropy i gazu między Europą i Rosją³³⁰ oraz stanowi w polityce zagranicznej Rosji tzw. bliską zagranicę, która posiada strategiczne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa Rosji i jej strefy wpływów³³¹.

UE utrzymuje stosunki bilateralne z Białorusią od grudnia 1991 r., czyli od momentu uznania jej niepodległości. Od przystąpienia do UE Polski, Litwy i Łotwy, Białoruś stała się bezpośrednim sąsiadem UE, a wspólna granica wynosi 1250 km³³². Od wyboru A. Łukaszenki na prezydenta Białorusi w lipcu 1994 r. stosunki między Stronami ulegały systematycznemu pogorszeniu. Głównym powodem takiego stanu było przeprowadzone 24 XI 1994 r. z inicjatywy nowego prezydenta referendum konstytucyjne, w którym obywatele Białorusi opowiedzieli się za: przekształceniem Rady Najwyższej w dwuizbowy parlament, przyznaniem prezydentowi prawa do: rozwiązania parlamentu, wyznaczenia połowy członków Centralnej Komisji Wyborczej oraz zwracania się do wyborców przez referendum³³³. Przeprowadzone referendum doprowadziło do rewizji zasad naczelnych i treści Konstytucji, odmiennie usytuowano naczelne organy państwa i zmieniono ich kompetencje. Do najważniejszych zmian należy zaliczyć: zniesienie mechanizmu demokratycznego państwa, zanegowanie zasady trójpodziału władzy, pluralizmu politycznego i przedstawicielstwa oraz stworzenie podstawy do ograniczenia władzy parlamentu i Trybunału Konstytucyjnego. Ustanowiono „system władzy absolutnej

³²⁸ J. Zieliński, *Rząd Republiki Białorusi*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy Wschodniej*, Warszawa 2006, s. 24.

³²⁹ Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 13.

³³⁰ Przez terytorium Białorusi przebiegają trzy gazociągi tranzytowe, w tym gazociąg jamalski oraz system gazociągów „Przyjaźń”. Długość sieci ropociągów wynosi 2906 km, a sieć gazociągów 5036 km i transportuje się nią ok. 96% gazu i 87% ropy naftowej z Rosji na potrzeby gospodarki białoruskiej oraz 50% ropy i 10% gazu na potrzeby państw UE; K. Morzęda, *Pozycja ekonomiczna Białorusi*, [w:] I. Topolski, *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009, s. 140.

³³¹ K. Iwańczyk, *Pozycja geopolityczna Białorusi*, [w:] I. Topolski, *op. cit.*, s. 133.

³³² B. Piskorska, *op. cit.*, s. 346.

³³³ Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 20.

prezydenta, realizowany głównie przy pomocy nieograniczonego dekreto dawstwa”, prowadzący do ograniczania praw człowieka i podstawowych wolności oraz podporządkowania prezydentowi innych organów państwa³³⁴. W konsekwencji na Białorusi został wprowadzony system rządów autorytarnych, charakteryzujący się dominującą rolą prezydenta, słabą pozycją parlamentu, który częściowo powoływany jest przez głowę państwa, brakiem niezawisłego sądownictwa oraz rozbudowanym aparatem przymusu, który odpowiedzialny jest wyłącznie przed prezydentem³³⁵. Permanentnie miało i ma miejsce łamanie praw człowieka i jego podstawowych wolności takich jak: wolność zgromadzeń, wolność wypowiedzi oraz wolność zrzeszania się. W związku z tym na przełomie lat 1996/1997 doszło do zamrożenia stosunków między Stronami. W lecie 1998 r. stosunki między Stronami uległy zaostrzeniu na skutek naruszenia przez władze Białorusi eksterytorialnego statusu misji dyplomatycznej państw członkowskich UE mających siedzibę w Mińsku, w wyniku czego 9 VII 1998 r. Rada zaleciła opuszczenie terytorium Białorusi przez dyplomatów pochodzących z państw członkowskich UE i wprowadzenie przez UE zakazu wjazdu na jej terytorium dla przedstawicieli władz tego państwa³³⁶. Ograniczenia te zostały następnie zniesione w lutym 1999 r.³³⁷

Szczególna sytuacja polityczna na Białorusi spowodowała, że UE została „zmuszona” do poszukiwania innej, odmiennej od dotychczas stosowanej wobec pozostałych państw Europy Wschodniej formy współpracy dwustronnej. Do czasu proklamowania EPS i ustanowienia Partnerstwa Wschodniego UE nie posiadała jednolitej strategii współpracy z Białorusią.

Polityka UE wobec Białorusi ulega ciągłej ewolucji i obejmuje elementy restrykcyjne, ofertę współpracy oraz wznowienie dialogu politycznego³³⁸. Jednakże zauważalne są dwie jej cechy: po pierwsze, dwutorowy charakter, obejmujący ograniczoną współpracę z władzami białoruskimi i partiami politycznymi oraz współpracę ze społeczeństwem obywatelskim, a po drugie, reaktywny charakter, który oznacza podejmowanie decyzji przez UE dostosowanych do rozwoju bieżących wydarzeń na Białorusi³³⁹. Do zasadniczych problemów, które uniemożliwiają UE wypracowanie jednolitej,

³³⁴ J. Sobczak, *Republika Białorusi*, [w:] E. Gudlewicz, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2002, s. 15.

³³⁵ A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *op. cit.*, s. 142; E. Korosteva, *The Quality of Democracy in Belarus and Ukraine*, „Journal of Communist Studies and Transition Policy” 2004, vol. 20, no 1.

³³⁶ Common Position 89/448/CFSP of 9 July 1998 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, concerning Belarus, OJ 1998 L 195.

³³⁷ Council Decision 1999/156/CFSP of 22 February 1999 repealing Common Position 98/448/CFSP concerning Belarus, OJ 1999 L 52.

³³⁸ A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *op. cit.*, s. 143-144; A. Gil, T. Stępniewski, *Unia Europejska a Republika Białorusi*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz, *op. cit.*, s. 109-119.; W. Śleszyński, *Polityka Unii Europejskiej wobec Republiki Białorusi po 2004 roku- Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie*, [w:] J. M. Fiszer (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2012, s. 162-168.

³³⁹ European Neighbourhood and Partnership Instrument, Belarus; Country Strategy Paper, 2007-2013 and National Indicative Programme 2007-2010, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_

spójnej i kompleksowej polityki wobec Białorusi, należy zaliczyć: 1) żądanie od reżimu prezydenta A. Łukaszenki przeprowadzenia kompleksowych zmian w funkcjonowaniu systemu politycznego kraju oraz brak mechanizmu politycznego nacisku na władze Białorusi; 2) postawę społeczeństwa białoruskiego, która charakteryzuje się brakiem zrozumienia dla hasła demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i podstawowych wolności oraz wolności prasy. Przeprowadzony w 2010 r. sondaż wskazał, że za integracją ze strukturami europejskimi opowiada się 36,5% Białorusinów, podczas gdy za integracją z Rosją – 45,4%; 3) brak rozwiązań prawnych umożliwiających efektywne wsparcie organizacji społeczno-politycznych i pozarządowych oraz 4) brak politycznej gotowości do podjęcia wyzwania i przeciwstawienia się rosyjskim wpływom na Białorusi³⁴⁰.

W odpowiedzi na przeprowadzone zmiany w Konstytucji białoruskiej w 1996 r. RE dnia 25 IX 1997 r. ustanowiła po raz pierwszy sankcje wobec reżimu białoruskiego, które obejmowały: krytykę polityki i władz białoruskich, odmowę uznania wprowadzonych zmian w Konstytucji oraz uznanie, że jedynym prawnie działającym organem władzy ustawodawczej jest parlament wybrany w oparciu o postanowienia Konstytucji z roku 1994³⁴¹. Kolejną niekorzystną dla Białorusi decyzją Rady było zawieszenie procesu ratyfikacji podpisanego 6 III 1995 r. PCA i postanowień umowy przejściowej dotyczącej handlu i współpracy gospodarczej podpisanej 25 III 1995 r. Tak więc Białoruś jest jedynym państwem Europy Wschodniej, które nie posiada podpisanego z UE PCA. Podstawy prawne wzajemnej współpracy gospodarczej regulują następujące umowy międzynarodowe: Umowa o handlu i współpracy zawarta w 1989 r. między EWG i ZSRR³⁴²; Umowa w formie wymiany listów między WE a Republiką Białorusi, zmieniająca Umowę między WE i Republiką Białorusi w sprawie handlu tekstyliami³⁴³; Umowa w formie wymiany listów między WE a Republiką Białorusi, zmieniająca Umowę między WE i Republiką Białorusi w sprawie handlu tekstyliami³⁴⁴; Wspólne stanowisko nr 2004/661/WPZIB z dnia 24 IX 2004 r. dotyczące zakazu wjazdu na terytorium UE niektórych urzędników władz Białorusi³⁴⁵; Wspólne stanowisko nr 2004/848/WPZIB z 13 XII 2004 r. w sprawie rozszerzenia listy osób objętych zakazem wjazdu na terytorium UE³⁴⁶.

enp.pdf, s. 3; A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *op. cit.*, s. 144; A. Dumała, *Stosunki UE z Białorusią*, [w:] I. Topolski, *op. cit.*, s. 281; B. Piśkorska, *op. cit.*, s. 348.

³⁴⁰ A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *op. cit.*, s. 144-145; R. Sadowski, *Białoruś 2006*, „Raport OSW” 2007, s. 11-12; *Europejski wybór dla Białorusi*, Fundacja im. S. Batorego, www.batory.org.pl/doc/wybor_p.pdf.

³⁴¹ A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *op. cit.*, s. 146.

³⁴² Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community and the Union of Soviet Socialist Republics on trade and commercial and economic cooperation, OJ 1990 L 68/2.

³⁴³ Dz. U. 2005 L 72/19.

³⁴⁴ Dz. U. 2005 L 345/23.

³⁴⁵ Dz. U. 2004 L 301/67.

³⁴⁶ Dz. U. 2004 L 367/35.

W przypadku stosunków UE z Białorusią dotyczących kwestii politycznych, zawarte są one w konkluzjach Rady, z których wynika, że UE w relacjach z Białorusią stosuje podejście dwutorowe. Po pierwsze, za kontakty ze stroną białoruską są odpowiedzialne: KE, Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Prezydencja oraz Trojka. Po drugie, wsparcie ze strony UE i jej państw członkowskich uzyskują jedynie programy wspierające społeczeństwo obywatelskie oraz procesy demokratyzacji, opozycję demokratyczną w tym kraju, pomoc humanitarną oraz współpracę transgraniczną. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w konkluzjach sytuacja taka będzie miała miejsce tak długo, jak długo władze białoruskie nie będą przestrzegały praw człowieka i jego podstawowych wolności oraz nie wprowadzą zasad cechujących każde państwo demokratyczne³⁴⁷.

Od 1994 r. do chwili obecnej każde wybory prezydenckie, parlamentarne i lokalne przeprowadzane na Białorusi uznawane były przez UE, Radę Europy i OBWE za niedemokratyczne³⁴⁸. Po wyborach parlamentarnych w 2000 r. UE, OBWE i Rada Europy sformułowały katalog wymogów minimalnych, których spełnienie pozwoliłoby Białorusi dołączyć do grona europejskich państw demokratycznych, i były one następujące: przywrócenie parlamentowi kompetencji ustawodawczych, zapewnienie partiom opozycyjnym reprezentacji w pracach komisji wyborczych, zapewnienie opozycji dostępu do mediów publicznych oraz dostosowanie ordynacji wyborczej do standardów międzynarodowych³⁴⁹.

W 2002 r. UE podjęła kolejną próbę unormowania swoich relacji z Białorusią, stosując zasadę *step-by-step* (często również określaną mianem *benchmark approach*) w miarę przeprowadzania przez władze białoruskie reform wewnętrznych. Polegała ona na tym, iż w miarę podejmowania przez władze Białorusi określonych działań mających na celu przeprowadzenie procesów demokratyzacji kraju UE stopniowo będzie wznawiała dialog z władzami białoruskimi oraz rozszerzała zakres przyznanej pomocy. Proces ten zakończyć się ma całkowitą normalizacją wzajemnych stosunków. UE, stosując się do zasady dwutorowości współpracy, postanowiła w 2002 r. odnowić dialog polityczny z władzami białoruskimi oraz udzielić im wsparcia finansowego w celu przeprowadzenia demokratycznych reform wewnętrznych. Do nawiązania współpracy jednakże nie doszło. Zasadniczym powodem zerwania rozmów było cofnięcie akredytacji przez prezydenta Łukaszenkę mandatu Grupy Doradczo-Monitoringującej OBWE, co spowodowało jej zamknięcie oraz ograniczenie wolności mediów. Odpowiedzią na takie działania było wprowadzenie przez Radę w marcu 2003 r. zakazu wjazdu na terytorium UE

³⁴⁷ Council Conclusions on Belarus, General Affairs and External Relations, Brussels, 7 November 2005, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

³⁴⁸ European Neighbourhood and Partnership Instrument, Belarus; Country Strategy Paper, 2007-2013 and National Indicative Programme 2007-2010, s. 4-5.

³⁴⁹ A. Dumala, *Stosunki UE z Białorusią*, [w:] I. Topolski, *op. cit.*, s. 276.

niektórych polityków białoruskich³⁵⁰. Również PE wypowiedział się na temat bieżącej sytuacji na Białorusi i 11 II 2003 r. przyjął rezolucję, w której wezwał do podjęcia działań mających na celu zbudowanie przyszłych relacji w oparciu o zasadę partnerstwa, przeciwstawił się polityce „samoizolacji” tego kraju oraz wezwał instytucje UE do przygotowania strategii współpracy z Białorusią w ramach EPS³⁵¹.

W przyjętym 11 III 2003 r. komunikacie zatytułowanym *Szersza Europa* poprzedzającym przyjęcie Strategii EPS, KE nie wyklucza nawiązania współpracy z Białorusią w oparciu o zasadę *step-by-step*, niemniej jednak za warunek niezbędny do jej nawiązania uznano przeprowadzenie wolnych i uczciwych wyborów³⁵². W Strategii ustanawiającej EPS, KE również odniosła się do perspektyw współpracy UE z Białorusią w ramach EPS. Pełne uczestnictwo Białorusi w EPS będzie możliwe dopiero po przeprowadzeniu demokratycznych wyborów parlamentarnych na jesieni 2004 r. i po przeprowadzeniu niezbędnych reform wewnętrznych. Wówczas będzie istniała możliwość nawiązania współpracy politycznej. Niemniej jednak UE poprzez EPS wspiera na Białorusi społeczeństwo obywatelskie, proces demokratyzacji, niezależne media, udziela pomocy humanitarnej oraz wspiera programy współpracy regionalnej. KE zaproponowała zwiększenie wsparcia finansowego z wyraźnym ukierunkowaniem jej na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto Białoruś ma prawo do uczestnictwa w trzech programach sąsiedzkich: Programie Morza Bałtyckiego, oraz dwóch programach realizowanych na granicach lądowych.

Ponownie przebieg wyborów i referendum krajowego nie spełniły kryteriów demokratycznych. W takiej sytuacji Rada podczas swojego spotkania w Brukseli w dniach 22-23 XI 2004 r. zadecydowała, że: UE pozostanie otwarta na dialog i współpracę z Białorusią, ale dopiero po przeprowadzeniu przez władze tego kraju niezbędnych reform; wprowadzi zakaz wjazdu dla urzędników odpowiedzialnych za fałszerstwa wyborcze i łamanie praw człowieka i podstawowych wolności; zakres stosunków dwustronnych będzie każdorazowo ustalany przez Prezydencję, KE, Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i Trojkę; programy pomocowe będą wspierały: tworzenie społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznych struktur państwa, pomoc humanitarną i współpracę transgraniczną; nastąpi otwarcie przedstawicielstwa UE w Mińsku³⁵³; KE ma przygotować warsztaty z udziałem państw członkowskich, organizacji pozarządowych i innych uczestników w celu skoordynowania pomocy w procesie demokratyzacji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego; agencje Rady będą monitoro-

³⁵⁰ Council of the European Union, General Affairs and External Relations, 2501st Council meeting – External Relations, Luxembourg, 14 April 2003, 8220/03 (Presse 105); www.europa.eu.int/uedocs/cms_data/docs/pressData/en/gena45419.pdf.

³⁵¹ European Parliament resolution on relations between the European Union and Belarus: towards a future partnership, Resolution 11.02.2003, 2002/2164 (INI); www.europarl.europa.eu.

³⁵² COM (2003) 104 final, *op. cit.*, s. 15.

³⁵³ Memorandum w sprawie otwarcia w Mińsku przedstawicielstwa UE zostało podpisane 7 III 2008 r.

wały białoruski handel bronią i jej proliferację; Rada w dalszym ciągu będzie monitorować sytuację wewnętrzną Białorusi i podejmować dalsze odpowiednie działania³⁵⁴. W dniu 13 XII 2004 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko nr 2004/661/CFSP zakazujące czterem urzędnikom białoruskim, odpowiedzialnym za aresztowania czołowych opozycjonistów białoruskich w latach 1999-2000, wjazdu na terytorium UE³⁵⁵. Powyższe wspólne stanowisko zostało zmienione przez Radę, a lista osób objętych zakazem wjazdu na terytorium UE została rozszerzona na skutek sfałszowania wyników wyborów parlamentarnych odbywających się 17 XI 2004 r. oraz w związku z powtarzającymi się atakami służb państwowych na liderów partii opozycyjnych i niezależnych dziennikarzy³⁵⁶. W związku z łamaniem praw człowieka i jego podstawowych wolności PE przyjął 23 II 2005 r. i 29 IX 2005 r. dwie rezolucje dotyczące sytuacji na Białorusi, w których potępił ataki władz na media, dziennikarzy, członków opozycji, obrońców praw człowieka, przywódców religijnych i inne osoby, które otwarcie krytykowały system rządów A. Łukaszenki, skrytykował też działania władz w stosunku do działaczy Związku Polaków na Białorusi oraz niewydanie członkom delegacji PE wiz wjazdowych na terytorium Białorusi. PE zaapelował do Rady i KE o stworzenie programu stypendiów, staży i wizyt dla młodzieży, studentów i członków białoruskich organizacji pozarządowych, do państw członkowskich o zniesienie opłat za wizy dla obywateli Białorusi oraz do partii politycznych i frakcji w PE o zwiększenie kontaktów politycznych z białoruską opozycją³⁵⁷. Natomiast w rezolucji przyjętej 6 IV 2006 r. PE stwierdził, że wybory prezydenckie na Białorusi powinny zostać powtórzone, A. Łukaszenka nie może zostać uznany za legalnie wybranego prezydenta, a jego reżim nie posiada żadnej legitymacji demokratycznej i pozostaje ostatnim reżimem dyktatorskim w Europie. Zdaniem PE wybory prezydenckie na Białorusi odbywały się w atmosferze strachu oraz prześladowań opozycji białoruskiej. PE zaapelował do Rady i KE o opracowanie i nałożenie „rozsądnych” sankcji na osoby odpowiedzialne za tę sytuację, ale takich, które nie dotkną społeczeństwa białoruskiego. PE wyraził swoje poparcie i solidarność z czołowymi działa-

³⁵⁴ Council of the European Union, General Affairs and External Relations, 2622nd Council meeting – External Relations, Brussels, 22-23 November 2004, 14724/04 (Presse 325); www.europa.eu.int/uedocs/cms_data/docs/press_data/en/gena/82773.pdf.

³⁵⁵ Council Common Position 2004/661/CFSP of 24 September 2004 concerning restrictive measures against certain officials of Belarus, OJ 2004 L 310/67, extended by Council Common Position 2005/666/CFSP of 20 September 2005, OJ 2005 L 247/40.

³⁵⁶ Wspólne stanowisko Rady 2004/848/WPZIB z dnia 13.12.2004, zmieniające Wspólne stanowisko 2004/661/CFSP dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi, Dz. U. 2004 L 367/35.

³⁵⁷ Rezolucja PE w sprawie sytuacji na Białorusi, P6_TA(2004)0011; Rezolucja PE w sprawie sytuacji na Białorusi z dnia 25 IX 2005 r., P6_TA(2005)0363; Rezolucja PE w sprawie sytuacji na Białorusi przed wyborami prezydenckimi w dniu 19 marca 2006, P6_TA(2006)0066; www.europarl.europa.eu.

czami opozycji białoruskiej: A. Milinkiewiczem i A. Kazulinem oraz wszystkimi obywatelami walczącymi o niepodległą, otwartą i demokratyczną Białoruś³⁵⁸.

W związku z coraz bardziej pogarszającymi się relacjami między Stronami w listopadzie 2006 r. była komisarz B. Ferrero-Waldner przedstawiła *non-paper* zatytułowany *Co UE może zaoferować Białorusi?* Zgodnie z treścią tego dokumentu UE może zaoferować Białorusinom następujące korzyści wynikające z uczestnictwa w EPS: ułatwienia w podróżowaniu do państw członkowskich UE; zwiększoną współpracę transgraniczną; wsparcie w rozwoju białoruskiej gospodarki poprzez wsparcie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw; poprawę systemu opieki zdrowotnej i edukacji; zwiększenie efektywności administracji publicznej i władz lokalnych; reformę systemu sądownictwa, który ma zapewnić równe prawa dla wszystkich obywateli; poprawę warunków życia mieszkańców Białorusi poprzez modernizację sieci transportowej i energetycznej; poprawę jakości środowiska; uczestnictwo w europejskich agencjach i programach w takich dziedzinach jak: środowisko, zdrowie, standardy bezpieczeństwa żywności, warunki pracy, bezpieczeństwo lotnicze czy współpraca sądowa; ułatwienie kontaktów przygranicznych; współpracę między miastami i władzami lokalnymi; stypendia; wymianę kadry i studentów między uniwersytetami; większy dostęp do rynku UE dla produktów białoruskich; większe możliwości eksportu białoruskich artykułów tekstylnych na rynek UE oraz znaczący wzrost wsparcia finansowego i technicznego³⁵⁹. Wszystkie powyższe korzyści dostępne będą dla Białorusinów dopiero od momentu podjęcia przez władze Białorusi następujących działań: przestrzeganie prawa obywateli do wyboru swoich przedstawicieli w sposób demokratyczny; poszanowanie prawa obywateli do informacji i wolności słowa; zapewnienie praw organizacji pozarządowych; zwolnienie wszystkich więźniów politycznych; wyjaśnienie w sposób właściwy spraw zaginięć działaczy opozycyjnych; zapewnienie prawa do niezależnego i niezawisłego systemu sądownictwa; zaprzestanie arbitralnego aresztowania i zatrzymania oraz nieludzkiego traktowania; zapewnienie praw i wolności mniejszościom narodowym; zapewnienie praw pracowniczych; zapewnienie poszanowania praw przedsiębiorców i nieinterweniowanie w ich działalność; zniesienie kary śmierci; przyjęcie wsparcia OBWE, UE i innych organizacji mających na celu zapewnienie praw obywateli Białorusi. Propozycja KE spotkała się z brakiem pozytywnej odpowiedzi ze strony władz Białorusi, niemniej jednak w sierpniu 2008 r. zostali zwolnieni z więzień białoruscy więźniowie polityczni. W takiej sytuacji UE postanowiła zmienić swoją politykę wobec tego kraju na bardziej otwartą. Głównym powodem takiego działania był z jednej strony brak spodziewanych rezultatów dotychczasowej polityki izolacji, a z drugiej dokonany przegląd

³⁵⁸ Rezolucja PE w sprawie sytuacji na Białorusi przed wyborami prezydenckimi w dniu 19 marca 2006, P6_TA(2006)0066; www.europarl.europa.eu.

³⁵⁹ http://www.eas.europa.eu/delegations/belarus/documents/eu_belarus/non_paper_1106.pdf.

EPS w 2007 r.³⁶⁰ W komunikacie dotyczącym realizacji EPS w 2007 r. w stosunku do Białorusi możemy przeczytać: „Unia Europejska oferuje Białorusi pełne partnerstwo pod warunkiem że Białoruś podejmie konkretne i przekonujące działania w kierunku demokratyzacji, poszanowania praw człowieka i praworządności. Działania białoruskich władz w celu usunięcia braków dotyczących demokratycznego systemu rządów pozostają ograniczone, stąd nie było dotychczas możliwe poczynienie postępów w kierunku takiego partnerstwa. Równocześnie zachęca się do kontaktów na szczeblu technicznym w kwestiach, którymi zainteresowane są obie strony”³⁶¹.

Zwolnienie więźniów politycznych spowodowało, kilka wydarzeń³⁶²:

- 13 X 2008 r. Rada postanowiła zawiesić na pół roku sankcje wizowe wobec przedstawicieli władz Białorusi, w tym wobec A. Łukaszenki, które na podstawie wspólnego stanowiska z 10 XI 2008 r. nr 2008/884/WPZiB zostały przedłużone do 13 X 2009 r.;
- w marcu 2008 r. podpisane zostało memorandum o utworzeniu przedstawicielstwa KE w Mińsku;
- 13 X 2009 r. odbyło się spotkanie MSZ Białorusi, S. Martynowa, z B. Ferrero-Waldner;
- 11 VII 2008 r. doszło do spotkania premierów Łotwy i Białorusi: I. Godmanisa i S. Sidorskiego;
- 12 IX 2008 r. odbyło się spotkanie Ministrów Spraw Zagranicznych Polski i Białorusi, a tematem rozmów była działalność Związku Polaków na Białorusi;
- na nową politykę otwarcia zgodzili się główni białoruscy opozycjoniści na czele z A. Milinkiewiczem i A. Kazulinem, których zdaniem „[...] nie ma innej alternatywy niż dialog. Jeżeli nic się nie zmieni, to zależność Białorusi od wschodniego sąsiada będzie katastrofalna. Musimy zreformować Białoruś gospodarczo i politycznie, a do tego potrzebujemy Unii”³⁶³;
- 15 XI 2008 r. władze Białorusi przekazały PE i KE deklarację dotyczącą przyszłych zmian w prawie wyborczym i wprowadzenia wolności mediów: „[...] Republika Białorusi szuka poważnie możliwości odnowy współpracy z UE, podejmuje także konkretne kroki, żeby pokazać, że jest zainteresowana dialogiem z Zachodem”³⁶⁴.

W dniu 28 IX 2008 r. odbyły się kolejne wybory parlamentarne na Białorusi. Na listach wyborczych zarejestrowano 98 kandydatów Zjednoczonych Sił Demokratycznych

³⁶⁰ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Realizacja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2007 r., COM (2008) 164.

³⁶¹ COM (2008) 164, s. 2.

³⁶² A. Dumąła, *op. cit.*, s. 281-284.

³⁶³ Cyt. za: I. Czerny, „Białoruska opozycja zgadza się na czasowe zawieszenie unijnych sankcji wobec reżimu”, informacja PAP z dnia 8 X 2008 r.

³⁶⁴ Cyt. za: A. Dumąła, *op. cit.*, s. 285.

i 22 Koalicji Europejskiej, jednakże żaden z nich nie uzyskał odpowiedniej liczby głosów. W związku z tym do chwili obecnej w białoruskim Zgromadzeniu Narodowym nie zasiada żaden przedstawiciel partii opozycyjnej³⁶⁵. Również te wybory, zdaniem przedstawicieli OBWE, nie spełniły standardów demokratycznych. Po zakończeniu i ogłoszeniu wyniku powyższych wyborów PE w dniu 9 X 2008 r. przyjął rezolucję, w której zakwestionował ich rezultat, wezwał władze Białorusi do przeprowadzenia w przyszłości wyborów zgodnych ze standardami międzynarodowymi oraz do uznania prawomocnie wybranego zarządu Związku Polaków na Białorusi, wezwał KE i Radę do: kontynuowania dialogu z Białorusią, nałożenia sankcji jedynie na osoby odpowiedzialne za naruszanie praw człowieka i fałszowanie wyniku wyborów oraz zwiększenia wsparcia finansowego na rzecz niezależnej telewizji Belsat. Podczas swojego posiedzenia 16 III 2009 r. Rada postanowiła przedłużyć o kolejne 9 miesięcy zawieszenie sankcji wizowych wobec przedstawicieli władz Białorusi oraz ustanowić dialog UE–Białoruś na temat praw człowieka³⁶⁶.

Podejście UE do Białorusi zostało ustalone przez Radę w konkluzjach z listopada 2004 i następnie potwierdzone w konkluzjach z listopada 2005 r. Jest ono dwutorowe. Oznacza to, że po pierwsze, za kontakty z władzami Białorusi odpowiedzialna jest Prezydencja, KE i Trojka, po drugie, pomoc UE będzie przeznaczona wyłącznie na wsparcie potrzeb obywateli i proces demokratyzacji, zwłaszcza pomoc humanitarną, transgraniczną i regionalną.

Z powodu nasilających się represji władz Białorusi wobec partii opozycyjnych i wciąż powtarzających się naruszeń praw człowieka na Białorusi 27 II 2012 r. i 23 III 2012 r. Rada podjęła decyzję o rozszerzeniu listy osób objętych sankcjami wizowymi. Do listy 232 osób dodano nazwiska 12, ponadto sankcjami ze strony UE objętych jest 29 firm, którym zabroniono kontaktów gospodarczych z firmami unijnymi oraz zamrożono ich aktywa zdeponowane w bankach na terytorium UE. Z powodu sprzeciwu Słowenii, Litwy oraz Łotwy Rada nie wprowadziła sankcji ekonomicznych wobec dużych firm eksportujących swoje towary na rynek UE, np. holdingu Triple, firm z Grupy Uninvest oraz koncernu BT Telekomunikacja i Bieltiecheksport³⁶⁷. Wprowadzone sankcje nie stanowią dla gospodarki białoruskiej poważnego zagrożenia, gdyż najprawdopodobniej właściciele firm objętych sankcjami unijnymi zarejestrują nowe firmy, które przejmą działalność gospodarczą swoich poprzedników. Większym problemem dla tych firm jest brak możliwości zaciągnięcia kredytów w bankach oraz nabywania niezbędnego sprzętu

³⁶⁵ M. Czerwiński, *op. cit.*, s. 105.

³⁶⁶ Council Conclusions on establishing the EU-Belarus Human Rights Dialogue, 2936th Justice and Home Affairs Council meeting, Luxembourg, 6 April 2009, 8478/09 (Presse 83) www.consilium.europa.eu.int/uedocs/cms_data/docs/press_data/en/jha/107164.pdf.

³⁶⁷ K. Kłysiński, R. Sadowski, *Wojna dyplomatyczna Białorusi z Unią Europejską*, „Tydzień na Wschodzie”, 29 II 2012; J. Hyndle-Hussein, K. Kłysiński, *Ograniczone sankcje ekonomiczne UE wobec Białorusi*, „Tydzień na Wschodzie”, 28 III 2012; www.osw.waw.pl.

i technologii w państwach UE³⁶⁸. W odpowiedzi na nałożone sankcje prezydent Białorusi zwołał z więzienia dwóch białoruskich więźniów politycznych i zapowiedział, że nie chce doprowadzić do zerwania współpracy gospodarczej z UE oraz że w przyszłości będzie unikać radykalnych reakcji w odpowiedzi na wprowadzane przez UE sankcje polityczne i gospodarcze³⁶⁹. W wyborach parlamentarnych do niższej izby białoruskiego parlamentu – Izby Przedstawicieli, które odbyły się 23 IX 2012 r., przedstawiciele partii opozycyjnych nie zdobyli żadnego mandatu. Obserwatorzy z ramienia UE i OBWE ogłosili, że strona białoruska zawyżyła frekwencję o ok. 20% oraz wystąpiły trudności ze strony komisji wyborczych w dostępie do systemu podliczania głosów³⁷⁰. W związku z tym, iż kolejne wybory parlamentarne na Białorusi nie spełniły standardów demokratycznych wymaganych przez UE, dlatego też nowo wybrany parlament, podobnie jak i poprzednie, nie zostanie uznany przez UE, a w konsekwencji nie dojdzie do wznowienia dialogu pomiędzy UE i Białorusią, co z kolei doprowadzi do dalej postępującej izolacji tego państwa i coraz większego uzależnienia się od Rosji³⁷¹.

5. Główne obszary współpracy

5.1. Demokracja, rządy prawa i ochrona praw człowieka

UE opiera się na wspólnych wartościach wymienionych w art. 2 TUE, a mianowicie poszanowaniu godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te powtórzone zostały również w art. 21 TUE, który określa zasady i cele prowadzonych przez UE działań zewnętrznych. Zgodnie z postanowieniami tego artykułu, UE dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi, które wyznają zasady o których mowa w art. 2 TUE. Wśród głównych celów prowadzenia działań zewnętrznych wymienione zostały: ochrona swoich wartości (tych wymienionych w art. 2 TUE) oraz umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego. Z tych właśnie powodów strategicznym celem współpracy pomiędzy UE i krajami partnerskimi jest kontynuacja demokratycznych reform przez władze tych państw, które będą wzmacniały demokrację, zasadę państwa prawnego, przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności, zasadę podziału kompetencji pomiędzy organy władzy państwowej oraz będą wzmacniały niezależne sądownictwo. Ponadto, zgodnie z postanowieniami przyjętego

³⁶⁸ J. Hyndle-Hussein, K. Kłysiński, *op. cit.*, s. 3.

³⁶⁹ K. Kłysiński, *Mińsk szuka możliwości normalizacji stosunków z UE*, „Tydzień na Wschodzie”, 18 IV 2012; www.osw.waw.pl.

³⁷⁰ K. Kłysiński, *Rytuał bez konkretnej treści: wybory parlamentarne na Białorusi*, „Tydzień na Wschodzie”, 26 IX 2012; www.osw.waw.pl.

³⁷¹ Projekt wspólnej rezolucji PE w sprawie wyborów na Białorusi (2012/2815 (RSP)), 17 X 2012 r., www.europarl.europa.eu.

w 2011 r. komunikatu, priorytetowym celem UE w najbliższych latach jest zapewnienie większego wsparcia w przeprowadzaniu reform demokratycznych w krajach partnerskich. W komunikacie KE używa pojęcia „głębokiej i trwałej demokracji”. Osiągnięcie tego celu ma odbywać się poprzez: wsparcie wolnych i uczciwych wyborów, wolności zgromadzeń, wolności słowa, wolnych mediów i prasy, prawa do zakładania konkurujących ze sobą partii politycznych, niezależnego sądownictwa i prawa do uczciwego procesu sądowego, zwalczanie korupcji, przeprowadzenie reform w sektorze bezpieczeństwa, a zwłaszcza ustanowienie cywilnej kontroli nad armią.

W tabeli poniżej zawarte zostały postanowienia PD dotyczące współpracy w ramach tego obszaru pomiędzy UE i państwami Europy Wschodniej.

	Ukraina	Mołdowa
Demokracja, prawa człowieka i podstawowe wolności	<ol style="list-style-type: none"> 1) wzmocnienie stabilności i efektywności instytucji państwowych gwarantujących demokrację i rządy prawa; 2) kontynuowanie reform wzmacniających niezawisłość i niezależność władzy sądowniczej, zapewnienie niezależności prokuratorom; 3) efektywne zwalczanie zjawiska korupcji; 4) zapewnienie przestrzegania praw człowieka i jego podstawowych wolności zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi; 5) rozwój społeczeństwa obywatelskiego; 6) zapewnienie przestrzegania wolności słowa i niezależności mediów; 7) zapewnienie przestrzegania praw osób należących do mniejszości; 8) zapobieganie torturom i nieludzkiemu traktowaniu; 9) zapewnienie równego traktowania; 10) zapewnienie przestrzegania praw dzieci; 11) zapewnienie przestrzegania praw związków zawodowych i standardów pracy; 12) międzynarodowa współpraca sądowa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) wzmocnienie stabilności i efektywności instytucji państwowych gwarantujących demokrację i rządy prawa; 2) kontynuowanie reform wzmacniających niezawisłość i niezależność władzy sądowniczej, zapewnienie niezależności prokuratorom; 3) efektywne zwalczanie zjawiska korupcji; 4) zapewnienie przestrzegania praw człowieka i jego podstawowych wolności zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi, w tym praw osób należących do mniejszości; 5) zapobieganie torturom i nieludzkiemu traktowaniu; 6) rozwój i implementacja ustawodawstwa wewnętrznego dotyczącego zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi; 7) przestrzeganie wolności słowa i swobody wypowiedzi; 8) zapewnienie przestrzegania praw dzieci; 9) zapewnienie przestrzegania praw związków zawodowych i standardów pracy; 10) międzynarodowa współpraca sądowa, zwłaszcza z Międzynarodowym Trybunałem Karnym.

W obszarze ochrony praw człowieka i podstawowych wolności Mołdowa i Ukraina uczyniły znaczące postępy. W dwóch tabelach zamieszczonych poniżej zawarte zostały informacje na temat podpisania, przystąpienia lub ratyfikacji przez państwa Europy Wschodniej podstawowych konwencji międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka i jego podstawowych wolności oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCZ) wraz z Protokołami dodatkowymi (Pd).

Państwo	Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych	Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet	Konwencja o zakazie tortur, Protokół dodatkowy dotyczący prawa do skargi indywidualnej – art. 22	Konwencja o ochronie praw dziecka	Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, prawo do indywidualnej skargi – art. 14
Białoruś	12.11.1973	12.11.2001	4.02.1981	13.03.1987; art. 22 – nie	1.10.1990	08.04.1969; art. 14- nie
Ukraina	12.11.1973	12.11.1973	12.03.1981	24.02.1987; art. 22 – 12.09.2003	28.08.1991	20.06.1974; art. 14 – 28.07.1992
Mołdowa	26.01.1993	26.01.1993	1.07.1994	28.11.1995; art. 22 – nie	26.01.1993	2.06.1999

Państwo	Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego	Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa	Międzynarodowa konwencja o ochronie osób przed przymusowymi przesiedleniami	Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych	Konwencja o pracownikach migrujących
Białoruś	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Ukraina	20.01.2000	15.11.1954	Nie	4.02.2010	Nie
Mołdowa	5.03.2003	11.10.1993	Nie	10.07.2009	Nie

Państwo	EKPCZ	Pd nr 1	Pd nr 2	Pd nr 4	Pd nr 5	Pd nr 6	Pd nr 7	Pd nr 12	Pd nr 13
Białoruś	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Ukraina	9.11.1995* 11.9.1997	19.12.1996 11.9.1997	9.11.1995 11.9.1997	19.12.1996 11.9.1997	9.11.1995 11.9.1997	5.5.1997 4.4.2000 (1.5.2000)	19.12.1996 11.9.1997 (1.12.1997)	4.11.2000	3.5.2002 11.3.2003 (1.7.2003)
Mołdowa	13.7.1995 12.9.1997	2.5.1996 12.9.1997	13.7.1995 12.9.1997	2.5.1996 12.9.1997	13.7.1995 12.9.1997	2.5.1996 12.9.1997 (1.1.1997)	2.5.1996 12.9.1997	4.11.2000 27.3.2006 (1.7.2006)	3.5.2002 18.10.2006 (1.2.2007)

* Normalną czcionką oznaczono datę podpisania/przystąpienia, pogrubiono datę ratyfikacji, a w nawiasach zaznaczono datę wejścia w życie.

Z informacji przedstawionych w tabelach wynika, że zarówno Ukraina, jak i Mołdowa podpisały i ratyfikowały EKPCZ i część dołączonych do niej protokołów. Wyjątkiem jest Białoruś, która nie jest stroną ani EKPCZ, ani żadnego z dołączonych do niej protokołów. W przypadku konwencji przyjmowanych pod auspicjami ONZ państwa Europy Wschodniej ratyfikowały większość z nich z dwoma wyjątkami: międzynarodowej konwencji o ochronie osób przed przymusowymi przesiedleniami oraz konwencji o pracownikach migrujących. W 2003 r. rząd Mołdowy przyjął opracowany razem z ONZ Plan Działania na rzecz promocji praw człowieka, który zawiera rekomendacje oraz przewiduje konkretne działania niezbędne w celu poprawy poszanowania praw człowieka w tym państwie.

We wszystkich państwach Europy Wschodniej z wyjątkiem Białorusi została zniesiona kara śmierci³⁷². Izba Reprezentantów parlamentu białoruskiego podczas debaty 30 V 1999 r. dotyczącej zniesienia kary śmierci odrzuciła wnioski w tej sprawie.

Ochronie podlegają również prawa mniejszości narodowych i religijnych. Zarówno Ukraina, jak i Mołdowa ratyfikowały Konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych. W przypadku praw mniejszości seksualnych związku osób tej samej płci we wszystkich państwach Europy Wschodniej nie są zakazane przez prawo. Konstytucja Ukrainy gwarantuje obywatelom dostęp do niezależnego systemu wymiaru sprawiedliwości, gwarantuje wolność zgromadzeń oraz wolność prasy. Sporo zastrzeżeń natomiast budzi wolność mediów. Zastrzeżenia te dotyczą nadmiernej kontroli władz nad niezależnymi mediami.

Od 2005 r. funkcjonuje na Ukrainie Narodowa Komisja na rzecz Wzmocnienia Demokracji i Ustanowienia Praworządności, której główne zadanie polega na koordynacji działań instytucji państwowych i organizacji pozarządowych mających na celu rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto, w celu poprawy transparentności wyborów ogólnokrajowych i regionalnych, Rada Najwyższa Ukrainy przeprowadziła duże zmiany w ordynacji wyborczej. Polegały one na przyjęciu Ustawy o państwowym rejestrze wyborczym, mającej na celu stworzenie elektronicznej ogólnokrajowej bazy wyborców³⁷³. W 2006 r. weszły w życie poprawki Konstytucji, które ograniczyły kompetencje Prezydenta i rządu na rzecz Parlamentu.

Od 2005 r. władze Mołdowy systematycznie podejmowały decyzje mające na celu wzmocnienie struktur demokratycznych państwa. W 2006 r. przeprowadzona została reforma administracyjna, mająca na celu decentralizację administracji państwowej, a w 2008 r. przyjęte zostały dwie ustawy: Ustawa o służbie cywilnej i Ustawa o przejrzystości w procesie podejmowania decyzji³⁷⁴.

Bardzo szczególna sytuacja w zakresie ochrony praw człowieka i podstawowych wolności ma miejsce na Białorusi. Zgodnie z treścią raportu przedstawionego 18 III 2005 r. przez Specjalnego Przedstawiciela ONZ ds. praw człowieka na Białorusi „[...] społeczeństwo białoruskie jest zamknięte i kontrolowane. Na Białorusi jeszcze nie panuje dyktatura, ale jej wprowadzenia nie można wykluczyć. Głowa państwa utrzymuje, że swoją legitymację do sprawowania tej funkcji otrzymała od narodu i z tego powodu nie uznaje istnienia żadnych, konstytucyjnych, prawnych i administracyjnych ograniczeń. W takim systemie sprawowania władzy nie ma miejsca na prawa człowieka”³⁷⁵. Białoruś

³⁷² Mołdowa – 1997 r.; Gruzja i Ukraina – 2000 r.; Azerbejdżan – 2002 r. i Armenia – 2003 r.

³⁷³ KE, *ENP Progress Report. Ukraine*, 2008 i 2009, p. 3-4; http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_515_en.pdf; http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_524_en.pdf.

³⁷⁴ KE, *ENP Progress Report. Moldova*, 2008 i 2009, p. 3-4; http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_514_en.pdf; http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_523_en.pdf.

³⁷⁵ European Neighbourhood and Partnership Instrument, Belarus; Country Strategy Paper, 2007-2013, s. 9.

nie jest stroną EKPCZ i żadnego z jego protokołów fakultatywnych, niemniej jednak ratyfikowała zasadnicze konwencje przyjęte pod auspicjami ONZ w tej materii: Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Konwencję o zakazie tortur, ale bez Protokołu dodatkowego, Konwencję o ochronie praw dziecka oraz Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej. System sądowniczy na Białorusi nie cechuje niezależność. Prezydent mianuje wszystkich sędziów oraz 6 z 12 sędziów Trybunału Konstytucyjnego (TK). Ponadto Prezydent sprawuje kontrolę nad Radą Najwyższą Białorusi, która zatwierdza prezydenckie rekomendacje dotyczące sędziów TK. Nie istnieje również na Białorusi wolność słowa i wypowiedzi oraz wolność mediów. Artykuł 33 Konstytucji Białorusi gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do wolności sądów i swobodę ich rozpowszechniania. Artykuł 34 Konstytucji gwarantuje obywatelom prawo do otrzymywania, posiadania i rozpowszechniania pełnych i wiarygodnych informacji o działalności organów państwowych i organizacji społecznych. Konstytucja zabrania również cenzury i monopolizacji środków masowej informacji³⁷⁶. Organizacja pozarządowa, Reporterzy bez Granic, umieściła Białoruś na 152. miejscu w publikowanym corocznie raporcie dotyczącym wolności prasy. Pomimo że formalnie nie wprowadzono cenzury prasy, prześladowania dziennikarzy są dosyć częste. Artykuł 5 Prawa prasowego i kodeksu karnego wprowadza kary więzienia za zniesławienie urzędników państwowych. W przypadku podwójnego zniesławienia media są zawieszane lub zamykane. Wolność wypowiedzi i wolność prasy uległy pogorszeniu od wyborów w 2004 r. Około 160 zarejestrowanych czasopism zamknięto. W 2005 r. pozostała tylko jedna niezależna gazeta „Narodnaya Volya”, której odmówiono prawa dostępu do krajowej sieci dystrybucyjnej, w związku z tym jest problem z jej dystrybucją i kupnem. Na podstawie postanowień dekretu prezydenta z 24 IV 2003 r. państwowe radio i telewizja podlegają bezpośredniej kontroli prezydenta państwa³⁷⁷. Bardzo często mają miejsce arbitralne i niezgodne z postanowieniami Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przypadki aresztowań osób publicznych, które w sposób jawny krytykują działalność władz białoruskich, ponadto na Białorusi odbywają kary pozbawienia wolności tzw. więźniowie sumienia, czyli osoby aresztowane za poglądy polityczne, religijne oraz pochodzenie etniczne³⁷⁸. Większość organizacji pozarządowych zamknięto z powodu „znaczących administracyjnych nieprawidłowości” w ich działaniu. Ostatnią z działających w tej materii organizacją pozostaje Białoruski Komitet Helsiński, niemniej jednak boryka się on z oskarżeniami o uchylanie się od obowiązku płacenia podatków. W 2005 r. podniesione zostały kary za

³⁷⁶ T. Olejarz, *Kwestie praw człowieka na Białorusi*, [w:] I. Topolski, *op. cit.*, s. 107.

³⁷⁷ Tamże, s. 107.

³⁷⁸ Tamże, s. 109-110.

„znieważenie Republiki Białorusi”, które również obejmują przekazywanie „fałszywych informacji” obcym państwom i organizacjom międzynarodowym³⁷⁹.

W tabeli poniżej przedstawione zostały informacje dotyczące poziomu wolności w państwach Europy Wschodniej według Freedom House Assessment z podziałem na wskaźnik praw politycznych (PP) i wskaźnik praw gospodarczych (PG)³⁸⁰.

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG
Białoruś	6	6	6	6	6	6	7	6	7	6	7	6	7	6	7	6	7	6	7	6
Mołdowa	2	4	3	4	3	4	3	4	3	4	3	4	3	4	4	4	3	4	3	3
Ukraina	4	4	4	4	4	4	4	3	3	2	3	2	3	2	3	2	3	2	3	3

Zamieszczone dane wskazują, że: średni wskaźnik dla Białorusi to 6,5 – co oznacza brak wolności i plasuje to państwo w gronie krajów o ustroju autorytarnym; dla Mołdowy – 3, co oznacza częściową wolność, a to z kolei oznacza słabą demokrację; i dla Ukrainy – 3,5, co również oznacza częściową wolność, a zatem podobnie jak w przypadku Mołdowy słabą demokrację³⁸¹.

5.2. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt c TUE, celem UE we wzajemnej współpracy z państwami trzecimi jest utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych. Ponieważ na terytoriach krajów partnerskich występują konflikty wewnętrzne, które w tej chwili posiadają status konfliktów „zamrożonych”, UE wraz z krajami partnerskimi podjęła decyzję o zintensyfikowaniu współpracy w tym obszarze w celu ich rozwiązania. Skutki nierozwiązanych do chwili obecnej są odczuwalne w całym regionie oraz prowadzą do braku stabilności wewnętrznej dotkniętych nimi państw, wpływają również na bezpieczeństwo w całym regionie. Z tego właśnie powodu w postanowieniach PD znajdują się odpowiednie zapisy. Za pośrednictwem EPS Strony postanowiły zintensyfikować dialog polityczny oraz poprawić jego skuteczność w następujących obszarach: WPZiB, łącznie ze sprawami regionalnymi i międzynarodowymi; rozstrzyganie konfliktów; zarządzanie kryzysowe oraz wspólne zwalczanie zagrożeń w obszarze bezpieczeństwa, takich jak: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia; zwalczanie przestępczości zorganizowanej,

³⁷⁹ European Neighbourhood and Partnership Instrument, Belarus; Country Strategy Paper, 2007-2013, s. 10.

³⁸⁰ www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world.

³⁸¹ Legenda: 1 i 2 – wolność, 3-5 – częściowa wolność, 5-7 – brak wolności.

handlu ludźmi oraz nielegalnego eksportu broni. Również w komunikacie z 2011 r. polityka zagraniczna i bezpieczeństwa została uznana za jeden z kilku priorytetowych obszarów współpracy. KE podkreśliła konieczność zintensyfikowania współpracy politycznej i w sektorze bezpieczeństwa, która ma odbywać się poprzez: zwiększenie zaangażowania UE w rozwiązywanie przedłużających się konfliktów, np. w regionie Nadniestrza oraz w Górskim Karabachu, a także łącznym użyciu instrumentów WPZiB oraz innych instrumentów UE. Zgodnie z postanowieniami PD do głównych celów współpracy w tym obszarze Strony zaliczyły: dalsze wzmacnianie dialogu politycznego i współpracy w ramach WPZiB; wzmacnianie współpracy regionalnej i międzynarodowej dotyczącej zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego – kontynuację wysiłków w celu rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu; większe zaangażowanie UE w proces mediacyjny w ramach OBWE; rozwój współpracy granicznej między Ukrainą i Mołdową; współpracę w ramach polityki bezpieczeństwa i obrony UE; współpracę w ramach operacji zarządzania kryzysowego; zakończenie negocjacji umowy dotyczącej bezpieczeństwa, mającej na celu przekazywanie informacji ściśle tajnych, oraz rozwój współpracy mającej na celu wspólne zwalczanie zagrożeń, np. terroryzmu, nieprolifracji broni masowego rażenia i eksportu broni.

Do głównych obszarów współpracy pomiędzy UE i państwami Europy Wschodniej w ramach WPZiB należą:

A. *Operacje zarządzania kryzysowego.* Od 2005 r. UE i Ukraina współpracują w ramach WPZiB, współpraca ta dotyczy kwestii zarządzania kryzysowego. W 2002 r. nawiązane zostały stosunki militarne pomiędzy Ukrainą a Komitetem Wojskowym. Wprowadzono zasadę konsultacji w sferze planowania polityki zagranicznej. W 2005 r. podpisano dwie umowy międzynarodowe dotyczące odpowiednio: uczestnictwa Ukrainy w operacjach antykryzysowych prowadzonych przez UE i Umowę o procedurach bezpieczeństwa odnośnie informacji niejawnych³⁸². Ukraina brała udział w dwóch misjach policyjnych pod auspicjami UE: Misji Policyjnej UE w Bośni i Hercegowinie oraz Misji Proxima w Macedonii. Pomiędzy UE i Ukrainą odbywa się również zintensyfikowany dialog dotyczący zwalczania terroryzmu, nieprolifracji broni masowego rażenia oraz min przeciwpiechotnych.

B. *Rozstrzygnięcie konfliktu w Naddniestrzu.* W 1992 r. wybuchł konflikt w regionie Naddniestrza w części wschodniej Mołdawskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (MSRR). Bezpośrednią przyczyną jego wybuchu był rozłam pomiędzy działaczami partyjnymi Frontu Ludowego Mołdawii na dwa obozy mające całkowicie odmienną wizję funkcjonowania Mołdawskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (MSRR) po 1991 r. Rumuńskojęzyczna część elit politycznych opowiadała się za oderwaniem się od ZSRR,

³⁸² T. Kamiński, *Ukraina w Europejskiej Polityce Sąsiedzkiej*, „Analizy Natolińskie” 2006, nr 4, s. 5; C. King, *The Moldovans: Romania, Russia and the Politics of Culture*, Stanford, Hoover Institution Press 2000, p. 120-140; P. Kolstoe, A. Malgin, *The Transnistrian Republic: A Case of Political Regionalism*, „Nationalities Papers” 1998, no 26, p. 524-530.

integracją z Rumunią i wprowadzeniem języka rumuńskiego jako języka oficjalnego. Rosyjskojęzyczna zaś część elit politycznych opowiadała się za pozostaniem MSRR w ramach ZSRR i dalszym utrzymaniem języka rosyjskiego jako języka oficjalnego³⁸³. Rezultatem tego rozłamu było proklamowanie niepodległość i utworzenie 28 VIII 1991 r. państwa nazwanego Naddniestrzańską Republiką Mołdowy (NRM), która zajmuje terytorium o powierzchni 3,567 km² (szacuje się, że jest to około 11% terytorium Mołdowy) oraz liczbie ludności 600 tys.³⁸⁴ Stolicą jest Tyraspol, a oficjalnymi językami są rosyjski, mołdawski i ukraiński. Wiosną 1992 r. armia mołdawska próbowała zlikwidować NRM, jednakże bez powodzenia. Przyczyniło się do tego poparcie Rosji i obecność w tym regionie 14 Armii rosyjskiej. Porozumienie o zawieszeniu broni zostało podpisane 6 VII 1992 r. przez prezydentów Rosji i Mołdowy. Porozumienie weszło w życie 27 VII 1992 r. Po ogłoszeniu zawieszenia broni ustanowiona została strefa bezpieczeństwa i powołano do życia siły pokojowe złożone z przedstawicieli Rosji oraz obu zwalczonych Stron. Od 1993 r. w proces rozstrzygnięcia tego konfliktu zaangażowała się OBWE. W 1995 r. powołano trzech mediatorów pochodzących z Rosji, Ukrainy i OBWE. Z tego właśnie powodu odbywający się proces pokojowy jest określany mianem „procesu mediacyjnego pięciu krzesel”. Od października 2005 r. proces ten odbywa się w formule 5+2, gdyż w jego rozstrzygnięcie włączyła się UE i USA³⁸⁵. Jednym z priorytetów w polityce zagranicznej nowo wybranego prezydenta Ukrainy W. Juszczuki było właśnie rozstrzygnięcie tego konfliktu. Projekt uregulowania przez Ukrainę sytuacji w Naddniestrzu został przedstawiony podczas szczytu państw GUAM odbywającego się w Koszycach w dniach 22-23 IV 2005 r. Plan ten nie został wprowadzony w życie, gdyż przyznałby legitymację reżimowi w Tyraspolu i byłby sprzeczny z celami polityki zagranicznej Mołdowy³⁸⁶. Rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu i włączenie tego terytorium do Republiki Mołdowy jest priorytetem każdego rządu mołdawskiego z kilku istotnych powodów: przez terytorium Naddniestrza przebiega gazociąg zaopatrujący to państwo w gaz; na terytorium NRM znajduje się elektrownia oraz kompleks metalurgiczny, mające strategiczne znaczenie dla gospodarki Mołdowy, a ponadto na tym terytorium działają liczne grupy przestępcze zajmujące się nielegalnym przemytem broni, ludzi i narkotyków³⁸⁷.

Od 1993 r. UE stopniowo angażowała się w proces mediacji dotyczący rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu, niemniej jednak nie poprzez proponowanie własnych pomysłów jego rozstrzygnięcia, ale popierając inicjatywy innych państw, np. Ukrainy z 2005 r. UE jest świadoma zagrożeń, jakie niesie za sobą sąsiedztwo regionu niestabilnego

³⁸³ W. Rodkiewicz, *Kryzys gospodarczy w Naddniestrzu szansą unijnej dyplomacji*, Komentarze OSW, 30.01.2009, nr 18, s. 1.

³⁸⁴ Terytorium NRM zamieszkuje ok. 40% Mołdowian, a pozostałe 60% stanowią Rosjanie i Ukraińcy.

³⁸⁵ J. Hughes, *EU Conflict Management*, Routledge 2007, p. 97- 101.

³⁸⁶ B. Piskorska, *op. cit.*, s. 329.

³⁸⁷ A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *op. cit.*, s. 188-189.

politycznie. Są to zagrożenia związane z bezpieczeństwem UE i jej najbliższego sąsiedztwa. Przez terytorium NRM prowadzą szlaki przemytu na terytorium UE ludzi, broni i narkotyków, ponadto należy pamiętać, że Strony konfliktu obowiązują wyłącznie rozejm, więc w przyszłości nie można wykluczyć ponownych działań zbrojnych, a w takim przypadku pojawiłoby się w związku z tym konfliktem zjawisko uchodźstwa. Tak więc rozwiązywanie tego konfliktu jest kluczowym elementem do osiągnięcia stabilności w regionie i bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie UE, co z kolei jest jednym z celów EPS. Od 2003 r. UE oficjalnie uczestniczy w negocjacjach pomiędzy Stronami konfliktu³⁸⁸. W listopadzie 2003 r. Wysoki Przedstawiciel UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa spowodował odrzucenie przez prezydenta Mołdowy W. Voronina propozycji rosyjskiej rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu, która była zawarta w tzw. Memorandum Kozaka. Zgodnie z pierwotnymi ustaleniami pomiędzy zwaśnionymi Stronami doszłoby do zjednoczenia obu terytoriów w oparciu o koncepcję federalistyczną oraz opuszczenia tych terytoriów przez wojska rosyjskie. Jednakże w przededniu podpisania porozumienia negocjator rosyjski D. Kozak dopisał jednostronnie do wcześniej ustalonego tekstu fragment dotyczący stacjonowania wojsk rosyjskich w tym regionie do 2020 r.³⁸⁹ Prezydenci Mołdowy – W. Woronin i Ukrainy – W. Juszczenko wystosowali 2 VI 2005 r. list do Przewodniczącego KE i Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa z prośbą o ustanowienie międzynarodowej misji monitoringowej w rejonie Naddniestrza na odcinku wspólnej granicy tych państw. Odpowiedź ze strony UE była pozytywna i 1 XII 2005 r. została ustanowiona *EU Border Assistance Mission (EUBAM)*, która działa do chwili obecnej³⁹⁰.

UE, dążąc do rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu, stosuje dwa instrumenty:

- dyplomatyczne – 24 VIII 2004 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 2004/622/WPZiB wprowadzające zakaz wjazdu i tranzytu przedstawicieli władz NRM na terytorium UE³⁹¹; 16 III 2005 r. Rada przyjęła wspólne działanie 2005/265/WPZiB dotyczące mianowania Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Mołdawii³⁹²; ponadto UE, podobnie jak i USA, odmówiła udzielenia uznania NRM oraz
- gospodarcze, polegające na blokadzie ekonomicznej na wspólnej granicy ukraińsko-mołdawskiej, która ma na celu niedopuszczenie przez granicę ukraińską towarów wytwarzanych w NRM na rynek UE. W tym celu została ustanowiona EUBAM, mająca na celu uszczelnienie granicy między Mołdową i Ukrainą, która zablokowałaby nielegalny eksport z tego terytorium.

³⁸⁸ J.F. Crombois, *The ENP and EU Actions in Conflict Management: Comparing between Eastern Europe and the Maghreb*, „Perspectives” 2008, vol. 16, no 2, p. 41-42.

³⁸⁹ Tamże, s. 207 i n.

³⁹⁰ Zob. szczegółowo punkt 3 niniejszego rozdziału.

³⁹¹ OJ 2004 L 279/47.

³⁹² OJ 2005 L 81/50, którego mandat został przedłużony 28 II 2007 r. przez Wspólne działanie Rady 2006/210/WPZiB, OJ 2006 L 49/11.

C. *Ustanowienie misji granicznej UE*. UE, Ukraina i Mołdowa 7 X 2005 r. podpisały Memorandum of Understanding mające na celu powołanie na wspólnej granicy ukraińsko-mołdawskiej Misji Granicznej UE³⁹³. Rozpoczęła ona swoją działalność 1 XII 2005 r., a do jej celów zaliczono: współpracę UE z krajami partnerskimi w celu harmonizacji standardów zarządzania granicami i harmonizacji procedur obowiązujących w państwach członkowskich UE; wzmocnienie zdolności operacyjnych straży granicznej i służby celnej krajów partnerskich; poprawę mechanizmów współpracy pomiędzy strażą graniczną i służbą celną; rozwój zdolności analizy zagrożenia oraz promocję współpracy transgranicznej³⁹⁴. W skład Misji wchodziło 50 oficerów służb celnych i granicznych z państw członkowskich UE oraz 15 oficerów służb celnych i granicznych mających za zadanie pomoc w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej poprzez zapewnienie doradztwa i szkoleń oficerów służb granicznych Mołdowy i Ukrainy w celu zapobiegania i zwalczania nielegalnego handlu ludźmi, bronią i przemytu towarów. Misja miała trwać 2 lata z możliwością przedłużenia, a jej budżet wynosił 7 mln euro.

D. *Ustanowienie Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Mołdowy*. Dodatkowo, 16 III 2005 r. Rada mianowała Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Mołdowy, do którego kompetencji należało: wzmocnianie udziału UE w procesie rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu, zgodnie z ustalonymi celami polityki UE i we współpracy z OBWE, Mołdową i innymi podmiotami; uczestniczenie w procesie przygotowania i realizacji rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu; pomoc w rozwoju polityki UE wobec Mołdowy i regionu oraz udzielanie pomocy władzom Mołdowy w przyjmowaniu standardów UE³⁹⁵.

5.3. Współpraca handlowa i gospodarcza

Wśród przyczyn podpisania PCA wymienionych w preambule, które bezpośrednio odnoszą się do utworzenia partnerstwa ekonomicznego z państwami Europy Wschodniej, wymienione zostały: rozwój wymiany handlowej, zapewnienie odpowiedniej pomocy technicznej niezbędnej do przeprowadzenia reform gospodarczych, liberalizacja handlu oparta na zasadach ustanowionych w Porozumieniu ustanawiającym WTO, wsparcie Ukrainy w wysiłkach mających na celu zmianę modelu gospodarki z centralnie planowanej na gospodarkę wolnorynkową oraz stopniowe włączanie Ukrainy do systemu międzynarodowej wymiany handlowej.

Postanowienia dotyczące współpracy gospodarczej między Stronami zostały zawarte w tytułach od III do VII. Generalnie zawarte w nich postanowienia mają umożliwić

³⁹³ Council Joint Action 2005/776/CFSP amending the mandate of the European Union Special Representative for Moldova, OJ 2005 L 292/13.

³⁹⁴ X. Kurowska, B. Tallis, *EU Border Assistance Mission: Beyond Border Monitoring?*, „European Foreign Affairs Review” 2009, vol. 14, no 1, p. 47-58.

³⁹⁵ Council of European Union, Appointment of an EU Special Representative for Moldova, Brussels, 23 March 2005, 7023/05 (Presse 53).

krajom partnerskim lepszą i szybszą akcesję do wspólnego rynku UE, zobowiązują je do zniesienia przepisów prawa wewnętrznego, które prowadziłyby do dyskryminacji w przepływie towarów, wprowadzenie zasad wolnej konkurencji, postanowienia dotyczące biznesu oraz postanowienia dotyczące praw ochrony własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej. Postanowienia artykułów od 10 do 23 koncentrują się na doprowadzeniu do zintensyfikowania wzajemnej wymiany handlowej. W szczególności odnoszą się do przyznania sobie na zasadzie wzajemności klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU) w rozumieniu art. 1 Porozumienia ustanawiającego WTO³⁹⁶. Ponadto, Strony zobowiązały się do niestosowania we wzajemnym handlu podatków i/lub opłat wyższych od tych, które nakładane są na towary krajowe, wprowadzenia zakazu dyskryminacji fiskalnej produktów na rynkach wewnętrznych, wyeliminowania większości ograniczeń ilościowych, niemniej jednak pozostawiono możliwość stosowania klauzul ochronnych, w tym środków antydumpingowych³⁹⁷. Porozumienie dopuszcza również możliwość utworzenia strefy wolnego handlu³⁹⁸.

Strony zobowiązały się do powstrzymania się od stosowania jakichkolwiek środków lub praktyk o wewnętrznym charakterze fiskalnym powodującym pośrednio lub bezpośrednio dyskryminację między produktami jednej Strony a produktami pochodzącymi z terytorium drugiej Strony. W przypadku gdy jakikolwiek produkt jest importowany w zwiększonej ilości i na takich warunkach, że powoduje to lub grozi spowodowaniem: poważnej szkody krajowym producentom podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych produktów na terytorium jednej ze Stron, możliwe jest podjęcie stosownych środków, zgodnie z warunkami i procedurą określoną w art. 18 § 2-5 PCA. Przed podjęciem takich środków ochronnych lub jak najwcześniej po ich przyjęciu, Strony, w zależności od sytuacji, przedstawią KW wszelkie stosowne informacje w celu osiągnięcia rozwiązania możliwego do zaakceptowania przez obie Strony. Przy wyborze środków należy przyznać pierwszeństwo tym, które w najmniejszy sposób zakłóca realizację postanowień PCA. Jeżeli Strony nie znajdą zadowalającego je rozwiązania w ciągu 30 dni od przedstawienia sprawy KW, wówczas Strona importująca może podjąć odpowiednie środki niezbędne dla rozwiązania problemu. W przypadku zaistnienia wyjątkowych okoliczności wymagających natychmiastowego podjęcia działań Strony mogą podjąć takie działania przed przeprowadzeniem konsultacji na forum KW, jednakże z zastrzeżeniem, że zostaną one uruchomione niezwłocznie po podjęciu takich działań³⁹⁹. PCA nie wyklucza stosowania zakazów lub ograniczeń importowych, eksportowych lub tranzytu towarów w przypadkach uzasadnionych względami moralności publicznej, polityki społecznej lub bezpieczeństwa publicznego; ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz roślin; ochrony

³⁹⁶ Art. 10 § 1 PCA.

³⁹⁷ Art. 18 i 19 PCA.

³⁹⁸ Art. 10 PCA.

³⁹⁹ Art. 18 PCA.

dóbr kultury narodowej o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej bądź ochrony własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej lub przepisów dotyczących złota i srebra. Takie zakazy lub ograniczenia nie będą stanowiły narzędzia arbitralnej dyskryminacji lub ukrytych restrykcji w handlu między Stronami⁴⁰⁰.

Z postanowień PCA zostały wyłączone kwestie dotyczące wymiany handlowej tekstyliami, produktami stalowymi oraz materiałami nuklearnymi. Wymiana handlowa tych grup towarów podlega odrębnym regulacjom zawartym w tzw. umowach sektorowych⁴⁰¹.

Wszystkie przyjmowane przez KE komunikaty w 2006 r., 2007 r. i 2011 r. reformujące zasady funkcjonowania EPS zawierają postanowienia mające na celu po pierwsze, wzmocnienie komponentu gospodarczego i handlowego EPS, a po drugie wsparcie zrównoważonego i trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego. Osiągnięcie tych dwóch celów ma nastąpić poprzez: zawarcie Porozumień ustanawiających DCFTA; podpisywanie układów sprawie oceny zgodności oraz uznawania produktów przemysłowych (ACAA); większe wsparcie dla reform i wysiłków zmierzających do poprawy regulacji krajowych w sferze handlu, gospodarki, klimatu inwestycyjnego, prawa spółek, prawa konkurencji, reguł pochodzenia, podatków, zamówień publicznych i usług finansowych; wsparcie krajów partnerskich w wysiłkach mających na celu przyjęcie polityk zmierzających do zrównoważonego rozwoju gospodarczego, zwiększenia miejsc pracy, poprawy ochrony socjalnej i żywienia sektorów, które najbardziej ucierpiały na skutek ostatnich kryzysów, np. turystyki; promowanie inwestycji bezpośrednich; eliminowanie dysproporcji gospodarczych między regionami; uruchamianie programów pilotażowych w celu wspierania rozwoju rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz intensyfikacji dialogu w sprawie zatrudnienia i polityki społecznej.

W przypadku postanowień PD dla państw Europy Wschodniej, zakres przedmiotowy współpracy gospodarczej jest o wiele szerszy i obejmuje: 1) funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej i obejmuje kontynuację reform mających na celu wprowadzenie gospodarki wolnorynkowej; przyjęcie *acquis communautaire* dotyczących prawa gospodarczego UE; poprawę klimatu inwestycyjnego; 2) politykę monetarną, fiskalną i kursową, która ma na celu wzmocnienie niezależności Banku Centralnego Ukrainy; poprawę implementacji reformy podatkowej; 3) reformy strukturalne, które dotyczą przyjęcia długookresowego i spójnego programu konsolidującego funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej; 4) bezrobocie, redukcję ubóstwa i reformy społeczne, realizowane poprzez wzmocnienie dialogu i współpracy w sprawach społecznych, przyjęcie

⁴⁰⁰ Art. 20 PCA.

⁴⁰¹ Art. 21, 22 i 23 PCA. Agreement between the European Economic Community and Ukraine on trade in textile products, OJ 1996 L 123/718; Agreement between the European Economic Community and Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of nuclear safety, OJ 2002 L 322/33; Agreement between the European Community and the Government of Ukraine on trade in certain steel products, OJ 2005 L 232/42.

przez rządy krajów partnerskich w obszarze polityki społecznej i bezrobocia standardów UE; 5) stopniowe przyjmowanie przez władze krajów partnerskich rozwiązań prawnych i środków mających na celu redukcję ubóstwa oraz poprawę polityki społecznej; 6) rozwój regionalny, który ma na celu likwidację dysproporcji w rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami oraz promowanie zrównoważonego rozwoju.

W tabeli poniżej przedstawione zostały postanowienia ukraińskiego i mołdawskiego PD w zakresie współpracy handlowej.

Obszary współpracy	Ukraina	Mołdowa
Przepływ towarów	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poprawa stosunków handlowych, poprzez implementację postanowień PCA dotyczących przepływu towarów; 2. Przystąpienie do WTO; 3. Efektywna implementacja reform administracyjnych i makroekonomicznych przewidzianych w postanowieniach PCA. 4. Przyjęcie prawa celnego zgodnie ze standardami międzynarodowymi i UE; 5. Poprawa funkcjonowania służb celnych; 6. Standardy, regulacje techniczne i świadectwa zgodności; 7. Eliminacja restrykcji administracyjnych; 8. Kwestie sanitarne i fitosanitarne. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poprawa stosunków handlowych poprzez implementację postanowień PCA dotyczących przepływu towarów; 2. Poprawa zdolności eksportowych poprzez dywersyfikację produktów eksportowych; 3. Przyjęcie prawa celnego zgodnie ze standardami międzynarodowymi i UE; 4. Poprawa funkcjonowania służb celnych; 5. Standardy, regulacje techniczne i świadectwa zgodności; 7. Eliminacja restrykcji administracyjnych; 8. Kwestie sanitarne i fitosanitarne.
Swoboda przedsiębiorczości, usługi i prawo spółek	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień PCA dotyczących prawa do przedsiębiorczości; 2. Stopniowe znoszenie restrykcji dotyczących sektora usług, zgodnie z postanowieniami PCA; 3. Usługi finansowe. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień PCA dotyczących prawa do przedsiębiorczości; 2. Stopniowe znoszenie restrykcji dotyczących sektora usług zgodnie z postanowieniami PCA; 3. Usługi finansowe.
Przepływ kapitału i płatności bieżących	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień PCA w tym zakresie. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień PCA w tym zakresie.
Przepływ osób i pracowników	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień art. 24, 25 i 26 PCA dotycząca przepływu pracowników, koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego i wprowadzenie klauzuli narodowej w stosunku do pracowników z terytorium UE. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień art. 23 i 24 PCA dotycząca przepływu pracowników, koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego i wprowadzenie klauzuli narodowej w stosunku do pracowników z terytorium UE.
Inne obszary współpracy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Podatki; 2. Polityka konkurencji; 3. Ustanowienie zasad dotyczących udzielania pomocy publicznej; 4. Ochrona własności przemysłowej i intelektualnej; 5. Statystyka; 6. Powołanie instytucji wewnętrznych kontrolujących finanse państwa; 7. Zamówienia publiczne. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Podatki; 2. Polityka konkurencji; 3. Ustanowienie zasad dotyczących udzielania pomocy publicznej; 4. Ochrona własności przemysłowej i intelektualnej; 5. Statystyka; 6. Powołanie instytucji wewnętrznych kontrolujących finanse państwa; 7. Zamówienia publiczne.

Mołdowa

Od 2000 r. gospodarka mołdawska odnotowuje systematyczny niewielki wzrost. W 2006 r. nastąpił spadek dynamiki PKB oraz pogorszenie innych wskaźników gospodarczych spowodowane głównie problemami handlowymi w stosunkach ekonomicznych z głównym partnerem gospodarczym – Rosją. Na skutek zjawisk kryzysowych w 2009 r. nastąpiło pogorszenie sytuacji gospodarczej przejawiające się spadkiem PKB o 6,5%, produkcji przemysłowej o 22,2%, rolnej o prawie 10%, wzrostem deficytu budżetowego i znacznym spadkiem obrotów handlowych. W 2010 r. sytuacja gospodarcza Mołdowy uległa poprawie. Odnotowano wzrost produkcji przemysłowej o 7%, rolnej o 7,9% oraz handlu zagranicznego. Średnia płaca nominalna w gospodarce narodowej wyniosła 182 Euro. Te pozytywne tendencje utrzymywały się również w roku 2011 (wzrost PKB o 6,4%) i świadczyły o kontynuacji procesu stopniowego wychodzenia z kryzysu gospodarczego⁴⁰². Mołdowa, która jest członkiem WTO, prowadzi liberalną politykę handlu zagranicznego. W eksporcie i imporcie tego kraju nie występują ograniczenia ilościowe. Stosuje się natomiast licencjonowanie eksportu i importu niektórych towarów. Zakaz importu dotyczy starych samochodów, ograniczenia eksportu dotyczą złomu i odpadów metali kolorowych i żelaznych. Do 2012 r. przedłużone zostało stosowanie środków ochronnych w imporcie cukru⁴⁰³. Niemniej jednak najważniejszym problemem dla rozwoju gospodarki mołdawskiej i przyspieszenia tempa rozwoju gospodarczego jest jej uzależnienie od eksportu surowców z Rosji, co również wpływa na tempo procesów integracji tego państwa z UE.

Według danych za 2011 r. obroty wyniosły 275,7 mln USD (wzrost o ponad 34%), w tym polski eksport 189,6 mln USD (wzrost o 22,5%), import 86,1 mln USD (wzrost o prawie 70%)⁴⁰⁴. Średnia płaca nominalna w gospodarce w 2011 r. wynosiła 182 euro. W 2011 r. łączna wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych przekroczyła 3 mld USD. Do największych inwestorów zaliczają się: Holandia, Cypr, Włochy, Rosja, Niemcy⁴⁰⁵. UE, na którą przypada 45,3% mołdawskiego handlu zagranicznego, jest dla Mołdowy głównym partnerem handlowym. Do pozostałych partnerów handlowych Mołdowy zalicza się: Rosję – 18,4%, Ukrainę – 11,5%, Chiny – 6% i Turcję – 5,1%.

Stosunki handlowe między Stronami pozostają asymetryczne. Cechą charakterystyczną gospodarki Mołdowy jest to, iż eksport znacznie przewyższa import. Wartość eksportu UE do Mołdowy w 2011 r. wynosiła 1,8 mld euro, wartość importu zaś wyniosła 842 mln euro. Mołdowa eksportuje do UE artykuły rolnicze, paliwa, węgiel, żelazo i stal, chemikalia, maszyny i środki transportu, tekstylia i odzież. UE eksportuje do Mołdowy maszyny,

⁴⁰² Tamże.

⁴⁰³ Tamże.

⁴⁰⁴ Tamże.

⁴⁰⁵ Tamże.

środki transportu, chemikalia, tytoń, produkty pochodzenia roślinnego, metale nieszlachetne oraz wyroby z metali nieszlachetnych i artykuły spożywcze⁴⁰⁶.

W tabeli poniżej przedstawione zostały dane dotyczące handlu UE z Mołdową (w mln euro)⁴⁰⁷.

Lata	Import	Udział UE w całkowitym imporcie (%)	Eksport	Udział UE w całkowitym eksporcie (%)	Deficyt handlowy	Łącznie
2007	727	0,1	1494	0,1	767	2221
2008	748	0	1707	0,1	959	2455
2009	516	0	1227	0,1	712	1743
2010	583	0	1528	0,1	945	2110
2011	842	0	1858	0,1	1016	2700

Tabela poniżej przedstawia informacje dotyczące wymiany handlowej pomiędzy Mołdową i UE (w mln euro)⁴⁰⁸.

Lata	Import	Udział UE w całkowitym imporcie (%)	Eksport	Udział UE w całkowitym eksporcie (%)	Deficyt handlowy	Łącznie
2007	1644	48,6	662	51,6	-982	2306
2008	1879	43,7	680	48,8	-1198	2559
2009	1017	43,6	483	52,4	-534	1500
2010	1292	44,4	552	47,5	-739	1843
2011	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

UE pozostaje nadal najważniejszym partnerem handlowym Mołdowy, na którą przypada ponad połowa realizowanej wymiany handlowej, dotyczy to zarówno importu, jak i eksportu. Na kolejnych pozycjach znajdują się odpowiednio: Rosja, Ukraina, Chiny oraz Turcja. Wartość mołdawskiego importu i eksportu na rynek UE przedstawia tabela nr 2. Z danych zawartych w tabeli wynika, iż Mołdowa nadal więcej importuje z UE niż eksportuje, stąd ujemny bilans handlowy między Stronami. W handlu zagranicznym UE, zarówno po stronie eksportu, jak i importu, znaczenie Mołdowy, jako partnera handlowego jest o wiele mniejsze. W rankingu głównych importerów Mołdowa zajmuje 78 miejsce, w rankingu eksportu 62 miejsce, natomiast w przypadku głównych partnerów handlowych 71 miejsce⁴⁰⁹. W eksporcie i imporcie nie są wprowadzane ograniczenia ilościowe. Jednakże rząd Mołdowy stosuje licencjonowanie eksportu i importu niektórych towarów. Zakaz importu dotyczy starych samochodów, ograniczenia eksportu dotyczą złomu i odpadów metali kolorowych, żelaznych oraz cukru.

⁴⁰⁶ *Bilateral Trade, EU-Moldova: Trade Relations*, www.trade.ec.europa.eu.

⁴⁰⁷ www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113419.pdf.

⁴⁰⁸ www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113419.pdf.

⁴⁰⁹ <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/moldova>.

Ukraina

Od połowy 2009 r. gospodarka ukraińska odnotowuje nieznaczny wzrost PKB. Poprawa sytuacji gospodarczej na Ukrainie spowodowana jest głównie poprawą koniunktury na świecie. W dniu 2 czerwca 2010 r. ogłoszony został rządowy program reform ekonomicznych na lata 2010-2014 pod nazwą *Zamożne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, efektywne państwo*. Program przewiduje cztery podstawowe kierunki działań: 1) stworzenie bazowych warunków dla wzrostu gospodarczego poprzez zapewnienie niskiego poziomu inflacji, ustabilizowanie finansów publicznych i systemu finansowego; 2) poprawę efektywności i stabilności systemu ochrony socjalnej oraz jakości świadczonych usług (edukacja, ochrona zdrowia); 3) stworzenie maksymalnie sprzyjających warunków dla rozwoju biznesu poprzez zmniejszenie roli państwa w gospodarce, zmniejszenie barier administracyjnych, udoskonalenia systemu podatkowego i pogłębienia międzynarodowej integracji gospodarczej Ukrainy; 4) modernizację infrastruktury i podstawowych sektorów gospodarki – reformę energetyki, przemysłu węglowego, sektora naftowo-gazowego, gospodarki komunalnej, infrastruktury transportowej i rynku ziemi, w tym poprzez przejście od dotacji do samofinansowania⁴¹⁰.

Głównym partnerem handlowym Ukrainy w 2010 r. była Rosja, na którą przypadało 31,6% ukraińskiego handlu zagranicznego. UE w tym rankingu zajęła drugie miejsce z udziałem w wysokości 28,6%, następne miejsca zajęły kolejno: Chiny – 5,4%, Białoruś – 4% i Turcja – 3,8%. Wartość eksportu UE na Ukrainę w 2011 r. wynosiła 211,97 mld euro, import z Ukrainy zaś wyniósł 14,975 mld euro. Ukraina eksportuje do UE produkty rolnicze, energię, węgiel, chemikalia, żelazo i stal. UE eksportuje na Ukrainę maszyny, środki transportu, tekstylia, odzież, chemikalia i artykuły spożywcze⁴¹¹.

W tabeli poniżej przedstawione zostały dane dotyczące handlu UE z Ukrainą (w mln euro)⁴¹².

Lata	Import	Udział UE w całkowitym imporcie (%)	Ekspert	Udział UE w całkowitym eksporcie (%)	Deficyt handlowy	Łącznie
2006	9,87	0,7	18,26	1,6	8,39	28,13
2007	12,39	0,9	22,37	1,8	9,98	34,77
2008	14,52	0,9	25,09	1,9	10,56	39,62
2009	7,89	0,7	13,92	1,3	6,02	21,81
2010	11,32	0,8	17,33	1,3	6,01	28,66
2011	14,98	0,9	21,2	1,4	6,22	36,17

⁴¹⁰ Tamże.

⁴¹¹ *Bilateral Trade, EU-Ukraine: Trade Relations*, www.trade.ec.europa.eu.

⁴¹² www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf.

Tabela poniżej przedstawia dane dotyczące handlu Ukrainy z UE (w mln euro)⁴¹³.

Lata	Import	Udział UE w całkowitym imporcie (%)	Eksport	Udział UE w całkowitym eksporcie (%)	Deficyt handlowy	Łącznie
2006	20,09	43,3	8,97	28,7	-11,12	29,06
2007	24,59	44,9	11,28	29,9	-13,3	35,88
2008	19,52	33,8	12,29	27,4	-7,22	31,82
2009	10,99	34	6,78	24	-4,21	17,78
2010	14,45	31,3	9,88	25,5	-4,56	24,33

Z informacji zamieszczonych w ostatnich dwóch tabelach powyżej wynika, że nadal jednym z dwóch najważniejszych partnerów handlowych Ukrainy pozostaje UE, na którą przypada około 1/3 realizowanej wymiany handlowej, dotyczy to zarówno importu, jak i eksportu. Wartość ukraińskiego importu i eksportu na rynek UE przedstawia tabela powyżej. Zauważalny jest systematyczny spadek po stronie importu. Wartość eksportu pozostaje mniej więcej na tym samym poziomie. UE importuje z Ukrainy produkty przemysłowe, zwłaszcza: paliwa, węgiel i stal, chemikalia, maszyny i środki transportu oraz artykuły żywnościowe. Dla porównania znaczenie Ukrainy w handlu zagranicznym UE zarówno po stronie eksportu, jak i importu jest o wiele mniejsze. W rankingu głównych importerów Ukraina zajmuje 25 miejsce, w rankingu eksportu 19 miejsce, natomiast w przypadku głównych partnerów handlowych 23 miejsce⁴¹⁴.

W 2011 r. wymiana handlowa pomiędzy UE i państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego osiągnęła wartość 71,113 mln euro. Udział krajów partnerskich kształtował się następująco: 50,9% Ukraina, 16,1% Białoruś, 3,8% Mołdowa⁴¹⁵. W 2011 r. ukraiński eksport towarowy osiągnął wartość 68,4 mld USD, co oznacza jego wzrost w porównaniu z tym samym okresem roku ubiegłego o 33,1%, natomiast import wzrósł o 36% i osiągnął wartość 82,6 mld USD. Ujemne saldo w handlu towarami wyniosło 14,2 mld USD. Spośród głównych partnerów handlowych Ukrainy najbardziej w omawianym okresie wzrósł eksport do Chin, Indii, Polski i Rosji. Największy udział w ukraińskim eksporcie miały: Rosja, Turcja, Włochy, Polska, Indie i Chiny. W imporcie towarów na Ukrainę udział państw WNP wynosił 45%, a krajów UE 31,2%. Wśród głównych partnerów handlowych Ukrainy najbardziej zwiększył się import z Białorusi, Niemiec, USA i Włoch. Największymi dostawcami towarów na Ukrainę w omawianym okresie były: Rosja, Niemcy, Chiny, Białoruś, Polska, USA i Włochy. W strukturze importu dominowały: produkty mineralne z udziałem 36,4% (w tym gaz ziemny 17% i ropa naftowa

⁴¹³ www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf.

⁴¹⁴ <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/ukraine/>.

⁴¹⁵ SWD (2012) 122 final, p. 32.

5,2%), maszyny i urządzenia, produkty chemiczne i tworzywa sztuczne, artykuły rolno-spożywcze, środki transportu oraz metale i wyroby hutnicze⁴¹⁶.

Do najważniejszych barier o charakterze systemowym, które utrudniają współpracę gospodarczą, zalicza się: brak przejrzystości i dużą zmienność ukraińskich przepisów prawnych, powodujących dowolność interpretacyjną; skomplikowane i niejasne procedury stosowane przez urzędników; wysoki poziom korupcji w różnych sferach życia gospodarczego; niedostateczny poziom sądownictwa; brak możliwości sprawnego i obiektywnego rozstrzygnięcia sporów gospodarczych; niestosowanie się do wyroków sądowych⁴¹⁷. Aktualnie cła eksportowe są stosowane do następujących towarów: określone rodzaje żywych zwierząt hodowlanych, skóry, nasiona roślin oleistych, metale nieszlachetne, złom i odpady z metali nieszlachetnych, gaz ziemny i niektóre gatunki zbóż⁴¹⁸. Zgodnie z prawem Ukrainy import towarów na obszar celny Ukrainy dozwolony jest wyłącznie w przypadku, gdy dany towar odpowiada wymaganiom technicznym przewidzianym ukraińskimi przepisami prawnymi. Gdy dany towar podlega obowiązkowej certyfikacji na Ukrainie, dopuszczenie do obrotu na Ukrainie dozwolone jest wyłącznie w przypadku przedstawienia stosownego certyfikatu, wystawionego przez akredytowany ukraiński organ certyfikujący (nie są uznawane certyfikaty obowiązujące w krajach UE)⁴¹⁹. W dniu 4 stycznia 2011 r. został opublikowany wykaz towarów, w przypadku których eksport i/lub import na Ukrainę objęty jest w 2011 r. procedurą licencjonowania i/lub kontyngentami. Licencjonowaniu na Ukrainie podlega m.in. wymiana handlowa (zarówno eksport, jak i import) następującymi towarami: określone rodzaje farb drukarskich; określone rodzaje papieru; określone rodzaje poliwęglanu do produkcji dysków stosowanych w optycznych systemach zapisu; określone rodzaje urządzeń do produkcji dysków stosowanych w optycznych systemach zapisu; określone rodzaje substancji chemicznych niszczących warstwę ozonową oraz określone rodzaje urządzeń zawierających tego typu substancje chemiczne⁴²⁰.

5.4. Energetyka i transport

UE i kraje partnerskie postanowiły, że w ramach EPS nastąpi wzmocnienie strategicznego partnerstwa w dziedzinie energii, w którego skład wchodzi: zaopatrzenie, ochrona i bezpieczeństwo energetyczne. Kraje sąsiedzkie odgrywają istotną rolę w bezpieczeństwie zaopatrzenia UE w energię. UE jest największym importerem ropy i gazu ziemnego oraz drugim pod względem wielkości ich odbiorcą. Uzależnienie od importu

⁴¹⁶ http://www.kiev.trade.gov.pl/pl/ukraine/article/detail,405,Handel_zagraniczny.html.

⁴¹⁷ <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+w-schodnimi+i+pozaeuropejskimi/Ukraina.htm>.

⁴¹⁸ Tamże.

⁴¹⁹ Tamże.

⁴²⁰ Tamże.

surowców energetycznych wg prognoz będzie rosło i w 2030 r. wyniesie 70%. Z tego powodu kraje sąsiedzkie UE–Rosja, państwa basenu Morza Kaspijskiego czy państwa Afryki Północnej – zainteresowane są dostępem do dużego rynku unijnego, jako obecni czy też potencjalni dostawcy. PD będą zawierały konkretne postanowienia dotyczące współpracy w tej dziedzinie, postanowienia sprzyjające stopniowemu zbliżaniu polityk energetycznych oraz regulacji prawnych i administracyjnych. Współpraca będzie obejmowała również swoim zasięgiem kwestie związane z wykorzystaniem źródeł odnawialnych oraz współpracę w dziedzinie technologii energetycznych, np. dotyczących czystego węgla⁴²¹.

Kraje partnerskie będą miały możliwość uczestniczenia w programie UE Inteligentna Energia oraz brania udziału w forach regulacyjnych UE, np. europejskiego gazu i energii. W ramach tej polityki PD będą wykorzystywały istniejące dwustronne lub regionalne inicjatywy takie jak: Dialog energetyczny UE–Rosja, finansowany przez program TACIS program INOGATE dotyczący basenu Morza Kaspijskiego, funkcjonującą w ramach Partnerstwa eurośroziemnomorskiego współpracę energetyczną, mającą na celu stworzenie euro-maghrebskiego rynku energetycznego, wzmocnienie współpracy w dziedzinie energii pomiędzy Izraelem i władzami Autonomii Palestyńskiej oraz wzrost współpracy w dziedzinie gazu w ramach państw Mashreku.

Zauważono konieczność modernizacji sieci transportowych łączących UE z krajami partnerskimi, wprowadzenia zmian operacyjnych w już istniejącej sieci transportowej, wzmocnienie powiązań w dziedzinie lotnictwa, poprawę stanu sieci transportowej oraz zabezpieczenie infrastruktury transportowej przed atakami terrorystycznymi⁴²². Postanowiono o zacieśnieniu współpracy w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Z tego powodu w postanowieniach PD będą znajdowały się odpowiednie przepisy dotyczące środowiska mające na celu uniknięcie jego degradacji i zanieczyszczenia, ochrony zdrowia ludzkiego oraz bardziej racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych. W takich obszarach jak: jakość wody, zarządzanie odpadami, zanieczyszczenie powietrza oraz walka z procesem pustynnienia wymagana jest zwiększona współpraca pomiędzy krajami sąsiedzkimi.

⁴²¹ EPS-Strategia, s. 60-61.

⁴²² Tamże, s. 62.

W tabeli poniżej przedstawione zostały postanowienia PD w obszarach energetyki i transportu.

Państwo	Obszary współpracy
Ukraina	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przyjęcie zasad polityki energetycznej pokrywających się z celami polityki energetycznej UE; 2. Stworzenie harmonogramu wprowadzania <i>acquis communautaire</i> w sektorach energii elektrycznej i gazu; 3. Przedsięwzięcie środków mających na celu redukcję strat przesyłu energii; 4. Poprawa bezpieczeństwa infrastruktury energetycznej; 5. Poprawa bezpieczeństwa tranzytu gazu; 6. Restrukturyzacja przemysłu wydobywczego; 7. Rozwój odnawialnych źródeł energii; 8. Współpraca w obszarze energii atomowej i bezpieczeństwa nuklearnego.
Mołdowa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przyjęcie zasad polityki energetycznej pokrywających się z celami polityki energetycznej UE; 2. Stworzenie harmonogramu wprowadzania <i>acquis communautaire</i> w sektorach energii elektrycznej i gazu; 3. Przedsięwzięcie środków mających na celu redukcję strat przesyłu energii; 4. Poprawa bezpieczeństwa infrastruktury energetycznej; 5. Rozwój odnawialnych źródeł energii; 6. Opracowanie i implementacja Narodowej Strategii Transportowej, łącznie z rozwojem infrastruktury transportowej; 7. Przyjęcie odpowiednich środków mających na celu modernizację sieci transportu drogowego, kolejowego, morskiego i lotniczego.

Ukraina jest dla UE istotnym partnerem z punktu widzenia jej bezpieczeństwa energetycznego i rozwiązania problemu dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. Jest bowiem państwem tranzytu rosyjskiej i kaspjskiej ropy i gazu. Około 40% unijnego importu gazu dostarczane jest za pośrednictwem sieci Ukrainy. Współpraca w sektorze energetycznym wydaje się także najbardziej perspektywicznym i wzajemnie korzystnym obszarem wzajemnej współpracy. 1 XII 2005 r. podczas szczytu UE–Ukraina w Kijowie podpisane zostało Memorandum o współpracy w sektorze energetycznym, które ustanawia wspólną strategię włączania Ukrainy w obręb unijnego rynku energetycznego. Złożone jest z czterech map drogowych, które dotyczą czterech obszarów współpracy: bezpieczeństwa w dziedzinie energii atomowej; integrację rynku gazu i elektryczności; umacnianie bezpieczeństwa dostaw energii i tranzytu oraz uprawnienia w sektorze węgla⁴²³. W memorandum zawarte są również postanowienia dotyczące: zwiększenia efektywności energetycznej, energii odnawialnej oraz środków, jakie należy przyjąć, aby zapobiec zmianom klimatu. Memorandum przewiduje ustanowienie wspólnych grup implementacyjnych, złożonych z przedstawicieli obu Stron dla każdej z map drogowych oraz dla obszaru energii odnawialnej.

Prezydent Ukrainy W. Juszczenko rozmawiał 27 I 2009 r. w Brukseli z przewodniczącym KE J.M. Barroso na temat włączenia ukraińskich sieci energetycznych

⁴²³ Ukraina: Krajowy Dokument Strategiczny 2007-2013, *op. cit.*, s. 8.

i gazociągowych do wspólnej Europejskiej Sieci Energetycznej oraz możliwości przystąpienia Ukrainy do Wspólnoty Energetycznej⁴²⁴. Bardzo ważnym krokiem w kierunku zacieśnienia współpracy w sektorze energetycznym pomiędzy UE i państwami Europy Wschodniej jest przystąpienie Ukrainy i Mołdowy do Wspólnoty Energetycznej, odpowiednio w maju 2010 r. i lutym 2011 r. Celem powstałej w 2005 r. Wspólnoty Energetycznej jest stworzenie wspólnego rynku energetycznego poprzez implementację przez jej członków – UE, państwa półwyspu bałkańskiego oraz Ukrainę i Mołdowę – *acquis communautaire* w tym obszarze współpracy. Regulacje UE dotyczą np. wspólnych zasad funkcjonowania wewnętrznego rynku gazu, warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego, środków mających na celu bezpieczeństwo dostaw gazu, wspólnych zasad funkcjonowania wewnętrznego rynku energii elektrycznej, dostępu do sieci w transgranicznej w wymianie energii elektrycznej, ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza, ochrony dzikich ptaków, wspierania produkcji energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych czy rozdzielenia podmiotów na zajmujące się wydobywaniem, transportem oraz sprzedażą tych surowców⁴²⁵. Niemniej jednak w tych obu państwach zaistniały duże problemy z implementacją odpowiednich dyrektyw do prawa krajowego. Ukraina nie wypełniła całkowicie żadnego z zaciągniętych zobowiązań, natomiast Mołdowa implementowała dyrektywy dotyczące częściowej deregulacji rynku energii elektrycznej i gazu oraz o efektywności energetycznej⁴²⁶.

W 2010 r. nastąpił wzrost ukraińskiego eksportu energii o 2,7%, do 4,2 mld kWh. Głównymi jej odbiorcami są: Białoruś (ok. 70% udziału), Węgry (14,4%) i Słowacja (11,9%). Aż o 30,8%, do 20,14 mln ton, spadła wielkość tranzytu ropy przez Ukrainę; tranzyt gazu, w porównaniu do kryzysowego 2009 r., wzrósł nieznacznie – o 2,9%, do 98,6 mld m³, co oznacza jego faktyczny spadek w ostatnich miesiącach roku⁴²⁷.

5.5. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne

Współpraca w obszarach spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości leży we wspólnym interesie zarówno UE, jak i krajów partnerskich, gdyż dotyczy ona zagadnień związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym tych podmiotów. W ramach współpracy w tych dwóch obszarach Strony: zdecydowały o poprawie systemów zarządzania granicami oraz poprawie ochrony dokumentów podróży; zintensyfikowaniu dialogu

⁴²⁴ European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Development of Energy Policy for the Enlarged European Union, Its Neighbours and Partner Countries, Brussels, 26 V 2003, COM (2003) 262 final; *Prezydent Ukrainy proponuje UE integrację energetyczną*, „Tydzień na Wschodzie” 28.01.2009, www.osw.waw.pl.

⁴²⁵ W. Korończuk, S. Matuszczak, *Ukraina i Mołdawia wobec Wspólnoty Energetycznej*, „Tydzień na Wschodzie” 28.03.2012, www.osw.waw.pl.

⁴²⁶ Zob. szerzej na temat przyczyn braku implementacji *acquis communautaire* w tym obszarze w przypadku tych państw: W. Korończuk, S. Matuszczak, *op. cit.*, s. 1-3.

⁴²⁷ <http://kiev.trade.gov.pl/pl/ukraine/article/detail,411,Energetyka.html>.

dotyczącego migracji; uproszczeniu procedur wizowych; zagadnieniach dotyczących readmisji; ułatwieniach wizowych; prowadzeniu dialogu dotyczącego migracji i azylu; współpracy dotyczącej zwalczania nielegalnej imigracji; zwalczaniu rasizmu i ksenofobii; współpracy w zakresie zwalczania korupcji; współpracy w zakresie poprawy egzekwowania prawa; wzmocnieniu współpracy mającej na celu: zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami i bronią, prania pieniędzy, przestępczości finansowej i gospodarczej; wzmocnieniu sądownictwa, współpracy policyjnej i sądowej oraz współpracy z Europejskim Urzędem Policji (Europol) i Europejską Jednostką Współpracy Sądowej (Eurojustem)⁴²⁸. Duży nacisk we wzajemnej współpracy dotyczącej spraw wewnętrznych położony został na wzmocnienie dialogu i współpracy w kwestiach dotyczących: zarządzania migracją; wprowadzenia i/lub usprawnienia procedur dotyczących ubiegania się o azyl lub status uchodźcy.

Współpraca w ramach obszarów wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych dotyczy następujących zagadnień: migracji i azylu; zarządzania granicami i polityki wizowej; zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu; prania pieniędzy i terroryzmu finansowego; handlu ludźmi; nielegalnego handlu narkotykami; ceł; korupcji oraz współpracy sądowej. Zapobieganie i efektywne zwalczanie tych zagrożeń jest możliwe poprzez zastosowanie różnorodnych środków: wspólnego monitoringu np. agencji pośrednictwa pracy, które bardzo często wykorzystywane są do przemytu ludzi, oraz środków mających na celu zapobieganie i zwalczanie powyższych zagrożeń, np. poprzez wzajemny dostęp do informacji, wspólną koordynację działań poprzez włączenie krajów partnerskich do współpracy w agencjach UE oraz współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi, np. ONZ, Interpolem, czy Światową Organizacją Celną⁴²⁹.

Do zasadniczych celów współpracy pomiędzy UE i krajami partnerskimi w zakresie polityki wizowej i zasad przekraczania granic należą: rozwój efektywnego i kompleksowego systemu zarządzania granicami; wzmocnienie współpracy pomiędzy organami wewnętrznymi w zakresie zarządzania granicami; nowelizację ustawodawstwa wewnętrznego i procedur dotyczących zintegrowanego systemu zarządzania granicami; poprawę infrastruktury granicznej; rozwój systemu szkoleń dla pracowników służb granicznych; współpracę z agencją FRONTEX; intensyfikację współpracy międzynarodowej w tym zakresie pomiędzy krajami partnerskimi i UE oraz pomiędzy krajami partnerskimi oraz wzmocnienie dialogu dotyczącego polityki wizowej, zwłaszcza zawarcie umów dotyczących ułatwień wizowych.

⁴²⁸ Tamże, s. 59-60.

⁴²⁹ O. Haran, O. Sushko, *op. cit.*, s. 58.

W tabeli poniżej zawarte zostały podstawowe informacje dotyczące liberalizacji i ułatwień wizowych z państwami Europy Wschodniej⁴³⁰.

Państwo	Umowa o ułatwieniach wizowych i readmisji	Dialog wizowy	Plan działań na rzecz liberalizacji wizowej	Partnerstwo na rzecz mobilności
Białoruś	W czerwcu 2011 r. KE zaproponowała Białorusi rozpoczęcie negocjacji nt. zawarcia takiej umowy, pozostała ona bez odpowiedzi.	Nie odbywa się	Nie odbywa się	Nie odbywa się
Mołdowa	Obowiązuje od 2008 r. ⁴³²	Rozpoczęto negocjacje w czerwcu 2010 r.	KE przedstawiła go w styczniu 2011 r.	Podpisano w czerwcu 2008 r.
Ukraina	Obowiązuje od 2008 r. ⁴³³	Rozpoczęto negocjacje w październiku 2008 r.	KE przedstawiła go w listopadzie 2010 r.	Nie odbywa się

Podczas szczytu UE–Ukraina odbywającego się w Brukseli 22 XI 2010 r. przyznany został Ukrainie Plan działania na rzecz liberalizacji wizowej (dalej w skrócie: WPD), w którym zostały określone warunki, jakie musi spełnić Ukraina, żeby UE zniosła obowiązek wizowy dla jej obywateli. Taki sam dokument został przyznany Mołdowie podczas szczytu UE–Mołdowa, który odbył się 18 I 2011 r. PD zawiera wymogi, które musi spełnić państwo – jego adresat – w czterech podstawowych obszarach: bezpieczeństwa dokumentów, nielegalnej imigracji (włączając readmisję), porządku publicznego i bezpieczeństwa stosunków zewnętrznych oraz praw podstawowych. W porównaniu z takimi samymi dokumentami, które skierowane zostały do państw Bałkanów Zachodnich, WPD Ukrainy i Mołdowy, zawiera dwa nowe elementy. Po pierwsze, podzielono powyższe wymogi na dwie grupy: związane z wprowadzeniem odpowiednich zmian prawnych i przygotowaniem reform oraz wymogi dotyczące implementacji tych reform. Po drugie, KE, oceniając postępy krajów partnerskich w realizacji postanowień WPD, będzie również dokonywała oceny potencjalnego wpływu liberalizacji przepływu osób na bezpieczeństwo wewnętrzne UE w kontekście zagrożenia nielegalną migracją z Ukrainy⁴³³. Przyjęcie tego dokumentu przez stronę unijną było możliwe z trzech zasadniczych powodów: przyjęcia przez rządy Ukrainy i Mołdowy *acquis communautaire* dotyczącego zarządzania granicami i migracją; dobrze przeprowadzonej reformy służby granicznej

⁴³⁰ Stan prawny na maj 2012 r.; SWD (2012) 112.

⁴³¹ Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Mołdowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz. U. 2007 L 332/169; Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską a Republiką Mołdowy, Dz. U. 2007 L 334/149.

⁴³² Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz. U. 2007 L 332/68. Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą, Dz. U. 2007 L 332/48.

⁴³³ M. Jaroszewicz, *Wizowy Plan Działania dla Ukrainy: ocena stanu przygotowań*, s. 2, Komentarze OSW, 17.01.2011, www.osw.waw.pl.

i efektywnego nią zarządzania oraz zmniejszenia nielegalnej migracji tranzytowej przez Ukrainę⁴³⁴. Do słabych stron Ukrainy, które mogą opóźnić realizację WPD, można zaliczyć: kwestie związane z demokracją, praworządnością oraz ochroną praw człowieka i jego podstawowych wolności; nieefektywne zwalczanie zjawiska korupcji; konieczność utworzenia efektywnie funkcjonującej służby migracyjnej, zmiany w systemie ochrony danych osobowych oraz konieczność wprowadzenia dokumentów biometrycznych⁴³⁵. Dwa ostatnie wymogi rząd Ukrainy wypełnił 20 XI 2012 r., przyjmując odpowiednie ustawy, co doprowadziło do zamknięcia fazy pierwszej. 19 XI 2012 r. Rada uznała, że Mołdowa również wypełniła obowiązki związane z wprowadzeniem odpowiednich zmian prawnych i przygotowaniem reform i zgodziła się na przejście do etapu drugiego, czyli implementacji. Jeżeli proces ten zakończy się sukcesem, to będzie miało miejsce zniesienie obowiązku wizowego w stosunku do obywateli Mołdowy. KE szacuje, że proces ten może trwać 2-3 lata⁴³⁶.

Tabela poniżej zawiera dane dotyczące ilości wiz przyznanych w 2012 r. przez państwa członkowskie UE obywatelom państw Europy Wschodniej⁴³⁷.

Państwo	Ilość udzielonych wiz krótkoterminowych	Ilość udzielonych wiz wielokrotnego wjazdu
Białoruś	693,42	326,48
Mołdowa	48,61	12,98
Ukraina	1,283,014	494,75

Współpraca w ramach polityki migracyjnej ma następujące cele: przyjęcie odpowiedniego ustawodawstwa dotyczącego migracji; wsparcie krajów członkowskich w efektywnym zarządzaniu przepływami migracyjnymi; zawarcie umów o readmisji; zapewnienie właściwych warunków osobom przebywającym w ośrodkach dla nielegalnych imigrantów; przyjęcie przez kraje partnerskie norm i standardów międzynarodowych i UE oraz poprawa współpracy międzynarodowej w kwestiach dotyczących readmisji; implementacja Konwencji ONZ dotyczącej statusu uchodźcy z 1951 r.; rozwój ustawodawstwa wewnętrznego dotyczącego azylu, zgodnie ze standardami UE i ONZ; prowadzenie rejestrów i dokumentacji osób ubiegających się o azyl i status uchodźcy oraz zapewnienie właściwych warunków osobom przebywającym w ośrodkach dla uchodźców. W ramach tego obszaru współpracy UE i kraje partnerskie starają się rozwiązać dwa problemy: nielegalnej emigracji zarobkowej oraz zacieśnienia współpracy granicznej mającej na celu zlikwidowanie szlaku przerzutu nielegalnych imigrantów z państw

⁴³⁴ Tamże, s. 2-3.

⁴³⁵ Tamże, s. 4-5.

⁴³⁶ R. Sadowski, *Liberalizacja wizowa z UE: sukces Mołdawii, powolne postępy Ukrainy*, „Tydzień na Wschodzie” 28 XI 2012 r.

⁴³⁷ www.europa.eu/home-affaires/policies/borders/docs/synthese%202011%20with%20filters.xls.

Bliskiego Wschodu, Azji Południowej oraz państw WNP. Z punktu widzenia Mołdowy jest to bardzo ważny problem, gdyż jest to państwo pochodzenia i tranzytu zarówno nielegalnych imigrantów, jak i handlu żywym towarem. W 2001 r. utworzony został Państwowy Urząd ds. Migracji, a od 2002 r. funkcjonuje w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Wydział ds. Zwalczania Nielegalnego Handlu Żywym Towarem. Podejmować zaczęto również działania mające przeciwdziałać nielegalnemu handlowi narkotykami czy praniu pieniędzy. W 2000 r. ratyfikowana została Europejska konwencja o ekstradycji, a od 1998 r. obowiązuje Europejska Konwencja o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych. Równocześnie z powstawaniem odpowiednich instytucji państwowych, mających na celu zwalczanie nielegalnej imigracji i określonych rodzajów przestępczości zorganizowanej, rząd Mołdowy zaczął podejmować działania mające na celu uszczelnienie granic państwa. Dotyczy to zwłaszcza zreformowania funkcjonowania Straży Granicznej oraz powiązania jej działalności z działalnością innych instytucji państwowych, a zwłaszcza Biurem Prokuratora Generalnego czy Wydziałem ds. Zwalczania Nielegalnego Handlu Żywym Towarem. Efektywną realizację powyższych celów ma zapewnić finansowanie odpowiednich programów dotyczących uszczelnienia wschodniej i zachodniej granicy tego państwa w ramach odpowiednich funduszy z EISP. W celu ułatwienia przekazywania nielegalnych imigrantów pochodzących z państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego objętych EPS oraz nielegalnych imigrantów z państw trzecich, którzy na terytorium UE dostali się przez granice tych państw, UE zawiera z nimi umowy o readmisji. Ustanawiają one procedury identyfikacji takich osób oraz umożliwiają ich szybki powrót na terytorium państwa, którego są obywatelami. Umowy o readmisji bazują na zasadzie wzajemności, a takie same przepisy w kwestii readmisji mają zastosowanie w stosunku do obywateli UE, obywateli krajów partnerskich oraz apatrydów przebywających bez zezwolenia na terytorium jednej ze Stron umowy. Dotychczas umowy o readmisji zostały zawarte z: Mołdową⁴³⁸, Ukrainą⁴³⁹ oraz Gruzją⁴⁴⁰. Wejście w życie tych umów oznacza, że kraje partnerskie mają obowiązek przyjąć oprócz własnych obywateli również apatrydów i obywateli państw trzecich, jeżeli na terytorium UE dostali się oni przez granicę któregośkolwiek z tych państw⁴⁴¹.

⁴³⁸ Council Decision 2007/826/EC of 22 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 334 z 19.12.2007.

⁴³⁹ Council Decision 2007/839/EC of 29 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and Ukraine on the readmission, OJ L 332 z 18.12.2007.

⁴⁴⁰ Council Decision 2011/118/EU of 18 January 2011 on the conclusion of the Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 52 z 25.2.2011.

⁴⁴¹ Evaluation of the EU Readmission Agreements. The aggregated data for the chosen categories gathered by the Commission from the MS on a basis of a questionnaire, Brussels, 23.02.2011, SEC (2011) 210; M. Jaroszewicz, *Nieemożliwe uczynić możliwym. Perspektywy ruchu bezwizowego pomiędzy UE a wschodnimi partnerami*, Komentarze OSW, „Punkt Widzenia” 2012, nr 5.

Zarówno Ukraina, jak i Mołdowa przeprowadziły reformę systemu wymiaru sprawiedliwości. W 2007 r. Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła zmiany do kodeksu karnego mające na celu zapewnienie niezależności sędziom i prokuratorom, podjęte również zostały kroki mające na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych sędziów i prokuratorów poprzez zapewnienie im stałego dostępu do systemu szkoleń i seminariów zawodowych. Władze Mołdowy również podjęły działania mające na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych sędziów i prokuratorów. W tym celu w 2006 r. utworzony został Narodowy Instytut Sprawiedliwości, mający na celu podnoszenie wiedzy tych dwóch grup zawodowych. Ponadto, w 2007 r. uchwalona została Ustawa o gwarantowanym wsparciu prawnym ze strony państwa oraz Kodeks etyki sędziowskiej.

Jednym z ważniejszych problemów, jaki będą musiały rozwiązać władze Mołdowy i Ukrainy, jest korupcja, dlatego odpowiednie zapisy dotyczące zwalczania tego zjawiska znalazły się w postanowieniach PD. W celu zwalczania korupcji kraje partnerskie zobowiązały się do: przedsięwzięcia odpowiednich środków mających zapobiegać i zwalczać to zjawisko, np. wprowadzenia kodeksu etycznego dla prokuratorów i sędziów; przystąpienie do umów międzynarodowych mających na celu zwalczanie tego zjawiska, zwłaszcza Konwencji ONZ dotyczącej zwalczania korupcji oraz konwencji Rady Europy; implementację rekomendacji Grupy Państw Rady Europy przeciwko korupcji (GRECO) i ściśle z nią współpracę; współpracy z organizacjami międzynarodowymi i społeczeństwem obywatelskim w tej materii; implementację postanowień strategii narodowych mających na celu zwalczanie tego zjawiska oraz promowanie transparentności i rozliczania urzędników administracji publicznej. Oba państwa również przyjęły odpowiednie regulacje wewnętrzne mające na celu walkę z tym zjawiskiem. W 2006 r. władze Ukrainy przyjęły Koncepcję zwalczania korupcji na Ukrainie „Na drodze ku uczciwości”, a w 2009 r. utworzone zostało stanowiska Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Antykorupcyjnej. Rząd Mołdowy w 2004 r. przyjął Narodową Strategię Antykorupcyjną, a w 2007 r. została ratyfikowana Konwencja NZ przeciwko korupcji. Wszystkie państwa regionu podejmują walkę z tym zjawiskiem, niemniej jednak KE nadal uważa, że są one niewystarczające. W Indeksie Percepcji Korupcji, opublikowanym przez *International Transparency* w 2012 r., Mołdowa zajmuje 94 miejsce (podczas gdy w 2011 r. 112), a Ukraina zajmuje 144 (podczas gdy w 2011 r. 152)⁴⁴².

5.6. Kontakty międzyludzkie

Zdaniem KE skutecznym środkiem do osiągnięcia celów EPS jest łączność między mieszkańcami UE i ich sąsiadami, wzmocnienie wzajemnego zrozumienia kultur, historii, postaw i wartości oraz eliminacja zniekształconego postrzegania. Zgodnie

⁴⁴² www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2012/results/.

z postanowieniami Strategii celem EPS jest wspieranie kontaktów pomiędzy instytucjami i przedsiębiorstwami pomiędzy UE i krajami partnerskimi oraz intensyfikacja kontaktów kulturalnych i edukacyjnych. Z tego właśnie powodu KE podjęła decyzję o stopniowym otwieraniu niektórych programów UE dla krajów partnerskich. Do takich programów zaliczono: programy Youth, Tempus i Erasmus Mundus. Ponadto, KE zaproponowała stworzenie programu Tempus Plus jako programu wyspecjalizowanego, odnoszącego się wyłącznie do państw objętych EPS⁴⁴³.

W tabeli poniżej zawarte zostały informacje dotyczące współpracy pomiędzy UE i krajami partnerskimi Europy Wschodniej w obszarze kontaktów międzyludzkich.

Obszary współpracy	Ukraina	Mołdowa
Nauka, badania, technologia i rozwój	1. Przygotowanie do uczestnictwa w Europejskim Obszarze Badawczym; 2. Rozwój ukraińskich zdolności badawczych i technologicznych; 3. Wymiana naukowców.	1. Reforma systemów edukacji i szkoleń – zbliżenie ich do standardów państw członkowskich UE i procesu bolońskiego.
Edukacja, szkolenia i młodzież	1. Reforma i modernizacja systemów edukacji i szkoleń, zgodnie ze standardami UE; 2. Współpraca w obszarze edukacji, szkoleń i młodzieży – zwłaszcza udział w programach Erasmus Mundus, Tempus i Youth.	1. Wzmocnienie współpracy w obszarach: edukacji, szkoleń i młodzieży zwłaszcza udział w programach Erasmus Mundus, Tempus i Youth.
Kultura i zagadnienia audiowizualne	Wzmocnienie współpracy kulturalnej i audiowizualnej poprzez np. wsparcie współpracy transgranicznej, uczestnictwo w programach UE dotyczących tego obszaru.	Wzmocnienie współpracy kulturalnej i audiowizualnej.
Współpraca pomiędzy społeczeństwami	Rozwój inicjatyw lokalnych i regionalnych mających na celu ustanowienie i rozwój współpracy transgranicznej.	Rozwój inicjatyw lokalnych i regionalnych mających na celu ustanowienie i rozwój współpracy transgranicznej.
Współpraca transgraniczna i regionalna	Rozwój kontaktów i współpracy transgranicznej i na poziomie regionalnym pomiędzy krajami partnerskimi i UE.	Rozwój kontaktów i współpracy transgranicznej i na poziomie regionalnym pomiędzy krajami partnerskimi i UE.
Zdrowie publiczne	Zwiększenie poziomu bezpieczeństwa epidemiologicznego zgodnie ze standardami UE i WHO.	Zwiększenie poziomu bezpieczeństwa epidemiologicznego zgodnie ze standardami UE i WHO.

Zarówno Ukraina, jak i Mołdowa w maju 2005 r. przystąpiły do Procesu Bolońskiego, mającego na celu utworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego poprzez ujednolicenie systemów szkolnictwa wyższego w państwach uczestniczących w tym programie. Oba państwa również kontynuują reformę systemów opieki zdrowotnej oraz uczestniczą w pracach Ośrodka Badawczego KE ds. HIV/AIDS. W tym celu rząd

⁴⁴³ Komunikat KE w sprawie nowych programów generowania wspólnotowej edukacji i kształcenia po 2026 r., COM (2004) 156 final, 9.03.2004.

Ukrainy opracował Narodowy Plan Działania na rzecz prewencji i kuracji HIV/AIDS na lata 2006-2015, a władze Mołdowy przyjęły Narodowy program prewencji i kontroli nad epidemią HIV/AIDS na lata 2006-2010.

Zarówno Ukraina, jak i Mołdowa uczestniczą w unijnych programach dotyczących edukacji: Erasmus Mundus oraz Tempus. W tabeli nr 1 i nr 2 przedstawione zostały szczegółowe informacje dotyczące uczestnictwa państw Europy Wschodniej w tych dwóch programach.

Tabela nr 1 zawiera dane dotyczące wymiany studentów w ramach programu Erasmus Mundus w roku 2012⁴⁴⁴.

Państwo	Liczba studentów
Białoruś	211
Mołdowa	197
Ukraina	445

W tabeli nr 2 zawarte zostały informacje dotyczące liczby zaakceptowanych w 2012 r. w ramach programu Tempus IV projektów⁴⁴⁵.

Państwo	Liczba projektów
Białoruś	6
Mołdowa	4
Ukraina	16

Ponadto, państwa tego regionu również partycypują w programie Youth. Tabela poniżej zawiera dane dotyczące mobilności naukowców w 2012 r. w ramach tego programu⁴⁴⁶.

Państwo	Liczba naukowców	Liczba organizacji korzystających z Programu
Białoruś	840	38
Mołdowa	966	21
Ukraina	1830	146

Analiza danych zamieszczonych w trzech tabelach powyżej wskazuje, iż obywatele wszystkie państw Europy wschodniej korzystają z otwartych dla nich programów UE. W porównaniu z latami poprzednimi zauważalny jest systematyczny, aczkolwiek niewielki wzrost udziału obywateli tych państw w programach UE.

⁴⁴⁴ SWD (2013) 87 final, p. 79.

⁴⁴⁵ Tamże, s. 80.

⁴⁴⁶ Tamże, s. 78.

W 2005 r. rozpoczęło swoją działalność w Białymstoku Europejskie Radio dla Białorusi. Jest ono finansowane przez Polskę i Litwę, a w przypadku programu Okno na Europę przez KE. Ma ono charakter informacyjno-rozrywkowy, a audycje radiowe przygotowywane są przez białoruskich dziennikarzy. Zasadniczym celem jego powstania jest chęć dostarczania obywatelom Białorusi niezależnych i bezstronnych informacji na temat bieżących wydarzeń w ich kraju oraz na świecie⁴⁴⁷. KE wspiera finansowo białoruski Europejski Uniwersytet Humanistyczny na uchodźstwie, który ma swoją siedzibę w Wilnie. W latach 2005-2007 wysokość wsparcia finansowego wyniosła 7,7 mln euro. KE również finansuje stypendia dla studentów z Białorusi w ramach programu Erasmus Mundus, w latach 2007-2010 wysokość wsparcia finansowego wyniosła 6,2 mln euro. Dodatkowo na lata 2011-2013 KE przeznaczyła 4 mln euro na program Studencka Mobilność i 2 mln euro na kursy językowe⁴⁴⁸.

5.7. Współpraca finansowa

Zgodnie z postanowieniami przyjętego w 2011 r. komunikatu KE postanowiła zmodyfikować zasady udzielania wsparcia finansowego w ramach EPS. Zmiany widoczne są na dwóch płaszczyznach: po pierwsze nastąpi zmiana konstrukcji PD, które będą opracowywane tak, aby zawierać mniejszą liczbę krótko- i średnioterminowych priorytetów wraz z precyzyjniej określonymi punktami odniesienia, w związku z tym zmienią się obszary podlegające wsparciu finansowemu, a pomoc ta będzie przekierowywana i ukierunkowywana na realizację powyższych celów, a po drugie, wprowadzi się większą elastyczność w udzielaniu tej pomocy przy jednoczesnym zaostrzeniu warunków dostępu do niej.

Szczegółowe postanowienia dotyczące zasad i wysokości udzielanej pomocy finansowej oraz priorytetowych obszarów wsparcia finansowego zawarte są w Narodowych Programach Indykatorynych (NIP). NIP jest dokumentem opracowywanym przez KE, który zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące priorytetów i podziału pomocy finansowej na trzy lata. Jest on zatem dokumentem koncentrującym się wyłącznie na podziale środków finansowych przyznanych przez UE krajom partnerskim. Jest to dokument złożony z dwóch części – wprowadzenia i treści merytorycznej podzielonej na osiem punktów – które dotyczą: celów; wysokości wsparcia; obszarów priorytetowych wsparcia; implementacji; ryzyk i założeń (zawierających analizę potencjalnych możliwości niewypełnienia postanowień NIP np. na skutek kryzysów politycznych); konsultacji i aneksów. Dla wszystkich obszarów i podobszarów priorytetowych określone zostały cele, spodziewane rezultaty oraz wskaźniki ich osiągnięcia, jakie będą brane pod uwagę przez KE podczas sporządzania rocznego sprawozdania z wykonania NIP.

⁴⁴⁷ A. Dumala, *op. cit.*, s. 300-301; *Ruszyło Europejskie Radio dla Białorusi*, Informacja PAP z 26 VI 2006.

⁴⁴⁸ www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_enp.pdf.

Moldowa

Wsparcie finansowe przeznaczone dla Mołdowy obejmuje trzy obszary: rozwój demokracji i dobre rządy; reformy regulacyjne i zwiększenie zdolności administracyjnych instytucji państwa oraz wzrost gospodarczy i redukcję ubóstwa⁴⁴⁹. Zgodnie z postanowieniami NIP w latach 2011-2013 Mołdowa otrzyma wsparcie finansowe w wysokości 273,14 mln euro.

Obszary wsparcia wraz z wysokością wsparcia finansowego przedstawia tabela poniżej⁴⁵⁰.

Obszary wsparcia	Kwota wsparcie w mln euro
Obszar I Dobre rządy, rządy prawa i podstawowe wolności 1. Rządy prawa, prawa człowieka i bezpieczeństwo. Szczegółowym celem tego podobszaru jest implementacja kompleksowej strategii reform w obszarze wymiaru sprawiedliwości, promowanie zrównoważonego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, poprawa jakości i efektywności procedur dotyczących zarządzania granicami i migracją oraz przyjęcie w tych obszarach standardów UE. 2. Reforma administracji publicznej. 3. Ułatwienia w implementacji nowej, negocjowanej Umowy stowarzyszeniowej pomiędzy UE i Mołdową.	95,6-109,2
Obszar II 1. Rozwój społeczny. 2. Reforma systemu opieki społecznej. 3. Reforma systemu opieki zdrowotnej. 4. Reforma rynku pracy i systemu edukacji.	68,3-82,0
Obszar III Handel i zrównoważony rozwój 1. Ułatwienia w implementacji nowej umowy ustanawiającej DCFTA. 2. Rozwój regionalny i lokalny. 3. Energia i środowisko/rozwój odnawialnych źródeł energii i ich dywersyfikacja.	95,6-109,2
Łącznie	273,14

Dodatkowa kwota w wysokości 15% przewidzianego budżetu przeznaczona zostanie na rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu i oraz środki budowania zaufania.

Ukraina

Zgodnie z postanowieniami NIP w latach 2011-2013 Ukraina otrzyma wsparcie finansowe w wysokości 470,05 mln euro.

Obszary wsparcia wraz z wysokością wsparcia finansowego przedstawia tabela poniżej⁴⁵¹.

⁴⁴⁹ Moldova National Indicative Programme 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_moldova.pdf.

⁴⁵⁰ www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_moldova_enp.pdf.

⁴⁵¹ Ukraine National Indicative Programme, 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_ukraine_enp.pdf, s. 8-9.

Obszary wsparcia	Kwota wsparcie w mln euro
Obszar I Dobre rządy i zasada państwa prawnego 1. Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo. Szczegółowym celem tego podobszaru jest implementacja strategii reformy administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości. 2. Zintegrowane Zarządzanie Granicami. Szczegółowym celem tego podobszaru jest wzrost bezpieczeństwa na granicach lądowych i morskich, zapewnienie legalnego przepływu osób i towarów oraz poprawa zwalczania przestępczości transgranicznej. 3. Reforma administracji publicznej i zarządzanie finansami publicznymi 4. Rozbrojenie, którego celem jest pomoc w zniszczeniu min przeciwpiechotnych.	94-141
Obszar II Ułatwienia w implementacji postanowień umowy stowarzyszeniowej	117,5-164,5
Obszar III Zrównoważony rozwój 1. Energia, środowisko, transport i zmiana klimatu 2. Rozwój regionalny i rozwój rolnictwa	211,5-258,52
Łącznie	470,05

Z informacji zawartych w tabeli wynika, że najwyższe wsparcie w bieżącym okresie będzie przeznaczony na programy dotyczące rozwoju obszaru III – ok. 45-55% całej kwoty. Ponadto, Ukraina korzysta ze wsparcia w ramach poszczególnych komponentów EISP:

- wschodniego programu międzyregionalnego, który dotyczy rozwoju następujących sektorów gospodarki: transport, energia, środowisko naturalne, zarządzanie granicami, migracja, zwalczanie transgranicznej przestępczości zorganizowanej oraz cła. Program ten wspiera również działalność małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego;
- programów ogólnych, obejmujących programy TAIEX, Tempus, Erasmus Mundus oraz program stypendialny;
- programu współpracy transgranicznej, w ramach którego będą finansowane następujące rodzaje projektów: wspierające rozwój gospodarczy i społeczny obszarów przygranicznych; dotyczące zwalczania wspólnych zagrożeń w takich sektorach jak: środowisko, zdrowie publiczne, zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej; dotyczące bezpieczeństwa granic oraz promujące kontakty międzyludzkie. Szczegółowe cele każdego z programów będą ustalane przy uwzględnieniu opinii społeczności lokalnej, której będą dotyczyć, oraz lokalnych priorytetów. Zarządzający programami będą ponosili wspólną odpowiedzialność za ich realizację. Program ten wspiera małe projekty zgłoszone przez społeczność lokalną, organizacje pozarządowe oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz duże projekty z udziałem dużej liczby podmiotów nie tylko na poziomie regionalnym, ale też międzyregionalnym.

- w chwili obecnej Ukraina jest zaangażowana we współpracę w ramach trzech programów dotyczących granic lądowych: Polska–Ukraina i Białoruś; Węgry–Słowacja–Rumunia–Ukraina; Rumunia–Ukraina–Mołdowa oraz wielostronnego programu Morza Czarnego;
- innych programów tematycznych – Demokracja i prawa człowieka, Niepaństwowi aktorzy i władze lokalne w rozwoju, Migracja i azyl, Rozwój ludzki i społeczny – inwestowanie w ludzi;
- instrumentu Stabilności, który uruchamiany jest w sytuacjach kryzysów politycznych oraz katastrof naturalnych i spowodowanych działalnością człowieka. Ma za zadanie udzielenie efektywnej, elastycznej i szybkiej pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych poza ramami normalnej współpracy. Jest to ważny instrument wsparcia, gdyż w przypadku Ukrainy będzie dotyczył działań podejmowanych w celu rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu oraz usuwania min przeciwpiechotnych;
- instrumentu Bezpieczeństwa Nuklearnego, który stanowi kontynuację Programu Bezpieczeństwa Nuklearnego TACIS.

Białoruś

Wysokość wsparcia finansowego przeznaczonego dla Białorusi w latach 2007-2011 wyniosła 46,07 mln euro i dotyczyła dwóch obszarów: obszar I: rozwój społeczny i gospodarczy, na który przeznaczono 70% przewidzianych środków oraz obszar II: rozwój demokratyczny i rządy prawa, na który przeznaczono 30% przewidzianych środków⁴⁵².

Po ostatnich wyborach prezydenckich na Białorusi, które odbyły się 19 XII 2010 r., i zgodnie z konkluzjami Rady z 2009 i 2010 r. dotyczącymi Białorusi⁴⁵³, KE dokonała rewizji NIP. Nowy NIP został przyjęty na lata 2012-2013⁴⁵⁴. Do głównych powodów jego przyjęcia KE zaliczyła ograniczone postępy w procesie demokratyzacji w stosunku do oczekiwań ze strony UE. KE, poprzez udzielaną Białorusi pomoc, chce mieć większy wpływ na przeprowadzane reformy polityczne i administracyjne⁴⁵⁵. Cele zrewidowanego NIP nie uległy zasadniczym zmianom. Nadal UE do nich zalicza: wzmocnienie demokracji, przestrzeganie praw człowieka oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej jednak do celów dodatkowych zaliczono: wsparcie rozwoju gospodarczego i społecznego, rozwój sektorowy i rozwój kontaktów międzyludzkich.

W związku z brakiem progresu związanego z przeprowadzaniem przez władze białoruskie reform demokratycznych KE postanowiła inaczej podzielić środki przeznaczone

⁴⁵² Belarus National Indicative Programme, 2007- 2011, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_enp.pdf.

⁴⁵³ www.consilium.europa.eu.int/uedocs/cms_data/docs/press_data/en/gena/106680.pdf; www.consilium.europa.eu.int/uedocs/cms_data/docs/press_data/en/gena/111243.pdf.

⁴⁵⁴ Belarus National Indicative Programme, 2012- 2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_enp.pdf.

⁴⁵⁵ Tamże, s. 4.

na wsparcie Białorusi w ramach EPS. Skoncentrowano się na wsparciu reform administracyjnych i politycznych, kładąc nadal nacisk na wzmocnienie zasady państwa prawnego, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, zapewnienie przestrzegania praw człowieka, zniesienie kary śmierci, wprowadzenie europejskich standardów dotyczących wyborów prezydenckich, parlamentarnych i lokalnych, zapewnienie wolności mediów, wolności zrzeszania się, wolności tworzenia partii politycznych oraz wzmocnienie kontaktów międzyludzkich. Część wsparcia finansowego postanowiono przeznaczyć na restrukturyzację białoruskiej gospodarki, która nadal pozostaje gospodarką centralnie planowaną, wymagającą modernizacji i reform strukturalnych⁴⁵⁶. KE postanowiła, że w latach 2012-2013 Białoruś otrzyma wsparcie w wysokości 41,6 mln euro w ramach dwóch obszarów: rozwoju demokracji oraz reform gospodarczych. Ponadto, dodatkowe środki finansowe zostały zarezerwowane w ramach PW w wysokości 15,19 mln euro.

Obszary wsparcia wraz z wysokością wsparcia finansowego przedstawia tabela poniżej⁴⁵⁷.

Obszary wsparcia	Kwota wsparcia w mln euro
Obszar I Dobre rządy i kontakty międzyludzkie 1. Dobre rządy. Szczegółowym celem tego podobszaru jest wzmocnienie zdolności i efektywności władzy publicznej i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, mające na celu poprawę standardów sprawowania władzy, łącznie z władzą na poziomie lokalnym i regionalnym. 2. Kontakty międzyludzkie. Szczegółowym celem tego podobszaru jest rozwój kontaktów międzyludzkich poprzez współpracę pomiędzy uczelniami wyższymi, ośrodkami badawczymi, wymianę młodzieży i współpracę kulturalną.	20,75
Obszar II Modernizacja gospodarki 1. Rozwój gospodarki rynkowej. Szczegółowym celem tego podobszaru jest wsparcie zrównoważonego rozwoju i funkcjonowania gospodarki rynkowej poprzez efektywną prywatyzację, reformę sektora finansowego i bankowego, wzmocnienie sektora prywatnego oraz małych i średnich przedsiębiorstw. 2. Rozwój lokalny i regionalny	20,75
Łącznie	41,5
Partnerstwo Wschodnie	
Programy Budowania Instytucji	4,81
Pilotażowe Programy Rozwoju Regionalnego	10,38
Łącznie Partnerstwo Wschodnie	15,19
Łącznie EISP	56,69

Wsparcie programów promujących standardy dobrych rządów ma trzy cele: promowanie standardów dobrych rządów, a zwłaszcza rządów prawa; wzmocnienie zdolności

⁴⁵⁶ Tamże, s. 5.

⁴⁵⁷ Tamże, s. 5.

administracyjnych ukierunkowanych na przeprowadzenie procesu reform, również na implementację multilateralnych umów międzynarodowych, których Białoruś jest stroną, oraz zachęcanie do dialogu między władzą i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Do zamierzonych rezultatów zaliczono: bardziej efektywny system instytucji państwowych gwarantujący demokrację, przestrzegania praw człowieka i zasady państwa prawnego; poprawę systemu sądownictwa; poprawę zdolności instytucji publicznych w opracowywaniu i wdrażaniu sektorowych/krajowych strategii (dotyczących np. transportu, środowiska naturalnego, energii, rolnictwa, migracji); poprawę zdolności administracji publicznej w projektowaniu i koordynacji polityk państwa oraz efektywną implementację umowy o readmisji między UE i Białorusią⁴⁵⁸. Do celów rozwoju kontaktów międzyludzkich zaliczono: współpracę pomiędzy uniwersytetami, ośrodkami badawczymi, wymianę młodzieży oraz współpracę kulturalną.

Ważne miejsce w zrewidowanym NIP wyznaczono problematyce, która we wcześniejszej współpracy się nie pojawiała, czyli modernizacji gospodarki. UE przeznaczyła 20,75 mln euro na wsparcie procesów modernizacji i restrukturyzacji białoruskiej gospodarki, które ma na celu ułatwienie przeprowadzenia procesów prywatyzacji, reformę sektora bankowego i finansowego oraz zbliżenie prawa wewnętrznego do regulacji UE. Do spodziewanych rezultatów zaliczono: powstanie gospodarki wolnorynkowej, wzrost gospodarczy, zwiększenie zdolności instytucjonalnych i administracyjnych w zarządzaniu procesami: prywatyzacji, inwestycji oraz reformy sektora finansowego; poprawę klimatu dla wzmocnienia roli sektora prywatnego, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw i inwestycji zagranicznych oraz efektywną politykę konkurencji.

Wsparcie UE przeznaczone na rozwój regionalny i lokalny ma na celu zniwelowanie różnic w rozwoju ekonomicznym i społecznym pomiędzy regionami, a środkiem służącym realizacji tego celu mają być pilotażowe programy rozwoju regionalnego wzorowane na unijnej polityce spójności. Ponadto pomoc wesprze władze lokalne w programowaniu rozwoju regionalnego/lokalnego, łącznie z rozwojem obszarów wiejskich.

6. Podsumowanie

Po 2001 r. na forum UE rozpoczęła się dyskusja nad potrzebą wypracowania koncepcji nowej polityki UE skierowanej do państw Europy Wschodniej, które w wyniku planowanego na 2004 r. rozszerzenia staną się jej bezpośrednimi sąsiadami. Do głównych czynników, które rozpoczęły tę dyskusję, zalicza się: proeuropejskie zmiany wewnętrzne na Ukrainie i w Gruzji; zamach terrorystyczny z 11 X 2001 r. oraz wyżej wspomniane planowane rozszerzenie UE⁴⁵⁹. Podstawą prawną relacji pomiędzy UE i Ukrainą jest PCA, gdyż do chwili obecnej wynegocjowana w 2012 r. umowa stowarzyszeniowa

⁴⁵⁸ Tamże, s. 12-13.

⁴⁵⁹ M.E. Smith, M. Webber, *op. cit.*, p. 90.

pozostaje wyłącznie parafowana. Wynika to z faktu, iż relacje między Stronami uległy znacznemu pogorszeniu na skutek aresztowania i skazania 11 X 2012 r. J. Tymoszenko oraz dwóch innych ministrów z jej rządu – J. Łucenki i W. Iwaszki – na siedem lat pozbawienia wolności, które w UE postrzegane są jako działania odwetowe obecnych elit rządzących, skierowanych przeciwko członkom opozycji, mające na celu powstrzymanie ich od kandydowania i prowadzenia kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych 28 października 2012 r. i wyborach prezydenckich w 2015 r.⁴⁶⁰ Działania władz Ukrainy wobec byłej premier J. Tymoszenko, potwierdzone zostały w sprawozdaniu Komitetu Helsińskiego ds. Praw Człowieka i dotyczyły poważnych naruszeń europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, np. stosowania przemocy fizycznej oraz braku rzetelnego, bezstronnego i niezależnego procesu sądowego. Działania takie postrzegane są przez UE i jej państwa członkowskie za niezgodne ze zobowiązaniami międzynarodowymi Ukrainy, dotyczącymi zwłaszcza zakazu stosowania tortur lub innych form nieludzkiego i poniżającego traktowania, i sprzeczne ze wspólnymi wartościami UE wymienionymi w art. 2 TUEW powyższej kwestii wypowiedział się również PE, który 21 V 2012 r. przyjął projekt rezolucji w sprawie sytuacji na Ukrainie i sprawy Julii Tymoszenko, w której: 1) wezwał władze Ukrainy do zagwarantowania sprawiedliwego i bezstronnego postępowania sądowego wobec J. Tymoszenko i innych działaczy opozycyjnych, skazanych za popełnienie przestępstw gospodarczych; 2) skrytykował działania władz wobec byłej premier, zwracając uwagę, że wzmocnienie zasady praworządności, niezależnego sądownictwa, zwalczanie zjawiska korupcji przyczyni się do konsolidacji demokracji na Ukrainie i wzmocnienia jej relacji z UE; 3) potępił doniesienia o stosowaniu przemocy wobec J. Tymoszenko; 4) zaapelował o zapewnienie właściwej opieki lekarskiej wobec skazanych; 5) wyraził zaniepokojenie postępującym ograniczeniem wolności demokratycznych oraz praw człowieka, odwołując się do przyjętego przez Komisję Wolności Informacji Rady Najwyższej Ukrainy projektu ustawy mającej na celu penalizację „propagowania” homoseksualizmu⁴⁶¹. Jednakże dla Ukrainy o wiele większe znaczenie ma podpisanie parafowanego 19 VII 2012 r. porozumienia ustanawiające DCFTA jako dla słabszego partnera handlowego UE. Publikowane dane dotyczące potencjalnych korzyści dla Stron, wynikających z zawarcia tego porozumienia, wskazują na wzrost skumulowanych korzyści dobrobytu dla Ukrainy w perspektywie długoterminowej od 4 do 11%, podczas gdy dla UE o ok. 1%⁴⁶². Podpisanie umowy stowarzyszeniowej i porozumienia ustanawiającego DCFTA, będzie jednakże możliwe dopiero po: przeprowadzeniu przez władze Ukrainy reformy prawa wyborczego, zaprzestaniu

⁴⁶⁰ T. Iwański, A. Ciechanowicz, A. Kwiatkowska-Drózdź, R. Sadowski, *Kryzys w relacjach UE– Ukraina wokół sprawy Tymoszenko*, „Tydzień na Wschodzie” 09.05.2012, www.osw.waw.pl.

⁴⁶¹ Rezolucja PE w sprawie sytuacji na Ukrainie i sprawy J. Tymoszenko, B7-0237/2012, www.europarl.europa.eu.

⁴⁶² Tamże, s. 3.

prześladowania opozycji, osiągnięciu postępu w procesie wdrażania demokratycznych reform (zwłaszcza sądowniczej, podatkowej, efektywnego zwalczania korupcji czy reform mających na celu liberalizację gospodarki) oraz wycofaniu się z pomysłu podniesienia stawek celnych w ramach WTO. Jeżeli Ukraina wypełni stawiane przed nią wymagania, to podpisanie obu umów odbędzie się podczas szczytu PW w Wilnie w listopadzie 2013 r. Jeżeli tego nie uczyni, wówczas sprawa podpisania obu umów rozważana będzie dopiero w 2016 r.⁴⁶³

Stosunki bilateralne między UE i Białorusią pozostają nadal ograniczone, a współpraca ze strony UE sprowadza się do udzielania wsparcia finansowego przeznaczonego na rozwój instytucji demokratycznych i zapewniających ochronę praw człowieka i jego podstawowych wolności; społeczeństwa obywatelskiego oraz wsparcie partii opozycyjnych, a ze strony Białorusi koncentruje się na współpracy handlowej i gospodarczej. Należy zgodzić się z opinią E. Piontka, który określa obecną politykę UE wobec Białorusi jako „mixture of isolationism and confrontation”⁴⁶⁴. Wypracowanie nowego i kompleksowego podejścia do współpracy z reżimem prezydenta A. Łukaszenki jest konieczne z kilku powodów: po pierwsze, na zmianę podejścia UE liczy coraz większa i coraz bardziej ciesząca się poparciem obywateli opozycja białoruska, po drugie, konieczne jest nawiązanie współpracy w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, koncentrując się zwłaszcza na współpracy organów ścigania w zakresie zwalczania różnych form przestępczości zorganizowanej i transgranicznej, po trzecie, władze Białorusi współpracują w dziedzinie bezpieczeństwa oraz wojskowości z innymi reżimami autorytarnymi na świecie, np. Iranem czy Koreą Północną, koncentrując się na eksporcie broni i sprzętu wojskowego, a przez takie działania w sposób pośredni mogą stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa UE. Krokiem we właściwą stronę byłoby również wskazanie obywatelom Białorusi wymiernych korzyści wynikających z procesu integracji z UE. Wynika to z faktu, iż w 2006 i 2009 r. Niezależny Instytut Badań Socjalno-Ekonomicznych i Politycznych przeprowadził ankiety wśród społeczeństwa białoruskiego, z których wynika iż w 2006 r. zjednoczenie z Rosją poparłoby 45,4% społeczeństwa, a członkostwo w UE – 34,2%⁴⁶⁵. Natomiast, przeprowadzone badania w 2009 r. wskazały, że zjednoczenie z Rosją poparłoby 42,4% społeczeństwa, a integrację z UE – 35,1%⁴⁶⁶. Do chwili obecnej instytucje UE nie opracowały kompleksowej i spójnej polityki wobec Białorusi. Na podstawie Krajowego Dokumentu Strategicznego na lata 2007-2013, Narodowego Programu Indykatoryjnego na lata 2007-2011 oraz Narodowego Programu

⁴⁶³ R. Sadowski, *Unia ostrzeża Ukrainę*, „Tydzień na Wschodzie” 12 II 2013 r., www.osw.waw.pl.

⁴⁶⁴ E. Piontek, *Belarus*, [in:] S. Blockmans, A. Łazowski (eds), *The European Union and Its Neighbours. A legal appraisal of the EU's policies of stabilization, partnership and integration*, T.M.C. Asser Press 2005, p. 541.

⁴⁶⁵ R. Sadowski, *Raport Białoruś 2006*, Warszawa, styczeń 2007, s. 11.

⁴⁶⁶ M. Czerwiński, *Białoruś a Unia Europejska. Dylematy trudnego sąsiedztwa*, [w:] A. Staszczuk (red.) *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy...*, s. 88.

Indykatywnego na lata 2012-2013 Białoruś została objęta wyłącznie wybranymi mechanizmami EPS.

We wzajemnych relacjach pomiędzy UE i Mołdową widocznych jest kilka obszarów, które pilnie wymagają zwiększenia wysiłków w celu ich rozwiązania: zamrożony konflikt w Naddniestrzu, który stanowi główny czynnik niestabilności tego państwa; udzielenie większego wsparcia instytucjom państwa, mającego na celu usprawnienie ich funkcjonowania w kontekście np. zwalczania korupcji, przestępczości zorganizowanej, transgranicznej oraz nielegalnej imigracji; likwidację ubóstwa, Mołdowa jest najbiedniejszym państwem ze wszystkich omówionych w niniejszej pracy. Średnia nominalna płaca w gospodarce narodowej wynosiła w 2011 r. 182 euro. W 2009 r. ponad 40% społeczeństwa Mołdowy żyło w skrajnej nędzy.

KE 20 III 2013 r. opublikowała komunikaty dotyczące implementacji przez państwa Europy Wschodniej zobowiązań wynikających z uczestnictwa w EPS w 2012 r.⁴⁶⁷

W przypadku Mołdowy KE pozytywnie oceniła postępy mające na celu intensyfikację dialogu politycznego. W zeszłym roku miały miejsce częste spotkania na wysokim szczeblu politycznym, przy czym odbywały się one zarówno na linii Prezydent–Przewodniczący KE, Przewodniczący RE oraz Komisarz ds. Rozszerzenia i EPS oraz wyższych urzędników państwowych. W lutym rozpoczęto negocjacje dotyczące zawarcia porozumienia ustanawiającego DCFTA. W 2012 r. rząd Mołdowy rozpoczął kompleksową reformę systemu wymiaru sprawiedliwości. Przyjęte zostało prawo zakazujące dyskryminacji; dotyczy to również praw mniejszości seksualnych. KE zaniepokoiła się doniesieniami dotyczącymi przypadków tortur oraz poniżającego i inhumanitarnego traktowania. Zdaniem KE dalszego wzmocnienia wymaga instytucja RPO oraz konieczne są zmiany w procedurze cywilnej. Mołdowa osiągnęła również pewien postęp w zwalczaniu korupcji. Rozpoczął się drugi etap implementacji postanowień Planu działania na rzecz liberalizacji wizowej. Kontynuowano także reformę administracji publicznej, reformę systemu opieki zdrowotnej i edukacji. W obszarze reform gospodarczych, strukturalnych i makroekonomicznych uczynione zostały również postępy, które przyczyniły się do osiągniętego w 2012 r. wzrostu gospodarczego. Reformy te dotyczyły zwłaszcza reformy sektora finansowego – polityki pieniężnej i monetarnej – oraz bankowego. Kontynuowano negocjacje mające na celu rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu. Mołdowa osiągnęła również postęp we wdrażaniu standardów międzynarodowych dotyczących azylu i uchodźców. Zintensyfikowana została również współpraca mająca na celu zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej. W tym ostatnim obszarze rząd Mołdowy w marcu przyjął odpowiednie rozwiązania prawne i instytucjonalne. Rozpoczęło swoją działalność Centrum Zwalczania Handlu Ludźmi. Wzmocniona została współpraca z państwami sąsiadującymi dotycząca zwalczania nielegalnego handlu narkotykami.

⁴⁶⁷ JOIN (2013) 4 final.

W lipcu rząd Mołdowy podpisał Memorandum of Understanding z Europejskim Centrum Zwalczania Narkotyków i Narkomanii. Wzmocniona została również współpraca sądowa pomiędzy Mołdową i państwami członkowskimi Rady Europy poprzez ratyfikację Protokołu dodatkowego do Konwencji o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych⁴⁶⁸. KE skierowała do Mołdowy następujące zalecenia: kontynuacja reformy systemu wymiaru sprawiedliwości, zintensyfikowanie działań mających na celu zwalczanie korupcji, poprawa i uproszczenie procedur celnych, zintensyfikowanie dialogu mającego na celu rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu, zapewnienie niezależności i efektywności Radzie Współpracy Audiowizualnej, kontynuowanie implementacji drugiej fazy postanowień Planu działania na rzecz liberalizacji wizowej, kontynuowanie reform sektorowych poprzez harmonizację prawa wewnętrznego z *acquis communautaire* w obszarach handlu i gospodarki, kontynuowanie reformy administracji publicznej, kontynuowanie procesu prywatyzacji oraz poprawa klimatu inwestycyjnego⁴⁶⁹.

W przypadku Ukrainy dialog i współpraca polityczna nie odbywały się tak intensywnie jak w przypadku Mołdowy i państw Kaukazu Południowego. Sytuacja ta w dużej mierze wynikała z kryzysu w relacjach UE–Ukraina związanych ze sprawą J. Tymoszenko. Do wyborów parlamentarnych, które odbyły się w październiku 2012 r., obserwatorzy międzynarodowi mieli pewne zastrzeżenia, które dotyczyły m.in. braku przejrzystości w finansowaniu kampanii wyborczej, braku dostępu do mediów czy opóźnienia w liczeniu głosów. KE podkreśliła, że nadal na Ukrainie nie występuje wolność mediów. KE zaznaczyła, że Ukraina osiągnęła postęp we wdrażaniu reform prawnych dotyczących: wymiaru sprawiedliwości, przyjęcia nowego kodeksu postępowania karnego, prawa o adwokaturze i ustanowienia Narodowego Mechanizmu Zapobiegania Torturom oraz zapewnienia przestrzegania prawa do wolności zgromadzeń. Rozpoczęto na Ukrainie również reformę konstytucyjną. Zaniepokojenie KE budzi brak postępów w zwalczaniu korupcji oraz brak zmian w kodeksie pracy, który powinien zostać dostosowany do zobowiązań wynikających z członkostwa w Międzynarodowej Organizacji Pracy. Duży postęp został osiągnięty w ramach współpracy w sektorach transportu i energii. Władze Ukrainy kontynuowały implementację postanowień Planu działania na rzecz liberalizacji wizowej oraz Strategii dotyczącej zintegrowanego zarządzania granicami. W lutym rząd Ukrainy przyjął Plan działania dotyczący zwalczania przestępczości zorganizowanej. Kontynuowana była pomiędzy UE i Ukrainą współpraca dotycząca zwalczania handlu ludźmi, prania pieniędzy oraz handlu narkotykami⁴⁷⁰. KE skierowała do Ukrainy następujące zalecenia: reforma systemu prawa wyborczego we współpracy

⁴⁶⁸ Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Moldova. Progress in 2012 and recommendation for action, Brussels, 20 III 2013, SWD (2013) 80 final.

⁴⁶⁹ Tamże, s. 3-20.

⁴⁷⁰ Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine. Progress in 2012 and recommendation for action, Brussels, 20 III 2013, SWD (2013) 84 final.

z OBWE, zaniechanie przeprowadzania procesów politycznych, efektywniejsze zwalczanie korupcji, przeprowadzenie reformy konstytucyjnej we współpracy z Radą Europy, efektywniejsze wypełnianie zobowiązań wynikających z postanowień Planu działania na rzecz liberalizacji wizowej, wykonywanie zobowiązań wynikających z Traktatu o wspólnocie energetycznej, postępowanie zgodnie z postanowieniami WTO dotyczącymi nakładania środków ochronnych oraz przestrzeganie zobowiązań międzynarodowych dotyczących uchodźców⁴⁷¹.

⁴⁷¹ Tamże, s. 3-18.

EPS to udane przedsięwzięcie, które może wylegitymować się konkretnymi osiągnięciami. Nadal jednak pozostaje nam wiele do zrobienia i naszą powinnością jest prowadzić działania, które uczynią naszą część świata bezpieczniejszą, stabilniejszą i bogatszą. Musimy wspólnie stawić czoła nowym zagrożeniom i współczesnym problemom, takim jak terroryzm, handel ludźmi, czy przestępczość zorganizowana. Musimy razem rozwiązywać spory i konflikty, które nadal hamują rozwój w niektórych częściach naszego regionu i uniemożliwiają wielu ludziom czerpanie korzyści z globalizacji. Chcemy, żeby nasi sąsiedzi przyłączyli się do naszych dążeń na rzecz niesienia pokoju i bezpieczeństwa. A jako Unia zbudowana na wspólnych wartościach chcemy, żeby kraje sąsiadujące korzystały ze stabilności i dobrobytu, gwarantowanych przez otwarte i demokratyczne społeczeństwo i państwo prawa⁴⁷².

⁴⁷² Wystąpienie C. Ashton, Bruksela, 12 V 2010 r., IP/10/566.

Rozdział IV

Zakres przedmiotowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec państw Kaukazu Południowego

1. Wprowadzenie

Region Kaukazu pojawił się na mapie politycznej Europy i Azji dopiero po rozpadzie ZSRR. Swoje duże znaczenie w polityce międzynarodowej państw takich jak: USA, Rosja, Turcja oraz UE, zawdzięcza: 1) swojemu położeniu geograficznemu i geostrategicznemu, gdyż znajduje się on na styku kontynentów Europy i Azji, pomiędzy Morzem Czarnym i Morzem Kaspijskim oraz pomiędzy Rosją, Turcją i państwami Bliskiego i Środkowego Wschodu; 2) bogactwu w surowce naturalne, zwłaszcza ropę naftową i gaz ziemny oraz 3) swojemu położeniu tranzytowemu na szlaku między Europą i Azją Centralną oraz państwami Dalekiego Wschodu⁴⁷³.

Jest to region najbardziej zróżnicowany etnicznie i religijnie ze wszystkich regionów świata, zamieszkiwany jest przez narody z rodziny kaukaskiej, altajskiej i indoeuropejskiej, odwołujące się do różnych tradycji państwowości, których podstawową formą organizacji społecznej jest struktura rodowo-plemienna⁴⁷⁴. Z tych dwóch powodów do chwili obecnej nie udało rozwiązać się konfliktów wokół Republiki Górskiego Karabachu (RGK), Abchazji i Osetii Południowej. Politycznie region ten podzielony jest na dwie części: Kaukaz Północny, leżący w granicach Federacji Rosyjskiej, oraz Kaukaz Południowy, na który składają się powstałe w 1991 r. trzy suwerenne państwa: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja⁴⁷⁵ oraz nieuznawana na arenie międzynarodowej powstała również w 1991 r. w wyniku działań zbrojnych na części terytorium Azerbejdżanu, RGK. Jest to również region niestabilny politycznie, z konfliktami wewnętrznymi i międzypaństwowymi, do których należy zaliczyć: Górski Karabach, Osetię Południową i Abchazję. Mimo że są to konflikty „zamrożone”, to wpływają one na ogólną wizję tego regionu jako regionu niestabilnego politycznie, co z kolei wpływa na np. brak zaufania ze strony inwestorów zagranicznych i niski wskaźnik inwestycji bezpośrednich, co z kolei determinuje wysoki poziom bezrobocia i wysoki wskaźnik ubóstwa. Uniemożliwiają one rozpoczęcie procesów integracji regionalnej oraz szybkiego wzrostu gospodarczego i społecznego, a stanowią źródło potencjalnych napięć w regionie oraz powodują wzrost transgranicznej przestępczości zorganizowanej⁴⁷⁶. Do cech łączących te trzy państwa

⁴⁷³ K. Iwańczuk, *Geopolityka Kaukazu*, [w:] K. Iwańczuk, T. Kapuśniak (red.), *Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2008, s. 19.

⁴⁷⁴ Tamże, s. 15.

⁴⁷⁵ Tamże, s. 15.

⁴⁷⁶ Vit Stritecky, *The South Caucasus: a challenge for the ENP*, [in:] P. Kratochvil, *op. cit.*, p. 59-74.

należy zaliczyć: 1) wewnętrzne przesiedlenia osób, które są rezultatem toczących się w regionie trzech konfliktów: w Górskim Karabachu, w Abchazji i Osetii Południowej. Według różnych danych szacuje się, że w Armenii zostało przesiedlonych ok. 72 tys. osób, w Azerbejdżanie ok. 575 tys. osób, a w Gruzji ok. 240 tys. osób; 2) wzrost przestępczości zorganizowanej oraz 3) wysoki wskaźnik korupcji⁴⁷⁷.

Po rozpadzie ZSRR rozpoczęła się w Europie Zachodniej dyskusja, czy nowo powstałe niepodległe państwa regionu Kaukazu Południowego przynależą do europejskiej wspólnoty narodów, czy też nie. Dyskusja ta zakończyła się 17 I 2001 r., kiedy to Armenia i Azerbejdżan zostały przyjęte do Rady Europy, co z kolei doprowadziło do zwiększenia zainteresowania tymi państwami ze strony UE oraz jej państw członkowskich⁴⁷⁸.

Do 11 IX 2001 r. głównym czynnikiem determinującym zainteresowanie UE państwami Kaukazu Południowego było bezpieczeństwo energetyczne oraz dywersyfikacja dostaw surowców naturalnych do państw członkowskich UE i uniezależnienie się od ich importu z Rosji. Po zamachach terrorystycznych na World Trade Centre na pierwszy plan wysunęły się kwestie dotyczące bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego oraz walki z terroryzmem. Dodatkowym czynnikiem, który wpłynął na większe zainteresowanie UE tym regionem, była perspektywa akcesji Bułgarii i Rumunii oraz intensyfikacja współpracy z Turcją⁴⁷⁹. Ponadto państwa Kaukazu Południowego bezpośrednio sąsiadują z Iranem, a relacje między tym państwem i Armenią są bardzo dobre, dlatego UE zaczęła postrzegać państwa tego regionu jako „pomost” w relacjach Europy z Iranem⁴⁸⁰. Mając na uwadze powyższe czynniki, należy zauważyć, że polityka UE wobec tego regionu wymaga indywidualnego podejścia do każdego z tych trzech państw, powinna być „zrównoważona, dalekosiężna, perspektywiczna oraz tak skonstruowana, żeby w sposób szybki i efektywny mogła zaadaptować się do dynamicznie zmieniającej się sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej w tym regionie i wyzwań przed nią stojących”⁴⁸¹. Rada 26 II 2001 r. zwróciła uwagę na konieczność większego zaangażowania i bardziej aktywnej roli UE w tym regionie, zwłaszcza w sprawach dotyczących zapobiegania i rozwiązywania konfliktów⁴⁸². Natomiast 14 VI 2004 r. podjęła decyzję o rozszerzeniu geograficznym EPS i objęcia jej postanowieniami również państw Kaukazu Południowego⁴⁸³. Zdaniem Rady każde z państw tego regionu zyskało taką

⁴⁷⁷ Tamże, p. 578.

⁴⁷⁸ A. Dumała, *Stosunki UE z państwami Kaukazu Południowego*, [w:] K. Iwańczuk, T. Kapuśniak, *Region Kaukazu...*, s. 303.

⁴⁷⁹ R. Giragosian, *Shifting Security in the South Caucasus*, „The Quarterly Journal” 2007, vol. 6, no 3, p. 103-105.

⁴⁸⁰ S.E. Cornell, S.F. Starr, *The Caucasus: A Challenge for Europe*, Washington 2006, p. 10 i n.; P. Marcinkowska, *op. cit.*, s. 120.

⁴⁸¹ A. Łabędzka, *The Southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia)*, [in:] S. Blockmans, A. Łazowski (eds), *The European Union and Its Neighbours...*, p. 576.

⁴⁸² General Affairs Council, Brussels, 26-27 II 2001, www.europa.eu/world/enp.

⁴⁸³ 2590th Council Meeting, Luxembourg, 14 June 2004, 101189/04 (Presse 195).

samą szansę na kształtowanie swoich relacji z UE poprzez zawieranie PD i będzie traktowane przez UE w sposób zróżnicowany, dostosowany do jego indywidualnej sytuacji i możliwości. W 2004 r. odbyła się również pierwsza wizyta przewodniczącego KE R. Prodiego w tym regionie, który powiedział: „[...] moja wizyta ma na celu zakomunikowanie, że UE jest zdeterminowana popierać wysiłki państw Kaukazu Południowego na rzecz budowy stabilnych społeczeństw opartych na wartościach demokratycznych, oraz jest zdecydowana oferować im perspektywy silnych z nią związków”⁴⁸⁴. Zgodnie z zapisami Strategii „[...] UE powinna zainteresować się głębiej i aktywniej”⁴⁸⁵ relacjami z państwami Kaukazu Południowego⁴⁸⁵. W ramach EPS współpraca z tymi krajami partnerskimi powinna dotyczyć: dialogu politycznego, wzmocnienia zasad demokracji i państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i jego podstawowych wolności, współpracy gospodarczej i handlowej oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. KE 2 III 2005 r. przesłała Radzie komunikat zatytułowany *Zalecenia dla Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji oraz Egiptu i Libanu* w ramach EPS⁴⁸⁶. KE podkreśla, że w przypadku każdego z tych państw poprawy funkcjonowania wymagają następujące obszary: demokracja i ochrona praw człowieka, system wyborczy, reforma zasad funkcjonowania państwa i sektora egzekwowania prawa, usprawnienie systemu podatkowego i celnego, ograniczenie ubóstwa oraz walka z korupcją.

Po dokonaniu szczegółowej analizy politycznej, gospodarczej i społecznej postanowień RK, w planowanym PD Strony, zdaniem KE, powinny zwrócić szczególną uwagę na następujące obszary współpracy: dialog polityczny, dalsze wdrożenie postanowień PCA, wsparcie reform gospodarczych, pomoc w rozstrzygnięciu konfliktów w regionie, zwiększenie wsparcia finansowego, wzmocnienie współpracy regionalnej, wzmocnienie współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, intensyfikacja współpracy w sektorze energetycznym, komunikacji, transportu, środowiska, zdrowia publicznego, nauki, technologii, kontaktów międzyludzkich⁴⁸⁷. Wszystkie państwa tego regionu posiadają wynegocjowane i zaakceptowane 14 XI 2006 r. PD, których struktura, zgodnie z zasadą dywersyfikacji, jest odmienna od struktury PD państw Europy Wschodniej i siebie nawzajem. W tym przypadku PD złożony jest z pięciu części, które odpowiednio dotyczą: wstępu; perspektyw ustanowienia nowego partnerstwa; priorytetowych obszarów działania, których jest: dla Armenii i Gruzji po osiem, dla Azerbejdżanu dziesięć; oraz części piątej dotyczącej monitoringu.

W dniu 15 IV 2005 r. odbyło się nieformalne spotkanie Rady ds. Stosunków Zewnętrznych w Luksemburgu dotyczące współpracy pomiędzy UE i państwami tego

⁴⁸⁴ P.J. Borkowski, *Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 227; V. Stritezky, *South Caucasus: A Challenge for ENP*, [w:] P. Kratochwil (ed.), *op. cit.*, p. 59.

⁴⁸⁵ EPS-Strategia, s. 52.

⁴⁸⁶ COM (2005) 72 final.

⁴⁸⁷ Tamże, s. 2-6.

regionu. Zgodnie ze słowami jej przewodniczącego, „[...] stabilizacja i demokracja w tym regionie usytuowanym na skrzyżowaniu Europy i Azji, z Rosją na północy i Turcją i Iranem na południu jest istotna dla bezpieczeństwa Europy i bezpieczeństwa międzynarodowego. Objęcie tych państw postanowieniami EPS umożliwi UE efektywniejszą pomoc mającą na celu wsparcie reform politycznych, gospodarczych i społecznych oraz większe zaangażowanie się w proces rozwiązywania konfliktów w tym regionie”⁴⁸⁸.

Do głównych podstaw prawnych regulujących zasady współpracy między UE i państwami Kaukazu Południowego zalicza się postanowienia PCA, które w przypadku wszystkich państw Kaukazu Południowego zostały podpisane 22 IV 1996 r., a weszły w życie 1 VII 1999 r.⁴⁸⁹, oraz inne akty prawne, zarówno umowy międzynarodowe, jak i akty prawa pochodnego UE⁴⁹⁰.

Zatem, w przypadku relacji UE z państwami Kaukazu Południowego wyróżnić można dwa etapy. Etap pierwszy przypada na lata od czasu nawiązania stosunków dyplomatycznych między Stronami do roku 2004, natomiast etap drugi przypada na lata od roku 2004 do chwili obecnej i obejmuje relacje pomiędzy Stronami w ramach EPS.

2. Relacje z Armenią

Republika Armenii proklamowała niepodległość w lipcu 1991 r., a 21 IX 1991 r. przeprowadzone zostało wśród ludności referendum, które tę decyzję potwierdziło. Armenia jest państwem śródlądowym, najmniejszym państwem regionu, dodatkowo ma skomplikowane relacje ze swoimi dwoma największymi sąsiadami – Turcją i Azerbejdżanem, z którymi ma zamknięte granice państwowe, głównie z powodu konfliktu w Górskim Karabachu, z Gruzją polityka jest co do zasady poprawna, najlepsze natomiast relacje posiada z Iranem, przez którego terytorium przebiegają teraz szlaki transportowe Armenii i dzięki któremu posiada dostęp do naturalnych surowców. Ponadto państwa te podpisały umowę o budowie gazociągu oraz współpracy hydroelektrycznej na rzece Arax. Bardzo dobre stosunki posiada Armenia z Rosją. Na terytorium Armenii stacjonują wojska rosyjskie, Rosjanie wchodzą również w skład straży granicznej na

⁴⁸⁸ P. Marcinkowska, *op. cit.*, s. 122.

⁴⁸⁹ Armenia – Dz. U. L 239 z 9 IX 1999; Azerbejdżan – Dz. U. L 246 z 17 IX 1999 i Gruzja – Dz. U. L 205 z 4 VIII 1999.

⁴⁹⁰ Wspólne działanie Rady 2004/ 523/ WPZiB z 28 VI 2004 r. dotyczące ustanowienia Misji Rządów Prawa w Gruzji, Dz. U. 2004 L 228/21; Umowa między UE i Gruzją dotycząca statusu i działalności Misji Rządów Prawa w Gruzji, Dz. U. 2004 L 389/41; Porozumienie zawarte pomiędzy EWG i Republiką Gruzji dotyczące handlu tekstyliami, Dz. U. 1994 L 123/250; Porozumienie zawarte pomiędzy EWG i Republiką Azerbejdżanu dotyczące handlu tekstyliami, Dz. U. 1994 L 123/92; Porozumienie zawarte pomiędzy EWG i Republiką Armenii dotyczące handlu tekstyliami, Dz. U. 1994 L 123/64; Decyzja Rady 2011/118/EU z 18 I 2011 r. dotycząca zawarcia Umowy pomiędzy UE i Gruzją o readmisji obywateli gruzińskich przebywających na terytorium UE bez zezwolenia, Dz. U. 2011 L 52; Decyzja Rady 2012/326/WPZiB z dnia 25 VI 2012 r. przedłużająca mandat Specjalnemu Przedstawicielowi UE w regionie Kaukazu Południowego i ds. kryzysu w Gruzji, Dz. U. 2012 z 26 VI 2012 L 165/53.

granicy Armenii z Turcją i Armenii z Azerbejdżanem. Z tych właśnie powodów politykę zagraniczną Armenii określa się jako politykę „wielokierunkowej komplementarności”, która oznacza, że Armenia utrzymuje dobre relacje z UE, Rosją i USA. Szczególnie ważne z punktu widzenia Armenii są dobre relacje z UE, ponieważ dobre relacje z UE posiadają Azerbejdżan i Gruzję jej najbliżsi sąsiedzi, z którymi UE współpracuje w ramach EPS. Ponadto, UE utrzymuje również poprawne relacje z Turcją, które są istotne dla Armenii, zwłaszcza w kontekście rozwiązania konfliktu w Górskim Karabachu i otwarcia wzajemnych granic pomiędzy tymi państwami. W celu wzmocnienia współpracy politycznej pomiędzy Stronami w 2008 r. KE podjęła decyzję o otwarciu delegatury E w stolicy państwa – Jerewanu, a od kwietnia 2009 r. rozpoczęła swoją działalność Grupa Doradcza UE, której zadaniem jest udzielenie wsparcia władzom Armenii w procesie implementacji postanowień PD.

KE przyjęła 2 III 2005 r. RK dla Armenii, w którym: scharakteryzowane zostały relacje między Stronami, szczegółowo opisana została pomoc przekazana krajowi partnerskiemu oraz dokonana została analiza sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej państwa⁴⁹¹. PD dla Armenii został podpisany 14 XI 2006 r. i zgodnie z jego zapisami w punkcie drugim „EPS otwiera dla Armenii perspektywę ustanowienia nowego partnerstwa”, do których zaliczono: udział Armenii w rynku wewnętrznym UE oraz stopniowe uczestnictwo w kluczowych aspektach polityk i programów UE; zintensyfikowanie współpracy politycznej; rozwiązanie konfliktu w Górskim Karabachu; wzajemne otwarcie gospodarek oraz redukcję barier utrudniających wymianę handlową, które przyczynią się do wzrostu inwestycji zagranicznych oraz wzrostu gospodarczego; zwiększenie wsparcia finansowego, uczestnictwo w unijnych programach dotyczących m.in. szkolnictwa, kultury, środowiska; zwiększenie wsparcia technicznego; ustanowienie dialogu dotyczącego przepływu osób, zwłaszcza spraw wizowych oraz kwestii dotyczących readmisji; po wypełnieniu zobowiązań wynikających z PD rozważenie możliwości zawarcia nowego porozumienia regulującego wzajemne relacje między Stronami⁴⁹². W części trzeciej PD wymienione zostały priorytetowe obszary współpracy:

- 1) umocnienie struktur demokratycznych państwa, zasady państwa prawnego, reforma systemu wymiaru sprawiedliwości oraz zwalczanie korupcji;
- 2) wzmocnienie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, poprzez: zapewnienie niezależności mediów, zapewnienie wolności zgromadzeń, zapewnienie ochrony prawa własności intelektualnej, reformę systemu penitencjarnego, reformę policji w ścisłej współpracy z Radą Europy i OBWE, bliską współpracę z instytucjami UE w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Socjalnej;

⁴⁹¹ Country Report, Armenia, COM (2005) 285/3.

⁴⁹² EU-Armenia Action Plan, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf, p.1-2.

- 3) rozwój gospodarczy, redukcja ubóstwa, zrównoważony rozwój oraz ochrona środowiska;
- 4) poprawa klimatu inwestycyjnego oraz wzmocnienie rozwoju sektora prywatnego;
- 5) dalsza konwergencja prawa gospodarczego i praktyk administracyjnych;
- 6) rozwój strategii energetycznej;
- 7) rozstrzygnięcie środkami pokojowymi konfliktu w Górskim Karabachu poprzez zastosowanie następujących działań: zwiększenie wysiłków dyplomatycznych, zwłaszcza za pośrednictwem Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Kaukazu Południowego i konfliktu w Gruzji (SPUE), w celu rozwiązania konfliktu; zwiększenie wsparcia politycznego Grupie Mińskiej; zintensyfikowanie dialogu ze Stronami mające na celu przyspieszenie negocjacji dotyczących rozwiązania konfliktu; wsparcie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w proces rozwiązywania konfliktu; zwiększenie pomocy humanitarnej, pomocy dla uchodźców oraz osób wewnątrznie przesiedlonych;
- 8) wzmocnienie współpracy regionalnej⁴⁹³.

Tabela poniżej zawiera główne obszary współpracy i szczegółowe działania zawarte w PD dla Armenii.

⁴⁹³ Tamże, s. 2-3.

Współpraca polityczna	Współpraca ekonomiczna	Priorytety współpracy społecznej
<p>1. Dialog polityczny i reformy:</p> <ul style="list-style-type: none"> - demokracja, rządy prawa, prawa człowieka i podstawowe wolności; - wzmocnienie instytucji demokratycznych; - reforma systemu wymiaru sprawiedliwości; - wzmocnienie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności; - reforma służby publicznej; - zwalczanie korupcji; - współpraca w ramach WPZiB, zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysami; - rozbrojenie, nieprolifercja i nielegalny eksport broni; - zwalczanie terroryzmu; - współpraca regionalna. <p>2. Rozstrzygnięcie środkami pokojowymi konfliktu w Górskim Karabachu;</p> <p>3. Współpraca w obszarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości:</p> <ul style="list-style-type: none"> - współpraca dotycząca zarządzania granicami; - zagadnienia dotyczące migracji, legalna i nielegalna migracja, readmisja, polityka wizowa i azyłowa; - wzmocnienie dialogu dotyczącego zagadnień związanych z migracją - modernizacja narodowego systemu dla uchodźców zgodnie ze standardami międzynarodowymi; - zwalczanie przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi, narkotykami i pranie pieniędzy; - współpraca policyjna i sądowa; - wzmocnianie współpracy sądowej między Armenią i państwami członkowskimi UE; 	<p>1. Reformy gospodarcze i społeczne, redukcja ubóstwa i zrównoważony rozwój:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kontynuowanie reform w obszarze zarządzania finansami publicznymi; - redukcja ubóstwa; - rozwój rolnictwa i produkcji rolniczej; - poprawa funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej i wzrost gospodarczy poprzez reformy strukturalne; - promowanie zrównoważonego rozwoju. <p>2. Handel i gospodarka:</p> <ul style="list-style-type: none"> - poprawa wymiany handlowej i przepływu towarów; - cła; - standardy, regulacje techniczne i świadectwa zgodności; - restrykcje i utrudnienia administracyjne skierowane przeciwko importowi towarów; - kwestie sanitarne i fitosanitarne; - swoboda przedsiębiorczości, prawo spółek, usługi; - polityka konkurencji; - prawo własności intelektualnej i przemysłowej; - zamówienia publiczne; -statystyka; - kontrola finansowa; - usługi; - przepływ kapitału i płatności bieżące; - przepływ osób i pracowników migrujących; - inne obszary współpracy: podatki, audyt zewnętrzny. <p>3. Współpraca sektorowa: transport, energia, telekomunikacja, środowisko:</p> <ul style="list-style-type: none"> - transport i współpraca regionalna w obszarze transportu; - energia; - społeczeństwo informacyjne; - środowisko; - nauka, technologia i rozwój. 	<p>1. Kontakty międzyludzkie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - edukacja, szkolenia i młodzież; - współpraca kulturalna; - zdrowie publiczne.

Przyjęty pod koniec 2006 r. KDS dla Armenii na lata 2007-2013 określa priorytety pomocy, główne obszary wsparcia oraz wszystkie dostępne instrumenty pomocy, z których dane państwo może skorzystać w ramach EPS. Następnie na jego podstawie

przyjęty został NIP na lata 2011-2013⁴⁹⁴. KDS dla Armenii złożony jest ze wstępu oraz sześciu punktów, podzielonych na podpunkty, które odpowiednio dotyczą: celów współpracy bilateralnej; priorytetów polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa; sytuacji politycznej, ekonomicznej i społecznej; wysokości udzielonej i prognozowanej pomocy oraz celów przyjęcia KDS i jego implementacji. Zgodnie z zapisami KDS na lata 2007-2013 do strategicznych obszarów współpracy Strony zaliczyły: rozwój partnerstwa wspierającego proces reform politycznych, gospodarczych i społecznych w Armenii, który ma odbywać się poprzez realizację postanowień PCA; implementację postanowień PCA i PD; zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa oraz politykę rozwoju, mającą zwłaszcza na celu redukcję ubóstwa⁴⁹⁵. Do priorytetów polityki wewnętrznej władze Armenii zaliczają: konsolidację demokracji, ochronę praw człowieka i podstawowych wolności, rozwój państwa prawnego, efektywną walkę z korupcją, reformę sektora publicznego, poprawę klimatu dla inwestycji, reformę służby zdrowia, redukcję ubóstwa oraz bezpieczeństwo energetyczne⁴⁹⁶. Natomiast, do głównych celów polityki międzynarodowej Armenii należą: rozwiązanie konfliktu w Górskim Karabachu, integracja z UE, rozwój inicjatyw regionalnych oraz rozwój handlu⁴⁹⁷. W części szóstej KDS określone zostały następujące priorytety pomocy UE dla Armenii: 1) dialog polityczny i reformy – pomoc UE będzie miała na celu wzmocnienie zasad demokracji, państwa prawnego, rządów prawa, ochrony praw człowieka i podstawowych wolności; 2) współpraca w rozwiązaniu konfliktu w Górskim Karabachu; 3) rozwój gospodarczy i społeczny, redukcja ubóstwa i zrównoważony rozwój; 4) handel, rynek i reformy regulacyjne – pomoc UE będzie miała na celu wsparcie władz w procesie zbliżania ustawodawstwa Armenii do standardów międzynarodowych i *acquis communautaire* w takich obszarach, jak: cła, normy techniczne, sanitarne i fitosanitarne, prawo spółek, usługi finansowe, konkurencja, ochrona konsumenta, poprawa zdolności administracyjnych, ochrona własności intelektualnej, zamówienia publiczne i statystyka; 5) współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, pomoc UE w tym obszarze będzie miała na celu poprawę współpracy dotyczącej zwalczania terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza handlu ludźmi i narkotykami, nielegalny handel bronią i pranie pieniędzy oraz kwestie związane z migracją i azylem; 6) transport, energia, środowisko, badania, rozwój i innowacja oraz 7) kontakty międzyludzkie – wsparcie ma zostać przeznaczone na reformę edukacji i szkolnictwa wyższego oraz wsparcie wymiany młodzieży w ramach programów Tempus i Youth in Action⁴⁹⁸. Wsparcie finansowe niezbędne do realizacji założonych celów

⁴⁹⁴ Armenia Indicative Paper 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_armenia.pdf.

⁴⁹⁵ Armenia Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_armenia.pdf.

⁴⁹⁶ Tamże, s. 6-7.

⁴⁹⁷ Tamże, s. 7-8.

⁴⁹⁸ Tamże, s. 17-20.

będzie pochodziło z EISP, który będzie obejmować zarówno komponent krajowy, jak i komponenty: regionalny, transgraniczny i tematyczny. Ponadto program TAIEX oraz Twinning. Instrumenty wsparcia są identyczne jak w przypadku państw Europy Wschodniej. Mając na uwadze powyższe cele, w opracowanym na lata 2011-2013 NIP wsparcie finansowe obejmuje trzy obszary: rozwój demokracji i dobre rządy, reformy regulacyjne i zwiększenie zdolności administracyjnych instytucji państwa i wzrost gospodarczy oraz redukcję ubóstwa.

Od czasu wejścia w życie postanowień PCA władze Armenii rozpoczęły proces reform politycznych, gospodarczych i społecznych. Podstawowym założeniem tych reform była budowa państwa demokratycznego z efektywnie funkcjonującą gospodarką wolnorynkową. Pomimo osiągniętego postępu w przeprowadzaniu reform gospodarczych i społecznych nadal dużo do zrobienia pozostało w kilku kluczowych obszarach: dalszego rozwoju instytucji demokratycznych, sferze praw człowieka i jego podstawowych wolności, wzrastającego ubóstwa, zwalczania korupcji oraz rozwiązania konfliktu wokół Górskiego Karabachu. W dniu 17 VI 2010 r. Rada zatwierdziła mandat negocjacyjny dla KE mający na celu rozpoczęcie negocjacji umów stowarzyszeniowych z państwami Kaukazu Południowego. Negocjacje dotyczące umowy stowarzyszeniowej z Armenią rozpoczęły się 15 VII 2010 r.

3. Relacje z Azerbejdżanem

Republika Azerbejdżanu proklamowała swoją niepodległość 18 IX 1991 r. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji przyjętej w 1995 r. ustroj państwa został określony jako republika prezydencka. W rękach Prezydenta skupiona została władza wykonawcza, a władza ustawodawcza należy do jednoizbowego parlamentu, złożonego z 125 członków, władza sądownicza zaś należy do niezawisłych sądów. Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich na 5-letnią kadencję, z możliwością jednokrotnej reelekcji.

Politykę zagraniczną Azerbejdżanu określa się również mianem „wielokierunkowej komplementarności” i zrównoważonego podejścia do relacji z UE, Rosją, USA, Iranem, Turcją i innymi sąsiadami, gdyż kraj ten dąży do utrzymania poprawnych relacji z każdym z wymienionych podmiotów⁴⁹⁹.

Dnia 2 III 2005 r. KE przyjęła RK dla Azerbejdżanu, w którym scharakteryzowane zostały: dotychczasowe relacje między Stronami, wysokość i rodzaj udzielonej pomocy oraz sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna państwa⁵⁰⁰. Na jego podstawie został opracowany i przyjęty 14 XI 2006 r. PD dla Azerbejdżanu. Zgodnie z zapisami części drugiej PD,

⁴⁹⁹ I. Rza, *Azerbaijan and the European Union Neighbourhood Policy: building a privileged relationship*, Brussels, 2004, p. 20-46.

⁵⁰⁰ Country Report, Azerbaijan, COM (2005) 285/3.

identycznie jak w przypadku PD dla Armenii, „EPS otwiera perspektywy ustanowienia nowego partnerstwa” pomiędzy Stronami, do których zaliczono: udział Azerbejdżanu w rynku wewnętrznym UE oraz stopniowe uczestnictwo w kluczowych aspektach polityk i programów UE; zintensyfikowanie współpracy politycznej; rozwiązanie konfliktu w Górskim Karabachu; wzajemne otwarcie gospodarek oraz redukcja barier utrudniających wymianę handlową, które przyczynią się do wzrostu inwestycji zagranicznych oraz wzrostu gospodarczego; zwiększenie wsparcia finansowego, uczestnictwo w unijnych programach dotyczących m.in. szkolnictwa, kultury, środowiska; zwiększenie wsparcia technicznego; ustanowienie dialogu dotyczącego przepływu osób oraz otwarcie delegatury UE w Azerbejdżanie. W części trzeciej PD wymienione zostały priorytetowe obszary współpracy: 1) rozstrzygnięcie środkami pokojowymi konfliktu w Górskim Karabachu. Ponieważ konflikt ten jest konfliktem pomiędzy Azerbejdżanem i Armenią, w PD Azerbejdżanu przewidziane zostały takie same mechanizmy jego rozwiązania jak w PD Armenii: zwiększenie wysiłków dyplomatycznych, zwłaszcza za pośrednictwem SPUE, w celu rozwiązania konfliktu; zwiększenie wsparcia politycznego Grupie Mińskiej; zintensyfikowanie dialogu ze Stronami mającego na celu przyspieszenie negocjacji dotyczących rozwiązania konfliktu; wsparcie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w proces rozwiązywania konfliktu; zwiększenie pomocy humanitarnej, pomocy dla uchodźców oraz osób wewnątrznie przesiedlonych; 2) umocnienie struktur demokratycznych państwa, zasady państwa prawnego; 3) wzmocnienie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności; 4) poprawa klimatu inwestycyjnego oraz wzmocnienie rozwoju sektora prywatnego; 5) cła; 6) rozwój gospodarczy, redukcja ubóstwa, zrównoważony rozwój oraz ochrona środowiska; 7) dalsza konwergencja prawa gospodarczego i praktyk administracyjnych; 8) wzmocnienie bilateralnej współpracy między Stronami w sektorze energetycznym i transportowym; 9) współpraca w obszarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości; 10) wzmocnienie współpracy regionalnej⁵⁰¹.

Tabela poniżej zawiera główne obszary współpracy i szczegółowe działania zawarte w PD dla Azerbejdżanu.

⁵⁰¹ EU- Azerbaijan Action Plan, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf, p. 2-3.

Współpraca polityczna	Współpraca ekonomiczna	Priorytety współpracy społecznej
<p>1. Dialog polityczny i reformy:</p> <ul style="list-style-type: none"> - demokracja, rządy prawa, prawa człowieka i podstawowe wolności; - wzmocnienie instytucji demokratycznych; - reforma systemu wymiaru sprawiedliwości; - wzmocnienie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności; - reforma służby publicznej; - zwalczanie korupcji; - współpraca w ramach WPZiB, zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysami; - rozbrojenie, nieprolifercja i nielegalny eksport broni; - zwalczanie terroryzmu; - współpraca regionalna. <p>2. Rozstrzygnięcie środkami pokojowymi konfliktu w Górskim Karabachu;</p> <p>3. Współpraca w obszarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości:</p> <ul style="list-style-type: none"> - współpraca dotycząca zarządzania granicami oraz intensyfikacja współpracy w tym obszarze z krajami sąsiednimi; - kwestie związane z migracją – legalna i nielegalna migracja, readmisja, polityka wizowa i azylowa; - zwalczanie przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi, narkotykami i prania pieniędzy; - współpraca policyjna i sądowa; - wzmocnianie współpracy sądowej między Armenią i państwami członkowskimi UE. 	<p>1. Reformy gospodarcze i społeczne, redukcja ubóstwa i zrównoważony rozwój:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kontynuowanie reformy polityki monetarnej we współpracy z MFW; - redukcja ubóstwa; - reforma systemu emerytalnego; - rozwój produkcji rolnej i rozwój rolnictwa; - poprawa funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej i wzrost gospodarczy poprzez reformy strukturalne; - promowanie zrównoważonego rozwoju. <p>2. Handel i gospodarka:</p> <ul style="list-style-type: none"> - poprawa wymiany handlowej; - implementacja postanowień PCA dotyczących przepływu towarów; - akcesja do WTO; - cła; - standardy, regulacje techniczne i świadectwa zgodności; - restrykcje i utrudnienia administracyjne skierowane przeciwko importowi towarów; - kwestie sanitarne i fitosanitarne; - swoboda przedsiębiorczości, prawo spółek, usługi; - usługi; - przepływ kapitału i płatności bieżące; - przepływ osób i pracowników migrujących; - inne obszary współpracy: podatki, modernizacja i prywatyzacja, polityka konkurencji, prawo własności intelektualnej i przemysłowej, zamówienia publiczne, statystyka, audyt zewnętrzny. <p>3. Współpraca sektorowa: transport, energia i środowisko:</p> <ul style="list-style-type: none"> - transport – opracowanie i implementacja narodowej strategii transportowej, łącznie z rozwojem infrastruktury transportowej; - współpraca regionalna w obszarze transportu; - energia; - technologie komunikacyjne, społeczeństwo informacyjne i media; - środowisko; - współpraca regionalna; - nauka, technologia i rozwój. 	<p>1. Kontakty międzyludzkie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - edukacja, szkolenia i młodzież; - zdrowie publiczne.

KDS dla Azerbejdżanu w ramach EPS na lata 2007-2013 określa priorytety pomocy, główne obszary wsparcia, wszystkie dostępne instrumenty pomocy, z których dane państwo może skorzystać w ramach EPS. Następnie na jego podstawie przyjęty obecnie obowiązujący NIP na lata 2011-2013, który wymienia cele, zasady oraz wysokość wsparcia finansowego w ramach EISP⁵⁰². Zgodnie z zapisami KDS na lata 2007-2013 do głównych obszarów współpracy Strony zaliczyły: rozwój wzajemnie korzystnego partnerstwa wspierającego proces reform w Azerbejdżanie, implementację postanowień PCA i PD, kwestie dotyczące bezpieczeństwa oraz politykę rozwoju. Zatem powyższe cele współpracy UE z Azerbejdżanem są identyczne z celami przewidzianymi w KDS dla państw Europy Wschodniej⁵⁰³. KDS dla Azerbejdżanu złożony jest ze wstępu oraz pięciu punktów, podzielonych na podpunkty, które odpowiednio dotyczą: celów współpracy dwustronnej; priorytetów polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa; sytuacji politycznej, ekonomicznej i społecznej; wysokości udzielonej i prognozowanej pomocy oraz celów przyjęcia KDS i jego implementacji. Do priorytetów polityki wewnętrznej władze Azerbejdżanu zaliczają: konsolidację demokracji, ochronę praw człowieka i podstawowych wolności, rozwój państwa prawnego; reformę systemu wymiaru sprawiedliwości; promowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego i redukcję ubóstwa; efektywne zwalczanie przestępczości i walkę z korupcją; reformę sektora publicznego oraz poprawę klimatu inwestycyjnego⁵⁰⁴. W zakresie polityki międzynarodowej do priorytetów Azerbejdżanu zalicza się: rozwiązanie konfliktu w Górskim Karabachu; integrację z UE; współpracę z Rosją, Turcją, Iranem; współpracę regionalną; rozwój handlu i akcesję do NATO⁵⁰⁵. W części piątej KDS, określone zostały priorytety pomocy UE, których jest sześć: 1) dialog polityczny i reformy, a zwłaszcza wzmocnienie demokracji, dobrych rządów, państwa prawnego, praw człowieka i podstawowych wolności, wolności prasy i zgromadzeń, zwalczanie przestępczości i korupcji, współpraca w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zagadnienia dotyczące rozbrojenia, nieprolifracji, zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysami; 2) rozwój gospodarczy i społeczny, redukcja ubóstwa i zrównoważony rozwój; 3) handel, rynek i reformy regulacyjne, związane z prawem celnym, regulacjami technicznymi, standardami zgodności, prawem przedsiębiorczości i prawem spółek, poprawą zdolności administracyjnej, zwłaszcza skarbowej, konkurencją, ochroną konsumenta, ochroną własności intelektualnej i przemysłowej, zamówieniami publicznymi i statystyką; 4) współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, która będzie skupiać się na zagadnieniach: migracji i azylu; zarządzania granicami i polityki wizowej; zwalczania przestępczości

⁵⁰² Azerbaijan National Indicative Programme, 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_azerbaijan.pdf.

⁵⁰³ Azerbaijan Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan.pdf.

⁵⁰⁴ Tamże, s. 6-7.

⁵⁰⁵ Tamże, s. 7-8.

zorganizowanej i terroryzmu oraz współpracy sądowej; 5) transport, energia, środowisko, badania, rozwój i innowacja oraz 6) kontakty międzyludzkie⁵⁰⁶.

Wsparcie finansowe niezbędne do realizacji założonych celów będzie pochodziło z EISP, który będzie obejmować zarówno komponent krajowy, jak i komponenty: regionalny, transgraniczny i tematyczny. EISP dotyczy programów tematycznych np. Migracja i Azyl, Bezpieczeństwo Żywnościowe, Inwestuj w Człowieka czy Środowisko i Zrównoważony Rozwój, ponadto program TAIEX, Twinning oraz Instrument Stabilności. Instrumenty wsparcia są identyczne jak w przypadku państw Europy Wschodniej.

4. Relacje z Gruzją

W Gruzji, jako jedynej z byłych republik radzieckich, najbardziej i najsilniej naród wyrażał swoje dążenia niepodległościowe⁵⁰⁷. Gruzja proklamowała niepodległość 9 IV 1991 r., a 24 VIII 1995 r. Parlament gruziński przyjął Konstytucję. Ustrój państwa został określony jako republika prezydencka. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji, Prezydent jest głową państwa oraz „prowadzi i wykonuje politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa”. Wybierany jest w wyborach powszechnych, bezpośrednich i tajnych na 5-letnią kadencję z możliwością dwukrotnej reelekcji. Prezydent Gruzji posiada bardzo szerokie uprawnienia: mianuje i odwołuje Premiera, może odwołać Parlament, musi wyrazić zgodę na kandydatów na ministrów, może z własnej inicjatywy odwołać ministrów spraw wewnętrznych, obrony i bezpieczeństwa państwa, przewodniczy Radzie Sądowniczej oraz mianuje i odwołuje sędziów. Parlament gruziński dzieli władzę wykonawczą z Prezydentem. Jest on jednoizbowy i złożony z 235 członków wybieranych w powszechnych, bezpośrednich i tajnych wyborach na 4-letnią kadencję.

Sfałszowane wybory prezydenckie 2 XI 2003 r. spowodowały masowe, ale i pokojowe protesty, wiece i demonstracje uliczne mieszkańców Gruzji, które w literaturze określane są jako „rewolucja róż”, a które doprowadziły do rezygnacji 23 XI prezydenta E. Szewardnadze i ogłoszenia odbytych wyborów prezydenckich za nieważne. Nowe wybory prezydenckie, które wygrał M. Saakaszwili większością 96,2% głosów, odbyły się 4 I 2004 r. Zdaniem obserwatorów z ramienia OBWE i Rady Europy odbyły się one zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Gruzja była również tą byłą republiką radziecką, która jako pierwsza zadeklarowała chęć przystąpienia do NATO oraz do UE, zaliczając je do swoich priorytetowych celów polityki zagranicznej. Cele te w dalszym ciągu pozostają aktualne. W czerwcu 2004 r. przedstawiony został przez prezydenta i premiera na konferencji międzynarodowej w Brukseli *Program działań Prezydenta*

⁵⁰⁶ Tamże, s. 19-23.

⁵⁰⁷ B. Musiałowicz, *Gruzja – wybrane problemy polityki wewnętrznej i zagranicznej*, [w:] K. Iwańczuk, T. Kapuśniak, *Region Kaukazu...*, s. 85; O. Pliszczyńska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa UE wobec Gruzji*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz, *op. cit.*, s. 147-157.

i rządu na najbliższe lata. Program ten zawierał następujące cele polityki wewnętrznej: budowa silnych demokratycznych instytucji; dobre rządy; rozwój zasobów ludzkich; ochrona dziedzictwa kulturowego oraz ochrona terytorialnej integralności i bezpieczeństwa wewnętrzne. W oparciu o ten dokument rząd gruziński opracował szczegółowy plan działania na lata 2004-2006. Wyodrębniono 4 cele: walkę z korupcją; zapewnienie stabilności wewnętrznej; redukcję ubóstwa oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju gospodarczego. W lipcu 2004 r. rząd gruziński przyjął dekret ustanawiający Komisję ds. Integracji Gruzji z UE, której przewodniczy premier.

W dniu 2 III 2005 r. KE przyjęła RK dla Gruzji, w którym scharakteryzowane zostały dotychczasowe relacje między Stronami, opisana została pomoc przekazana państwu, opisano sytuację wewnętrzną i zewnętrzną państwa⁵⁰⁸. Na jego podstawie został opracowany i przyjęty PD. W przypadku polityki wewnętrznej zasadniczym jej celem nadal pozostaje reintegracja terytorialna państwa i zlikwidowanie separatystycznych republik Abchazji i Osetii Południowej⁵⁰⁹. Identycznie jak w przypadku Armenii i Azerbejdżanu w części drugiej wymienione zostały przewidywane korzyści z ustanowienia nowego partnerstwa w ramach EPS. Zaliczono do nich: udział w rynku wewnętrznym UE oraz stopniowe uczestnictwo w kluczowych aspektach polityk i programów UE; zintensyfikowanie współpracy politycznej; rozwiązanie konfliktu wewnętrznego w Gruzji; wzmocnienie współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, nawiązanie współpracy w ramach WPZiB, włączając wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, wzmocnienie współpracy w sektorach: energii, transportu i środowiska, wzmocnienie współpracy bilateralnej i wielostronnej w regionie Morza Czarnego, podjęcie inicjatyw mających na celu lepsze zarządzanie zasobami morskimi Morza Czarnego, wzajemne otwarcie gospodarek oraz redukcja barier utrudniających wymianę handlową, które przyczynią się do wzrostu inwestycji zagranicznych oraz wzrostu gospodarczego; zwiększenie wsparcia finansowego, uczestnictwo w unijnych programach dotyczących m.in. szkolnictwa, kultury, środowiska; zwiększenie wsparcia finansowego i technicznego oraz ustanowienie dialogu dotyczącego przepływu osób⁵¹⁰. W części trzeciej PD wymienione zostały priorytetowe obszary współpracy: 1) umocnienie struktur demokratycznych państwa, zasady państwa prawnego, wzmocnienie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności; 2) poprawa klimatu inwestycyjnego, poprawa transparentności procesów prywatyzacyjnych oraz zwalczanie korupcji; 3) rozwój gospodarczy, redukcja ubóstwa, zrównoważony rozwój oraz ochrona środowiska; 4) współpraca w obszarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości oraz zarządzania granicami; 5) wzmocnienie współpracy regionalnej; 6) promocja pokojowych środków rozwiązywania konfliktów

⁵⁰⁸ Country Report – Georgia, COM (2005) 72 final.

⁵⁰⁹ Tamże, s. 86-89.

⁵¹⁰ EU – Georgia Action Plan, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf, s. 6-7.

wewnętrznych. W PD przewidziano następujące działania mające pomóc w rozwiązywaniu konfliktów wewnętrznych: rozwiązanie konfliktów w oparciu o poszanowanie zasad suwerenności i integralności terytorialnej; zachęcanie do podejmowania wysiłków na rzecz budowania wzajemnego zaufania; zwiększenie efektywności mechanizmu konsultacji; podjęcie działań mających na celu przyspieszenie procesu demilitaryzacji i rozwiązania konfliktu w oparciu o postanowienia planu pokojowego opracowanego w ramach OBWE; zwiększenie współpracy i zaangażowania UE i państw członkowskich OBWE i innych państw w mechanizmy pokojowego rozstrzygnięcia sporów; wsparcie aktywnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w procesy rozwiązywania konfliktów; wsparcie działań OBWE oraz ONZ w wysiłkach mających na celu pokojowe rozwiązanie konfliktów; 7) współpraca w ramach WPZiB; 8) transport i energia⁵¹¹.

⁵¹¹ Tamże, p. 2-3.

Tabela poniżej zawiera główne obszary współpracy i szczegółowe działania zawarte w PD dla Gruzji.

Współpraca polityczna	Współpraca ekonomiczna	Priorytety współpracy społecznej
<p>1. Dialog polityczny i reformy:</p> <ul style="list-style-type: none"> - demokracja, rządy prawa, prawa człowieka i podstawowe wolności; - wzmocnienie instytucji demokratycznych; - reforma wymiaru sprawiedliwości; - poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości; - poprawa warunków aresztu; - wzmocnienie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności; - reforma służby publicznej; - zwalczanie korupcji; - współpraca w ramach WPZiB, zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysami; - rozbrojenie, nieprolifercja i nielegalny eksport broni; - zwalczanie terroryzmu; - współpraca regionalna. <p>2. Współpraca mająca na celu rozwiązanie konfliktów wewnętrznych.</p> <p>3. Współpraca w obszarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości:</p> <ul style="list-style-type: none"> - współpraca dotycząca zarządzania granicami; - intensyfikacja współpracy transgranicznej; - kwestie związane z migracją – legalna i nielegalna migracja, readmisja, polityka wizowa i azylowa; - wzmocnienie dialogu dotyczącego zagadnień związanych z migracją; - modernizacja krajowego systemu dla uchodźców zgodnie ze standardami międzynarodowymi; - zwalczanie przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi, narkotykami i prania pieniędzy; - wzmocnienie współpracy transgranicznej między Gruzją, UE i państwami sąsiedzkimi; - modernizacja wewnętrznego systemu dotyczącego uchodźców; - współpraca policyjna i sądowa; - wzmacnianie współpracy sądowej między Gruzją i państwami członkowskimi UE. 	<p>1. Reformy gospodarcze i społeczne, redukcja ubóstwa i zrównoważony rozwój;</p> <ul style="list-style-type: none"> - kontynuowanie reformy polityki monetarnej we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym; - redukcja ubóstwa; - rozwój produkcji rolnej i rozwój rolnictwa; - poprawa funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej i wzrost gospodarczy poprzez reformy strukturalne; - promowanie zrównoważonego rozwoju. <p>2. Handel i gospodarka:</p> <ul style="list-style-type: none"> - poprawa wymiany handlowej; - rolnictwo; - cła; - standardy, regulacje techniczne i świadectwa zgodności; - restrykcje i utrudnienia administracyjne skierowane przeciwko importowi towarów; - kwestie sanitarne i fitosanitarne; - swoboda przedsiębiorczości, prawo spółek, usługi; - usługi; - przepływ kapitału i płatności bieżące; - inne obszary współpracy: podatki, polityka konkurencji, prawo własności intelektualnej i przemysłowej, zamówienia publiczne, statystyka, audyt zewnętrzny. <p>3. Współpraca sektorowa – transport, energia, środowisko, telekomunikacja, badania i innowacja:</p> <ul style="list-style-type: none"> - transport – rozwój infrastruktury transportowej, rozwój współpracy w obszarze nawigacji satelitarnej; - przeprowadzenie reform w sektorach transportu lądowego, morskiego i lotniczego, rozwój współpracy regionalnej; - energia; - społeczeństwo informacyjne i media; - środowisko; - współpraca regionalna. 	<p>1. Kontakty międzyludzkie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - edukacja, szkolenia i młodzież; - zdrowie; - kultura.

KDS dla Gruzji na lata 2007-2013 określa priorytety pomocy, główne obszary wsparcia, wszystkie dostępne instrumenty pomocy, z których dane państwo może skorzystać w ramach EPS. Następnie na jego podstawie przyjęty został NIP na lata 2011-2013, który wymienia cele, zasady oraz wysokość wsparcia finansowego w ramach EISP⁵¹². Zgodnie z zapisami KDS na lata 2007-2013 do głównych obszarów współpracy Strony zaliczyły: rozwój wzajemnie korzystnego partnerstwa wspierającego proces reform w Gruzji, implementację postanowień PCA i PD, kwestie dotyczące bezpieczeństwa; bezpieczeństwo i dywersyfikację dostaw energii oraz politykę rozwoju⁵¹³. Obecne KDS obowiązują w latach 2007-2013. KDS dla Gruzji złożony jest ze wstępu oraz pięciu punktów, podzielonych na podpunkty, które odpowiednio dotyczą: celów współpracy dwustronnej; priorytetów polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa; sytuacji politycznej, ekonomicznej i społecznej; wysokości udzielonej i prognozowanej pomocy oraz celów przyjęcia KDS i jego implementacji. Do priorytetów polityki wewnętrznej władze Gruzji zaliczają: rozwiązanie konfliktów wewnętrznych; konsolidację demokracji, ochronę praw człowieka i podstawowych wolności; reformę i wzmocnienie systemu wymiaru sprawiedliwości; politykę makroekonomiczną, efektywne zwalczanie przestępczości i korupcji, reformę sektora publicznego, redukcję ubóstwa, poprawę klimatu inwestycyjnego oraz reformę administracji⁵¹⁴. W zakresie polityki międzynarodowej do priorytetów Gruzji zalicza się: integrację z UE; akcesję do NATO; współpracę z Rosją, USA i Turcją; współpracę regionalną oraz rozwój handlu zagranicznego⁵¹⁵. W części piątej KDS określone zostały priorytety pomocy UE, których jest siedem: 1) dialog polityczny i reformy, a zwłaszcza wzmocnienie demokracji, dobrych rządów, państwa prawnego, praw człowieka i podstawowych wolności, wolności prasy i zgromadzeń, zwalczanie przestępczości i korupcji, współpraca w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zagadnienia dotyczące rozbrojenia, nieprolifracji, zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysami; 2) rozwiązanie konfliktów wewnętrznych – dotyczy to Abchazji i Osetii Południowej, które zagrażają terytorialnej integralności Gruzji; 3) współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa, która będzie skupiać się na następujących zagadnieniach: reformie systemu wymiaru sprawiedliwości, zarządzaniu granicami, problemach związanych z migracją, zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz współpracy policyjnej i sądowej; 4) gospodarka i reformy społeczne, redukcja ubóstwa i zrównoważony rozwój; 5) rynek i reformy regulacyjne; 6) współpraca

⁵¹² Georgia National Indicative Programme, 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_georgia.pdf.

⁵¹³ Georgia Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_georgia.pdf.

⁵¹⁴ Tamże, s. 9-10.

⁵¹⁵ Tamże, s. 11-12.

w sektorach: transportu, energii, środowiska, społeczeństwa informacyjnego i mediów; 7) kontakty międzyludzkie⁵¹⁶.

RE na swoim spotkaniu w Brukseli 1 VIII 2008 r. podjęła decyzję o zintensyfikowaniu współpracy z Gruzją, łącznie z podpisaniem porozumienia ustanawiającego DCFTA, tak szybko, jak szybko warunki na to pozwolą. W związku z takim stanowiskiem RE KE podjęła następujące działania: po pierwsze zwiększyła do kwoty 500 mln euro pomoc dla Gruzji na lata 2008-2012, po drugie rozpoczęła przygotowania do rozpoczęcia negocjacji porozumienia ustanawiającego DCFTA, po trzecie rozpoczęła negocjacje dotyczące ułatwień wizowych dla obywateli Gruzji, po czwarte podpisana została Wspólna deklaracja UE–Gruzja ustanawiająca Partnerstwo na rzecz mobilności. Ponadto, w maju 2009 r., zainaugurowało swoją działalność PW, które również objęło Gruzję.

5. Główne obszary współpracy

5.1. Demokracja, rządy prawa i ochrona praw człowieka

W postanowieniach PD wszystkich państw Kaukazu Południowego jako pierwszy obszar współpracy Strony uznały konieczność wzmocnienia struktur demokratycznych państwa, zasady państwa prawnego, reformę systemu wymiaru sprawiedliwości i zwalczanie korupcji oraz ochronę praw człowieka i jego podstawowych wolności.

W tabeli poniżej zostały zawarte postanowienia PD krajów partnerskich Kaukazu Południowego w tym obszarze.

⁵¹⁶ Tamże, s. 20-24.

	Demokracja, reforma wymiaru sprawiedliwości i zwalczanie korupcji	Ochrona praw człowieka i jego podstawowych wolności
Armenia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zapewnienie właściwej implementacji reformy konstytucyjnej zapewniającej lepszy podział kompetencji pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, zapewnienie funkcjonowania niezależnego sądownictwa i efektywniejszego funkcjonowania władz samorządowych; 2. Powołanie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich; 3. Zapewnienie przebiegu wyborów prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych zgodnie ze standardami Rady Europy i OBWE; 3. Zapewnienie niezależności wymiarowi sprawiedliwości, a zwłaszcza sędziom i prokuratorom; 4. Powołanie sądów administracyjnych; 5. Zapewnienie lepszego dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej; 6. Przyjęcie Strategii dotyczącej zwalczania korupcji. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zapewnienie niezależności mediom; 2. Zapewnienie obywatelom prawa do swobodnego zrzeszania się; 3. Zapewnienie ochrony praw własności intelektualnej; 4. Dalsza reforma systemu penitencjarnego; 5. Bliska współpraca z Radą Europy i OBWE w przeprowadzaniu reformy policji i organów ścigania; 6. Współpraca z organizacjami europejskimi w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Socjalnej.
Azerbejdżan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma prawa wyborczego oraz zapewnienie, że wszystkie odbywające się wybory będą przeprowadzane zgodnie ze standardami Rady Europy i OBWE; 2. Kontynuacja reform legislacyjnej i administracyjnej mających na celu poprawę funkcjonowania władz lokalnych; 3. Kontynuacja reform instytucjonalnych zapewniających większą równowagę pomiędzy kompetencjami władzy ustawodawczej i wykonawczej, zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w Radzie Europy. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poprawa funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości, zwiększenie jego niezależności i efektywności; 2. Ratyfikacji Protokołów dodatkowych do Konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu; 3. Rozwój niezależnych i publicznych mediów; 4. Promowanie rozwoju organizacji pozarządowych; 5. Rozwój prawa do informacji; 6. Zapewnienie wolności wyznania.
Gruzja	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma systemu wymiaru sprawiedliwości; 2. Przyjęcie nowego kodeksu postępowania karnego; 3. Rozwój cywilnych rejestrów (do końca 2009 r.); 4. Zapewnienie przebiegu wyborów prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych zgodnie ze standardami Rady Europy i OBWE. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poprawa warunków przetrzymywania osób zatrzymanych i implementacja rekomendacji Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu Traktowaniu; 2. Implementacja Protokołu dodatkowego do konwencji o zakazie tortur.

Od połowy lat 90. wszystkie państwa tego regionu rozpoczęły proces ratyfikacji umów międzynarodowych mających na celu zapewnienie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, przyjętych pod auspicjami ONZ i Rady Europy. W dwóch tabelach zamieszczonych poniżej zawarte zostały informacje na temat podpisania, przystąpienia lub ratyfikacji przez państwa Kaukazu Południowego podstawowych

konwencji międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka i jego podstawowych wolności oraz EKPCZ wraz z Pd.

Państwo	Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych	Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet	Konwencja o zakazie tortur, Protokół dodatkowy dotyczący prawa do skargi indywidualnej- art. 22	Konwencja o ochronie praw dziecka	Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, prawo do indywidualnej skargi – art. 14
Armenia	23.06.1993	13.09.1993	13.09.1993	13.09.1993; art. 22 – nie	23.06.1993	23.06.1993; art. 14 – nie
Azerbejdżan	13.08.1992	13.08.2012	10.07.1995	16.08.1996; art. 22 – 4.02.2002	13.08.1992	16.08.1996; art. 14- 27.09.2001
Gruzja	3.05.1994	3.05.1994	26.10.1994	26.10.1994; art. 22 – 30.06.2005	2.06.1994	2.06.1999; art. 14 –30.06.2005

Państwo	Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego	Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa	Międzynarodowa Konwencja o ochronie osób przed przymusowymi przesiedleniami	Konwencja o ochronie osób niepełnosprawnych	Konwencja o pracownikach migrujących
Armenia	1.10.1999	23.06.1993	Nie	30.03.2007	Nie
Azerbejdżan	Nie	16.08.1996	6.02.2007	20.01.2009	11.01.1999
Gruzja	5.09.2003	11.10.1993	Nie	10.07.2009	Nie

Państwo	EKPCZ	Pd nr 1	Pd nr 2	Pd nr 4	Pd nr 5	Pd nr 6	Pd nr 7	Pd nr 12	Pd nr 13
Armenia	25.01.2001 26.04.2002	25.01.2001 26.04.2002	25.01.2001 26.04.2002	25.01.2001 26.04.2002	25.01.2001 26.04.2002	25.01.2001 29.09.2003	25.01.2001 26.04.2002 (1.07.2002)	18.06.2004 17.12.2004 (1.04.2005)	19.05.2006
Azerbejdżan	25.01.2001 15.04.2002	25.01.2001 15.04.2002	25.01.2001 15.04.2002	25.01.2001 15.04.2002	25.01.2001 15.04.2002	25.01.2001 15.04.2002	25.01.2001 15.04.2002	11.12.2003	Nie
Gruzja	27.04.1999 20.05.1999	17.06.1999 7.06.2002	27.04.1999 20.05.1999	17.06.1999 13.04.2000	27.04.1999 20.05.1999	17.06.1999 13.04.2000 (1.05.2000)	17.06.1999 13.04.2000 (1.07.2000)	4.11.2000 15.06.2001 (1.04.2005)	3.05.2002 22.05.2003 (1.09.2003)

* Normalną czcionką oznaczono datę podpisania/przystąpienia, pogrubiono datę ratyfikacji, a w nawiasach zaznaczono datę wejścia w życie.

Z informacji przedstawionych w tabelach powyżej wynika, że wszystkie państwa Kaukazu Południowego ratyfikowały EKPCZ i część dołączonych do niej protokołów, wyjątkiem jest Azerbejdżan, który nie podpisał Pd nr 13. W przypadku konwencji przyjmowanych pod auspicjami ONZ państwa tego regionu ratyfikowały większość

z nich z dwoma wyjątkami: Armenia i Gruzja nie ratyfikowały Międzynarodowej konwencji o ochronie osób przed przymusowymi przesiedleniami oraz Konwencji o pracownikach migrujących, natomiast Azerbejdżan nie ratyfikował Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Konstytucje każdego z państw zapewniają swoim obywatelom wolność słowa i wypowiedzi, wolność wyznania, wolność zgromadzeń i stowarzyszania się oraz wolność tworzenia związków zawodowych.

W przypadku Azerbejdżanu niezbyt często odnotowuje się przypadki zatrzymywania dziennikarzy pod zarzutem np. pomówienia, które w Azerbejdżanie jest przestępstwem. Znacznie większym problemem jest w tym państwie brak wolności mediów i prasy, które spotykają się z różnymi problemami natury ekonomicznej, finansowej i prawnej. Zgodnie z raportami OBWE prasie opozycyjnej odmawia się dostępu do drukarni, kanałów dystrybucji prasy lub nakładane są na jej wydania wysokie ceny. Aby przeciwdziałać tym zjawiskom, rząd w marcu 2003 r. powołał Radę Prasy, która ma pełnić rolę mediatora pomiędzy społecznością dziennikarską a władzami, zwłaszcza w kontekście postawionych zarzutów pomówień.

W zakresie wolności wyznania w Azerbejdżanie istnieje obowiązek rejestracji grup religijnych, dzięki któremu uzyskują one podmiotowość prawną. Brak rejestracji oznacza, że dana grupa religijna nie może legalnie w tym państwie funkcjonować.

W przypadku Gruzji największy niepokój wśród obserwatorów Rady Europy i OBWE budzą pojawiające się, obecnie coraz rzadziej, przypadki tortur, nieludzkiego traktowania oraz użycia siły w stosunku do osób zatrzymanych.

W zakresie prawa do strajku, co do zasady, jest ono zagwarantowane pracownikom, niemniej jednak występują pewne ograniczenia. W Azerbejdżanie nie mają prawa do strajku pracownicy komunikacji miejskiej. W przypadku złamania tego zakazu grozi im kara pozbawienia wolności do lat 3.

Konstytucyjnie również zagwarantowana jest zasada równości kobiet i mężczyzn. Niemniej jednak we wszystkich państwach zauważalna jest ta sama tendencja, a mianowicie ponad 60% oficjalnie zarejestrowanych bezrobotnych to kobiety. Zaniepokojenie władz budzi również wysoka przemoc domowa i napastowanie seksualne. W celu zlikwidowania tego zjawiska wszystkie państwa na przełomie lat 2004/2005 przyjęły narodowe plany mające na celu poprawę statusu kobiet i zwiększenia ich roli w społeczeństwie.

Niepokój organizacji monitorujących przestrzeganie praw człowieka i jego podstawowych wolności budzi instytucja tzw. administracyjnego zatrzymania, które pozwala na zatrzymanie na 15 dni osoby bez dostępu do adwokata. Wszystkie państwa zniosły karę śmierci. W każdym z państw regionu funkcjonuje instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich. W przypadku Armenii od 2003 r., Azerbejdżanu od 2001 r., a Gruzji od 2004 r.

Bardzo ważnym obszarem współpracy ze wszystkimi państwami tego regionu jest udzielenie pomocy w budowaniu struktur państwa prawnego opartego na zasadach

demokracji, wolności i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Dla realizacji tego celu Rada na podstawie wspólnego działania z 28 VI 2004 r. ustanowiła 16 VII 2004 r. roczną Misję Rządów Prawa (EU JUST Themis) w Gruzji⁵¹⁷.

W tabeli poniżej przedstawione zostały informacje dotyczące poziomu wolności w państwach Europy Wschodniej według *Freedom House Assessment* z podziałem na wskaźnik praw politycznych (PP) i wskaźnik praw gospodarczych (PG)⁵¹⁸.

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG	PP	PG
Armenia	4	4	4	4	4	4	4	4	5	4	5	4	5	4	6	4	6	4	6	4
Azerbejdżan	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5
Gruzja	4	4	4	4	4	4	3	4	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	3

Z informacji zawartych w tabeli wynika, że średni wskaźnik dla Azerbejdżanu to 5,5 – oznacza to zatem brak wolności i plasuje to państwo, podobnie jak Białoruś, wśród krajów o ustroju autorytarnym, dla Armenii – 5, co oznacza częściową wolność i oznacza słabą demokrację, i dla Gruzji – 3,5 co również oznacza częściową wolność, a zatem podobnie jak w przypadku Armenii, Mołdowy i Ukrainy słabą demokrację⁵¹⁹.

5.2. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Do głównych celów współpracy w tym obszarze UE i kraje partnerskie zaliczyły: rozwój wzmocnionego dialogu i regularną wymianę informacji w ramach WPZiB; rozwój współpracy z UE dotyczącej kwestii związanej z nakładaniem przez UE sankcji, zwłaszcza embarga na broń; podpisanie i ratyfikowanie Protokołu o przywilejach i immunitetach MTK; zwalczanie międzynarodowej przestępczości zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi, zwłaszcza tych podlegających jurysdykcji MTK; współpracę w zakresie zwalczania wspólnych zagrożeń, zwłaszcza nieprolifracji broni masowego rażenia i nielegalnego handlu bronią; współpracę w zakresie zwalczania terroryzmu oraz kontynuowanie i rozwój politycznego dialogu dotyczącego zagadnień regionalnych i międzynarodowych w ramach Rady Europy, NATO, OBWE oraz implementacje postanowień ESB.

Do głównych obszarów współpracy pomiędzy UE i państwami Kaukazu Południowego w ramach WPZiB należą:

⁵¹⁷ Council Joint Action 2004/523/CFSP, 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, OJ 2004 L 228/21.

⁵¹⁸ www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world.

⁵¹⁹ Legenda: 1i 2 – wolność, 3-5 – częściowa wolność, 5-7 – brak wolności.

A. *Ustanowienie Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Kaukazu Południowego.* Na podstawie wspólnego działania Rada 3 VII 2003 r. mianowała na trzy lata Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Kaukazu Południowego, którego mandat został przedłużony w 2006 r. o kolejne lata⁵²⁰. W dniu 25 VI 2012 r. Rada przyjęła decyzję 2012/326/WPZiB przedłużającą mandat Specjalnemu Przedstawicielowi UE w regionie Kaukazu Południowego i ds. kryzysu w Gruzji (dalej w skrócie: SPUE)⁵²¹. Do jego zadań należy: udzielanie państwom tego regionu wsparcia we wdrażaniu reform politycznych i gospodarczych; zapobieganie konfliktom w regionie oraz pomoc w ich rozwiązywaniu; angażowanie się w kontakty pomiędzy państwami w regionie; zachęcanie i wspieranie współpracy pomiędzy państwami sąsiadującymi, zwłaszcza współpracy gospodarczej, w sektorze energetyki i transportu oraz zwiększenie efektywności i obecności UE w regionie⁵²².

B. *Ustanowienie Misji Rządów Prawa w Gruzji.* Bardzo ważnym obszarem współpracy ze wszystkimi państwami tego regionu jest udzielenie pomocy w budowaniu struktur państwa prawnego opartego na zasadach demokracji, wolności i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Dla realizacji tego celu Rada na podstawie wspólnego działania z 28 VI 2004 r. ustanowiła 16 VII 2004 r. roczną Misję Rządów Prawa (EU JUST Themis) w Gruzji⁵²³. Celem EU JUST Themis było udzielenie pomocy rządowi Gruzji w procesie reform systemu wymiaru sprawiedliwości, prawa karnego oraz procedur legislacyjnych. Pomoc ta miała polegać na opracowaniu strategii reform i wdrożeniu jej w życie. W skład misji wchodziło 9 ekspertów z państw członkowskich UE, w tym jeden z Polski. EU JUST Themis została powołana na 12 miesięcy, a jej budżet wynosił 2,050 tys. euro⁵²⁴.

C. *Rozstrzygnięcie konfliktu w Górskim Karabachu.* Górski Karabach położony jest w zachodniej części Azerbejdżanu. Zajmuje obszar ok. 4,4 tys. km². W 1920 r. został włączony przez władze radzieckie do terytorium Azerbejdżanu, mimo że w 94% było to terytorium zamieszkiwane przez Ormian. W czasie ZSRR posiadał on status regionu autonomicznego w ramach Azerbejdżańskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej⁵²⁵. Dnia 21 II 1988 r. Rada Deputowanych Ludowych Górskiego Karabachu zwróciła się do Rad Najwyższych ZSRR, Armenii i Azerbejdżanu o przekazanie obwodu pod jurysdykcję

⁵²⁰ Joint Action 2003/496/CFSP of 3 July 2003 concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus, OJ 2003 L 169 oraz Joint Action 2006/121/CFSP of 20 February 2006 concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus, OJ 2006 L49/14.

⁵²¹ Dz. U. z 26 VI 2012 L 165/53.

⁵²² Tamże, art. 2.

⁵²³ Council Joint Action 2004/523/CFSP, 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, OJ 2004 L 228/21.

⁵²⁴ Tamże, art. 13; M. De Hass, A. Tibold, V. Cillessen (ed.), *Geo-strategy in the South Caucasus. Power Play and Energy Security of States and Organizations*, Clingendael Institute, 2006, p. 62-64.

⁵²⁵ J. Wróbel, *Górny Karabach*, [w:] *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania. Konsekwencje*, Prace OSW, Warszawa 2003, s. 27; D.M. Kiedrowski, *Wydarzenia w Karabachu Górskim jako przykład konfliktu kaukaskiego po 1991 r.*, [w:] A. Furier (red.), *Kaukaz w dobie globalizacji*, Poznań 2005, s. 101-114; T. Świętochowski, *Azerbejdżan*, Warszawa 2006, s. 163-187.

Armenii. Po uzyskaniu odmowy sama przyjęła dekret o przyłączeniu Górskiego Karabachu do Armenii⁵²⁶. 1 XII 1989 r. Rada Najwyższa Armenii przyjęła dekret o włączeniu Górskiego Karabachu do swojego terytorium. 2 VIII 1991 r. władze Górskiego Karabachu ogłosiły powstanie suwerennego państwa. W odpowiedzi na ten akt 26 XI 1991 r. władze Azerbejdżanu anulowały autonomię tego obwodu, co doprowadziło do wybuchu konfliktu między nimi w styczniu 1992 r.⁵²⁷ Konflikt został wygrany przez Ormian, którzy zajęli terytorium Górskiego Karabachu i ok. 14% terytorium Azerbejdżanu. 12 V 1994 r. podpisane zostało porozumienie o zawieszeniu broni pomiędzy trzema stronami konfliktu: Armenią, Azerbejdżanem i Górskim Karabachem⁵²⁸. W dniu 24 III 1992 r. utworzona została Mińska Grupa OBWE (Grupa)⁵²⁹, której celem było doprowadzenie do zaprzestania walk, rozpoczęcia negocjacji pokojowych i zawarcie traktatu pokojowego. Negocjacje pokojowe toczą się w ramach Grupy, z przerwami do chwili obecnej, jednakże jak na razie nie udało się wypracować zadowalającego dla wszystkich zainteresowanych rozwiązania konfliktu⁵³⁰. Podczas spotkania w Lizbonie w grudniu 1996 r. wskazane zostały trzy zasady, jakie powinny zostać wzięte pod uwagę w trakcie rozwiązywania sporu: poszanowanie integralności terytorialnej Armenii i Azerbejdżanu; status prawny RGK powinien zostać ustalony na podstawie zasady samostanowienia narodów oraz powinno zostać zagwarantowane bezpieczeństwo RGK i ludności ją zamieszkującej przez wszystkie strony biorące udział w negocjacjach pokojowych⁵³¹. Również Rada Bezpieczeństwa ONZ w ramach swoich kompetencji przyjęła w sprawie tego konfliktu cztery rezolucje: nr 822 z 30 IV 1993 r.; nr 853 z 29 VI 1993 r.; nr 874 z 2 X 1993 r. oraz nr 884 z 11 XI 1993 r.⁵³² Zgodnie z ich treścią RB ONZ wyrażała zaniepokojenie pogarszaniem stosunków między Armenią i Azerbejdżanem, wskazywała na obowiązek poszanowania integralności terytorialnej i suwerenności wszystkich państw regionu, nakazywała siłom zbrojnym Armenii natychmiastowe opuszczenie terytorium Azerbejdżanu i zaprzestanie jego okupacji (ok. 20% terytorium), zaapelowała o niedostarczanie broni i sprzętu wojskowego oraz powrót uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych do ich domów i do swoich ojczyzn. Udzieliła również wsparcia Grupie, której przyznała

⁵²⁶ Tamże, s. 28.

⁵²⁷ Tamże, s. 28.

⁵²⁸ Tamże, s. 28.

⁵²⁹ Grupie przewodniczą: Rosja, USA i Francja, a w jej skład weszły: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Czechosłowacja, Francja, Niemcy, Włochy, Szwecja, Turcja i USA. Przedstawiciele nieuznawanej RGK zapraszani są na jej spotkania w charakterze zainteresowanej Strony.

⁵³⁰ Zob. szerzej na temat konfliktu, jego genezy, szczegółowego przebiegu oraz propozycji jego rozwiązania, J. Wróbel, *Górny Karabach*, [w:] *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim...*, s. 27-30; A. Jarosiewicz, K. Strachota, *Górski Karabach – rozmrażanie konfliktu*, Komentarze OSW, 26 X 2011; T. Sikorski, *Perspektywa rozwiązania konfliktu karabaskiego: konsekwencje dla regionu i dla Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, 11 VIII 2012, nr 11.

⁵³¹ Sz. Kardaś, *Spór wokół Górskiego Karabachu. Wybrane aspekty polityczne*, [w:] K. Iwańczuk, T. Kapuśniak (red.), *Region Kaukazu...*, s. 171.

⁵³² www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml.

mandat mediatora w tym konflikcie⁵³³. ONZ w sposób całkowity udzieliła wsparcia suwerenności i integralności terytorialnej Republice Azerbejdżanu oraz potwierdziła, że region Górskiego Karabachu stanowi część terytorium Azerbejdżanu.

D. *Rozstrzygnięcie konfliktu w Abchazji*. Abchazja położona jest w północno-zachodniej Gruzji. Zajmuje obszar 8,5 tys. km², a jej stolicą jest Suchumi. 22 II 1921 r. ustanowiona została w Abchazji władza radziecka, a w 1931 r. została ona włączona do terytorium Gruzji jako Abchaska Socjalistyczna Republika Radziecka⁵³⁴. W czasach ZSRR posiadała dużą autonomię w ramach Gruzińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Narodowe Forum Abchazji przyjęło 18 III 1989 r. uchwałę skierowaną do władz rosyjskich dotyczącą przywrócenia Abchazji statusu republiki związkowej. W odpowiedzi na ten apel, w lutym 1992 r., Rada Wojskowa Gruzji anulowała Konstytucję Gruzińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, zastępując ją Konstytucją Gruzińskiej Republiki Demokratycznej z 1921 r., która znosiła autonomię Abchazji⁵³⁵. W odpowiedzi na to działanie Rada Najwyższa Abchazji 23 VII 1992 r. anulowała Konstytucję Abchaskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1978 r. i uchwaliła Konstytucję Republiki z 1925 r., na podstawie postanowień której Abchazja posiadała status niepodległej republiki w ramach Gruzji⁵³⁶. Wydarzenia doprowadziły do wkroczenia 14 VIII 1992 r. wojsk gruzińskich na terytorium Abchazji i do wybuchu między nimi konfliktu zbrojnego, który zakończył się we wrześniu 1993 r. zdobyciem przez siły zbrojne Azerbejdżanu (wspomagane militarne przez Rosję) miast Suchumi i Gali i przejęciem przez nie kontroli nad całym obszarem⁵³⁷. Dnia 30 IX 1993 r. władze Abchazji ogłosiły powstanie suwerennego państwa, niemniej jednak do chwili obecnej Abchazja nie została uznana przez społeczność międzynarodową.

Rada Bezpieczeństwa ONZ podjęła 24 VII 1993 r. decyzję o utworzeniu w Gruzji Misji Obserwatorów NZ (UNOMIG), do której zadań należało nadzorowanie przestrzegania rozejmu przez strony⁵³⁸. Próby rozwiązania konfliktu podejmowane były za pośrednictwem Rosji jako mediatora oraz podczas negocjacji bezpośrednich między Stronami odbywających się w Genewie na forum Rady Koordynacyjnej i trzech grup roboczych ds. bezpieczeństwa; uchodźców oraz zagadnień gospodarczo-społecznych. Niestety, w trakcie negocjacji nie udało się Stronom wypracować kompromisowego rozwiązania możliwego do przyjęcia. Rozbieżności dotyczyły zwłaszcza: przyszłego statusu Abchazji oraz kwestii powrotu ok. 200 tys. uchodźców – obywateli gruzińskich

⁵³³ J. Hughes, *op. cit.*, p. 104.

⁵³⁴ W. Górecki, *Abchazja*, [w:] *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim...*, s. 20.

⁵³⁵ Tamże, s. 20-21.

⁵³⁶ Zob. szerzej: N. Sabanadze, *International Involvement in South Caucasus*, „ECMI Working Paper”, no. 15, p. 12-14.

⁵³⁷ Tamże, s. 21; Z. Cierpiński, *Przebieg konfliktu zbrojnego w Abchazji*, [w:] K. Iwańczuk, T. Kapuśniak (red.), *Region Kaukazu...*, s. 185-208.

⁵³⁸ B. Coppiers, *The EU and Georgia: time perspectives in conflict resolution*, Occasional Papers, December 2007, no 70, p. 1-31.

– na terytorium Abchazji. W czerwcu 2002 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ opracowała dokument *Basic principles on the distribution of competences between Tbilisi and Sukhumi*, jako punktu wyjścia w dalszych negocjacjach dotyczących przyszłego statusu politycznego Abchazji w ramach Gruzji, jednakże strona abchaska projekt ten całkowicie odrzuciła.

E. *Rozstrzygnięcie konfliktu w Osetii Południowej*. Osetia Południowa położona jest w północnej części Gruzji, jej powierzchnia wynosi 3,9 tys. km², a stolicą jest Cchinwali. Od 1922 r. Osetia Południowa posiadała status obwodu autonomicznego w ramach Gruzińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Konflikt rozpoczął się w 1991 r., kiedy to władze Osetii Południowej ogłosiły powstanie Południowoosetyjskiej Radzieckiej Republiki Demokratycznej i ogłosiły secesję od Gruzji⁵³⁹. W odpowiedzi na ten akt, władze gruzińskie pozbawiły Osetię Południową autonomii i wprowadziły na jej terenie stan wyjątkowy. Konflikt rozpoczął się 6 I 1991 r. wraz z wkroczeniem wojsk gruzińskich na terytorium Osetii Południowej. Konflikt został zakończony podpisaniem w Dagomysie 25 VI 1992 r. porozumienia o zawieszeniu broni, które obowiązuje do dnia dzisiejszego⁵⁴⁰. Na podstawie postanowień tego porozumienia utworzone zostały siły pokojowe, w skład których weszły trzy bataliony: rosyjski, gruziński i południowoosetyjski, których głównym zadaniem było uniemożliwienie ponownego wybuchu konfliktu⁵⁴¹. Powołana została również Wspólna Komisja Kontrolna (WKK), mająca za zadanie sprawowanie nadzoru nad wypełnianiem postanowień porozumienia oraz Grupa Ekspertów, mająca za zadanie przygotowanie porozumienia dotyczącego politycznego statusu przejściowego Osetii Południowej. Dodatkowo, 6 XI 1992 r., OBWE utworzyło w Gruzji misję mającą na celu doprowadzenie do zbliżenia stanowisk zwaśnionych Stron oraz współpracę z WKK⁵⁴².

Obecny status prawny Osetii Południowej na arenie międzynarodowej jest podobny do statusu Abchazji. 29 V 1992 r. władze Osetii Południowej proklamowały niepodległość i powstanie nowego państwa, które podobnie jak w przypadku Abchazji nie zostało uznane przez społeczność międzynarodową.

UE bardziej zintensyfikowała swoją działalność w stosunku do Gruzji i w celu rozwiązania „zamrożonego” konfliktu w Osetii Południowej w momencie wybuchu wojny gruzińsko-rosyjskiej w sierpniu 2008 r. Dążąc do „przywrócenia porządku konstytucyjnego” na całym swoim terytorium, Gruzja w nocy z 7 na 8 VIII 2008 r. rozpoczęła działania wojskowe mające na celu realizację powyższego zadania. Niemniej jednak napotkała ona zdecydowaną, negatywną odpowiedź wojskową ze strony Rosji, która pod pretekstem ochrony własnych obywateli i w celu zapobieżenia dokonaniu „zbrodni

⁵³⁹ W. Górecki, *Osetia Południowa*, [w:] *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim...*, s. 23.

⁵⁴⁰ Tamże, s. 25.

⁵⁴¹ Tamże, s. 24, 26, B. Coppier, *op. cit.*, p. 1-31.

⁵⁴² Tamże, s. 26.

ludobójstwa” na narodzie osetyjskim przez władze Gruzji włączyła się jako Strona do konfliktu pomiędzy Gruzją i Osetią Południową. Z formalnego punktu widzenia działania Gruzji przeciwko Osetii Południowej były traktowane przez władze gruzińskie jako operacja wewnętrzna, jednakże stanowiły one naruszenie postanowień porozumienia o zawieszeniu broni zawartego 25 VI 1992 r. w Dagomysie. W jej trakcie ani jeden żołnierz gruziński nie przekroczył granicy państwowej⁵⁴³. Rolę mediatora przejęła Francja sprawująca wówczas przewodnictwo w Radzie i 12 VIII 2008 r. udał się do Moskwy i Tbilisi prezydent Francji N. Sarkozy celem wynegocjowania warunków zakończenia konfliktu. Rezultatem tych rozmów było wynegocjowanie sześciopunktowego porozumienia dotyczące zakończenia działań wojennych⁵⁴⁴: zobowiązanie do niestosowania siły; trwałe zakończenie wszystkich działań wojennych; zapewnienie swobodnego dostępu do pomocy humanitarnej; powrót sił zbrojnych Gruzji do miejsca ich kwaterunku; wycofanie wojsk rosyjskich na linię sprzed działań wojennych; rozpoczęcie międzynarodowej dyskusji o statusie Abchazji i Osetii Południowej oraz o drogach do zapewnienia bezpieczeństwa. W dniu 15 VIII 2008 r. prezydent Gruzji podpisał przedstawiony mu plan pokojowego uregulowania konfliktu gruzińsko-rosyjskiego.

Od samego początku tego konfliktu stroną gruzińską aktywnie wspierała Polska oraz inne państwa naszego regionu. 12 VIII 2008 r. udał się z wizytą do Gruzji prezydent L. Kaczyński, któremu towarzyszyli: prezydent Estonii, prezydent Litwy, prezydent Ukrainy, premier Łotwy oraz MSZ R. Sikorski. Celem tej wizyty było udzielenie wsparcia obywatelom i władzom Gruzji w trwającym konflikcie⁵⁴⁵.

UE zaczęła się aktywnie angażować w rozwiązanie konfliktów w Abchazji i Osetii Południowej dopiero po 2003 r., czyli od momentu ustanowienia SPUE, do którego zadań należy m.in. pomoc państwom w rozwiązywaniu konfliktów oraz ułatwianie nawiązywania między nimi współpracy. Do czasu ustanowienia SPUE ze strony UE państwom regionu Kaukazu Południowego udzielana była pomoc finansowa i techniczna z ramach programu TACIS⁵⁴⁶.

W przypadku konfliktu w Osetii Południowej Rada przyjęła trzy wspólne działania dotyczące wkładu UE w proces rozstrzygnięcia konfliktu w Osetii Południowej:

- Wspólne działanie 2001/759/WPZiB z 30 X 2001 r., wysokość wkładu finansowego wyniosła 210 tys. euro⁵⁴⁷;
- Wspólne działanie 2003/473/WPZiB z 26 VI 2003 r., wysokość wkładu finansowego wyniosła 160 tys. euro⁵⁴⁸;

⁵⁴³ M. Materski, *Gruzja*, Warszawa, 2012, s. 367.

⁵⁴⁴ Tamże, s. 373.

⁵⁴⁵ Tamże, s. 372.

⁵⁴⁶ G.M. Winrow, *Turkey, the EU and the South Caucasus*, „Insight Turkey” 2004, vol. 6, no 2, p.15-25.

⁵⁴⁷ Dz. U. 2001 L 286/4.

⁵⁴⁸ Dz. U. 2003 L 157/72.

- Wspólne działanie 2005/561/WPZiB z 18 VII 2005 r., wysokość wkładu finansowego wyniosła 133 tys. euro⁵⁴⁹.

Zgodnie z postanowieniami, wyżej wymienionych trzech wspólnych działań „UE przyczynia się do wzmocnienia procesu rozstrzygnięcia konfliktu w Osetii Południowej za pośrednictwem przekazanego OBWE wkładu finansowego przeznaczonego na ustanowienie stałego sekretariatu jako organu wspierającego funkcjonowanie WKK i Grupy Ekspertów.

F. *Udzielenia wsparcia kontroli granicznej.* UE udzieliła Gruzji wsparcia dotyczącego poprawy efektywności kontroli granicznej na jej dwóch granicach:

- z Czeczenią i Inguszetią, mającej na celu zapobieżenie rozprzestrzenieniu się konfliktu w Czeczenii na terytorium Gruzji. W tym celu Rada przyjęła wspólne działanie 2000/456/WPZiB⁵⁵⁰, mające na celu pomoc władzom gruzińskim i wsparcie misji obserwacyjnej OBWE na granicy gruzińsko-czeczeńskiej w drugiej połowie 2000 r.;
- z Osetią Południową, w tym celu Rada przyjęła 21 V 2002 r. wspólne działanie 2002/373/WPZiB⁵⁵¹, mające na celu udzielenie wsparcia misji OBWE w Gruzji.

5.3. Energetyka i transport

Jednym z ważniejszych, o ile w chwili obecnej nie najważniejszym czynnikiem zainteresowania UE oraz innych państw, np. USA, Rosji, Turcji czy Iranu, Kaukazem Południowym są posiadane przez Azerbejdżan bogate złoża ropy naftowej i gazu ziemnego⁵⁵².

Obszary współpracy energetycznej pomiędzy UE i państwami Kaukazu Południowego określone zostały we wszystkich PD i dotyczą następujących kwestii: rynku i reform regulacyjnych; konwergencji polityk energetycznych krajów partnerskich z celami polityki UE; sieci przesyłowych; poszukiwania i wydobywania surowców energetycznych; efektywnego wykorzystywania energii; odnawialnych źródeł energii; współpracy regionalnej; wymiany ekspertów oraz energii jądrowej – standardów bezpieczeństwa i standardów postępowania z odpadami radioaktywnymi.

W tabeli poniżej przedstawione zostały postanowienia PD w sektorze energetycznym.

⁵⁴⁹ Dz. U. 2005 L 189/69.

⁵⁵⁰ Dz. U. 2000 L 183, zmienione 26 VII 2001 r., Dz. U. 2001 L 202/2.

⁵⁵¹ Dz. U. 2002 L 134.

⁵⁵² B. Janusz-Pawletta, *Zasoby Morza Kaspijskiego: wydobywanie i transport do Europy. Aspekt prawno-międzynarodowy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 1, s. 74- 80.

Obszary współpracy	Armenia	Azerbejdżan	Gruzja
Konwergencja polityk	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zbadanie możliwości uczestnictwa w Europejskim programie energetycznym; 2. Ustanowienie Publicznej Komisji ds. Regulacji Rynku Energetycznego zgodnie z postanowieniami dyrektywy elektrycznej – 2003/54 oraz dyrektywy gazowej – 2003/55; 3. Stworzenie harmonogramu wprowadzania <i>acquis communautaire</i> w sektorach energii elektrycznej i gazu; 4. Dalszy rozwój rynków energii elektrycznej i gazu. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień Memorandum of Understanding ustanawiającego strategiczne partnerstwo pomiędzy UE i Azerbejdżanem; 2. Ustanowienie sektora energetycznego zgodnie z postanowieniami dyrektywy elektrycznej – 2003/54 oraz dyrektywy gazowej – 2003/55; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zbadanie możliwości uczestnictwa w Europejskim programie energetycznym; 2. Ustanowienie Publicznej Komisji ds. Regulacji Rynku Energetycznego zgodnie z postanowieniami dyrektywy elektrycznej – 2003/54 oraz dyrektywy gazowej – 2003/55; 3. Rozwiązanie problemów finansowych w sektorze energetycznym wynikających z nieterminowych zapłat za energię.
Sieci przesyłowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przedsięwzięcie środków mających na celu redukcję strat przesyłu energii; 2. Poprawa bezpieczeństwa infrastruktury energetycznej 3. Zamknięcie elektrowni atomowej Medzamor. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poprawa bezpieczeństwa infrastruktury przesyłowej. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przedsięwzięcie środków mających na celu redukcję strat przesyłu energii; 2. Poprawa bezpieczeństwa infrastruktury energetycznej.
Poszukiwanie i wydobywanie surowców energetycznych	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kontynuacja poszukiwania złóż węglowodorów. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zwiększenie wydobycia ropy naftowej i gazu. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zwiększenie możliwości magazynowania surowców energetycznych.
Współpraca regionalna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kontynuacja współpracy w ramach Programu INOGATE oraz Inicjatywy z Baku. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rozwój i dywersyfikacja infrastruktury niezbędnej do tranzytu ropy naftowej i gazu, a zwłaszcza infrastruktury niezbędnej do eksportu gazu ze złoża Shah Deniz do UE; 2. Kontynuacja współpracy w ramach Inicjatywy z Baku. 	
Odnawialne źródła energii	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przedsięwzięcie kroków prawnych i finansowych mających na celu rozwój odnawialnych źródeł energii, zwłaszcza hydroelektrowni 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień Narodowego Programu Rozwoju Źródeł Energii Alternatywnej. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przedsięwzięcie kroków prawnych i finansowych mających na celu rozwój odnawialnych źródeł energii; 2. Przyjęcie regulacji prawnych mających na celu poprawę efektywności gospodarowania zasobami energetycznymi.

Rynek i reformy strukturalne	1. Przeprowadzenie reform strukturalnych w sektorze energetycznym oraz zmiana sposobu kształtowania cen na rynku wewnętrznym.	1. Przeprowadzenie reform strukturalnych w sektorze energetycznym; 2. Restrukturyzacja spółek energetycznych i promowanie zasad dobrego zarządzania.	
Współpraca techniczna i wymiana ekspertów	Nie	Tak	Nie

Tabela poniżej przedstawia wysokość zasobów gazu ziemnego i ropy naftowej w Azerbejdżanie⁵⁵³.

	Gaz ziemny (w bln m³)	% świata	Ropa naftowa (w mld ton)	% świata
Azerbejdżan	0,85	0,5	1	0,7
Pozostałe państwa byłego ZSRR	55,3	35,4	10,6	7,5

Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli, Azerbejdżan posiada spore zasoby ropy naftowej i gazu ziemnego, ma więc szansę stać się jednym z ich eksporterów na rynek UE, ograniczając tym samym zależność europejskich importerów od tych surowców eksportowanych na unijny rynek przez rosyjskich producentów.

Eksploracja bogactw naturalnych w Azerbejdżanie objęta jest państwowym monopolem. Wydobycie surowców przy udziale zagranicznych firm realizowane jest poprzez utworzenie spółek *joint venture* lub w oparciu o Porozumienia o podziale produkcji (PSA – Production Sharing Agreement), które są ratyfikowane przez parlament. W Azerbejdżanie głównymi producentami ropy naftowej i gazu są: państwowy azerbejdżański koncern naftowy SOCAR oraz międzynarodowe konsorcjum AIOC (Azerbaijan International Operating Company), którego udziałowcami są m.in.: BP (operator projektu), Chevron, SOCAR, Unocal, LUKOIL, Statoil, ExxonMobil, Pennzoli, TPAO, oraz Delta Hess. Konsorcjum AIOC zarządza pracami na morskim bloku Azeri-Czirag-Guneszli (ACG), z którego pochodzi około 80% wydobywanej w Azerbejdżanie ropy naftowej. Dodatkowo w Azerbejdżanie pracami wydobywczymi zajmuje się szereg mniejszych kompanii operacyjnych i spółek *joint venture* z udziałem SOCAR. Ropa naftowa i gaz ziemny to dwie podstawowe pozycje eksportowe gospodarki Azerbejdżanu. Niemniej jednak kraj ten prowadzi politykę dywersyfikacji tras dostaw ropy naftowej. Jednym z priorytetowych kierunków są kraje Europy Zachodniej. Azerbejdżan aktywizuje swoje działania m.in. na rynku rumuńskim, gruzińskim, gdzie zainwestował w budowę rafinerii,

⁵⁵³ R. Sadowski, *Kłopotliwe bogactwo – sytuacja i perspektywy sektorów ropy i gazu na obszarze byłego ZSRR*, Prace OSW, grudzień 2003, s. 66.

jak również inwestuje w budowę sieci stacji benzynowych w tych krajach i na Ukrainie. Najważniejszym partnerem w planach transportu nośników energii pozostaje Turcja i Rumunia.

UE i Azerbejdżan podpisały 7 XI 2006 r. memorandum o ustanowieniu Partnerstwa strategicznego w dziedzinie energii, które ma na celu: wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego UE, poprawę współpracy pomiędzy Stronami w kwestii dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych na rynek UE oraz poprawę efektywności zarządzania sektorem energetycznym w Azerbejdżanie⁵⁵⁴.

W 2011 r. wydobycie ropy naftowej w Azerbejdżanie wyniosło 45,4 mln ton, a gazu ziemnego 25,7 mld m³ (o 2,2 % mniej niż w 2010 r.). Armenia i Gruzja nie posiadają tak bogatych złóż tych dwóch surowców naturalnych, niemniej jednak swoje również duże znaczenie w polityce UE i innych państw, np. USA czy Turcji, zawdzięczają przebiegającej przez ich terytoria infrastrukturze służącej do ich transportu. Do najważniejszych należy zaliczyć: Baku-Supsa; Baku-Noworosyjsk; Kaukaz Północny-Zakaukazie; Mozdok-Tbilisi; Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC)⁵⁵⁵ oraz Baku-Tbilisi-Erzurum (BTE)⁵⁵⁶.

Współpraca energetyczna odbywa się również w ramach programu TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia)⁵⁵⁷. Porozumienie w sprawie utworzenia korytarza transportowego podpisane zostało w Baku 8 IX 1998 r. przez: UE oraz Armenię, Azerbejdżan, Gruzję, Kazachstan, Kirgistan, Mołdowę, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukrainę i Uzbekistan. Programu TRACECA ma na celu stworzenie sieci połączeń drogowych, kolejowych i morskich łączących Europę, Kaukaz i Azję, które poprzez budowę alternatywnych szlaków transportowych ułatwią Stronom łatwiejszy dostęp do europejskich rynków zbytu; doprowadzą do intensyfikacji współpracy regionalnej; doprowadzą do wzrostu inwestycji międzynarodowych w tych obszarach współpracy; połączą kaukaskie i azjatyckie korytarze transportowe z ich odpowiednikami w Europie.

Inną inicjatywą mającą na celu rozwój i intensyfikację współpracy w sektorze energetycznym jest INOGATE (Interstate Oil and Gas Transport to Europe). Porozumienie mające na celu utworzenie programu transportu ropy naftowej i gazu do Europy zostało podpisane w Kijowie 22 VII 1999 r. przez UE i 18 państw położonych w regionie Morza Kaspijskiego i Morza Czarnego. Zasadniczym celem programu INOGATE jest zapewnienie bezpiecznych dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego do Europy za pośrednictwem istniejących gazociągów lub rurociągów; udzielenie finansowego wsparcia

⁵⁵⁴ Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership between the European Union and the Republic of Azerbaijan in the Field of Energy, 7 XI 2006 Brussels, www.ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus_central_asia/memorandum/doc/mou_azerbaijan_en.pdf.

⁵⁵⁵ Ropociąg ten ma długość 1776 km i przebiega przez terytorium Azerbejdżanu, Gruzji i Turcji, a jego przepustowość to 50 mln ton ropy naftowej rocznie. Został otwarty do eksploatacji 25 V 2005 r.

⁵⁵⁶ Gazociąg ten łączy Azerbejdżan z Turcją. Ma długość 692 km. Za jego pomocą Azerbejdżan eksportuje wydobywany na swoim terytorium gaz ziemny za złoża w Szach-Deniz. Zaplanowane wydobycie tego surowca wynosi 20 mld metrów sześciennych rocznie.

⁵⁵⁷ www.traceca-org.org.

projektom mającym na celu budowę nowej infrastruktury transportowej; wspieranie zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego, w tym wspieranie rozwoju energii odnawialnej oraz efektywnego zarządzania surowcami energetycznymi.

W dniu 13 XI 2004 r. odbyła się w Baku Konferencja ministerialna dotycząca współpracy energetycznej pomiędzy UE, państwami Kaukazu Południowego i ich państwami sąsiednimi, na której podjęto decyzję o powołaniu tzw. Inicjatywy z Baku, do której zadań należy: wspieranie rozwoju regionalnego rynku energii, wspieranie rozwoju inwestycji w tym obszarze, wprowadzanie polityk mających na celu poprawę efektywności wykorzystania energii, stopniową integrację regionalnego rynku energii tych państw z rynkiem UE oraz rozwój sieci transportowej, zwłaszcza przesyłu ropy naftowej i gazu⁵⁵⁸. W celu ułatwienia realizacji wyżej wymienionych zadań Strony utworzyły cztery eksperckie grupy robocze: ds. lotnictwa; ds. bezpieczeństwa środków transportu; ds. transportu drogowego i kolejowego oraz ds. infrastruktury transportowej. W Inicjatywie z Baku uczestniczą oprócz UE następujące państwa: Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Gruzja, Iran jako obserwator, Kazachstan, Kirgistan, Mołdowa, Rosja jako obserwator, Rumunia, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina i Uzbekistan. Podczas drugiej Konferencji ministerialnej dotyczącej współpracy energetycznej pomiędzy UE, państwami Kaukazu Południowego i ich państwami sąsiednimi, która odbyła się w Sofii w dniach 2-3 V 2006 r. przyjęte zostały wnioski z prac roboczych grup eksperckich oraz podjęto decyzję o utworzeniu piątej grupy eksperckiej ds. transportu morskiego⁵⁵⁹.

Jednym z ważniejszych zagadnień, stanowiących źródło nieporozumień pomiędzy UE i Armenią, jest zamknięcie przestarzałej elektrowni atomowej Medzamor, która dodatkowo wybudowana została na terenie sejsmicznym. Problem jest o tyle istotny, że jest to elektrownia pierwszej generacji, która pokrywa około połowę zapotrzebowania Armenii na energię elektryczną, a jej zamknięcie spowodowałoby braki w dostawie prądu. UE, mając to na względzie, zaproponowała Armenii pomoc finansową w wysokości 100 mln euro przeznaczoną na zamknięcie elektrowni. W 2009 r. rząd Armenii przyjął nowe prawo dotyczące wybudowania nowej elektrowni atomowej, postanawiając równocześnie, że elektrownia Medzamor zostanie zamknięta w 2016 r.

5.4. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne

Współpraca w ramach polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości dotyczy czterech zagadnień: zarządzania granicami; migracji; zwalczania przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi, narkotykami i prania pieniędzy oraz współpracy policyjnej

⁵⁵⁸ Conclusions of the Ministerial Conference on Energy Co-operation between the EU, the Caspian Littoral States and their neighbouring countries, Baku on 13 November 2004, www.ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus_central_asia/baku/doc/final_energy_conclusions_en.pdf.

⁵⁵⁹ 2nd Ministerial Conference on Energy Co-operation between the EU, the Caspian Littoral States and their neighbouring countries, Draft Ministerial Conclusions, Sofia on 2nd May 2006, www.ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus_central_asia/baku/doc/final_energy_conclusions_en.pdf.

i sądowej. Szczegółowe postanowienia dotyczące współpracy w wyżej wymienionych obszarach zawarte zostały w tabeli poniżej.

Armenia	Azerbejdżan	Gruzja
Zarządzanie granicami – ma na celu zintensyfikowanie współpracy transgranicznej pomiędzy Armenią, państwami członkowskimi UE i państwami sąsiednimi.	Zarządzanie granicami – ma na celu efektywny i szeroki system zarządzania granicami; zintensyfikowanie współpracy transgranicznej z Armenią i innymi państwami sąsiednimi.	Zarządzanie granicami – ma na celu efektywny i szeroki system zarządzania granicami; zintensyfikowanie współpracy transgranicznej pomiędzy Gruzją, UE i innymi państwami sąsiednimi.
Zagadnienia związane z migracją (legalna i nielegalna migracja, readmisja, wizy i azyl) – współpraca w tym obszarze ma na celu m.in. opracowanie i implementację narodowych Planów Działań dotyczących migracji i azylu; stworzenie elektronicznych baz danych monitorujących przepływy ludności; wzmocniony dialog dotyczący wszelkich kwestii związanych z migracją, łącznie z zapobieganiem i kontrolą nielegalnej migracji, readmisji własnych obywateli, apatrydów i obywateli państw trzecich; modernizację systemu monitorującego uchodźstwo zgodnie ze standardami międzynarodowymi; ułatwianie przepływu osób.	Zagadnienia związane z migracją (legalna i nielegalna migracja, readmisja, wizy i azyl) – współpraca w tym obszarze będzie skupiać się na następujących kwestiach: rozwój współpracy dotyczącej zagadnień związanych z migracją; wzmocniony dialog dotyczący wszelkich kwestii związanych z migracją, łącznie z zapobieganiem i kontrolą nielegalnej migracji, readmisji własnych obywateli, apatrydów i obywateli państw trzecich; ułatwianie przepływu osób oraz rozwój nowoczesnego systemu monitorującego zagadnienia dotyczące azylu zgodnie ze standardami międzynarodowymi.	Zagadnienia związane z migracją (legalna i nielegalna migracja, readmisja, wizy i azyl) – współpraca w tym obszarze będzie skupiać się na następujących kwestiach: rozwój współpracy dotyczącej zagadnień związanych z migracją; wzmocniony dialog dotyczący wszelkich kwestii związanych z migracją, łącznie z zapobieganiem i kontrolą nielegalnej migracji, readmisji własnych obywateli, apatrydów i obywateli państw trzecich; ułatwianie przepływu osób oraz modernizacja systemu monitorującego uchodźstwo zgodnie ze standardami międzynarodowymi.
Zwalczanie przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi, narkotykami i pranie pieniędzy – współpraca w tym obszarze ma na celu: wzmocnienie wysiłków i współpracę w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej; zwalczanie handlu ludźmi, a zwłaszcza kobietami i dziećmi, oraz przemytu nielegalnych imigrantów; wzmocnienie współpracy dotyczącej zapobiegania i zwalczania handlu narkotykami oraz wzmocnienie współpracy w zakresie zwalczania zjawiska prania pieniędzy.	Zwalczanie przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi, narkotykami i pranie pieniędzy – współpraca w tym obszarze ma na celu: wzmocnienie wysiłków i współpracę w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej; zwalczanie handlu ludźmi, a zwłaszcza kobietami i dziećmi, oraz przemytu nielegalnych imigrantów; wzmocnienie współpracy dotyczącej zapobiegania i zwalczania handlu narkotykami oraz wzmocnienie współpracy w zakresie zwalczania zjawiska prania pieniędzy.	Zwalczanie przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi, narkotykami i pranie pieniędzy – współpraca w tym obszarze ma na celu: wzmocnienie wysiłków i współpracę w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej; zwalczanie handlu ludźmi, a zwłaszcza kobietami i dziećmi, oraz przemytu nielegalnych imigrantów; wzmocnienie współpracy dotyczącej zapobiegania i zwalczania handlu narkotykami oraz wzmocnienie współpracy w zakresie zwalczania zjawiska prania pieniędzy.
Współpraca policyjna i sądowa – ma na celu rozwój sądowej współpracy międzynarodowej i regionalnej; współpracę pomiędzy organami wymiaru sprawiedliwości Armenii i państw członkowskich UE.	Współpraca policyjna i sądowa – ma na celu rozwój sądowej współpracy międzynarodowej i regionalnej; współpracę pomiędzy organami wymiaru sprawiedliwości Azerbejdżanu i państw członkowskich UE.	Współpraca policyjna i sądowa – ma na celu rozwój sądowej współpracy międzynarodowej i regionalnej; współpracę pomiędzy organami wymiaru sprawiedliwości Gruzji i państw członkowskich UE.

W obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w przypadku państw Kaukazu Południowego dominują trzy poważne problemy: uchodźstwo, handel żywym towarem oraz pranie pieniędzy.

Na skutek konfliktu w Górskim Karabachu, Abchazji i Osetii Południowej, rozpadu ZSRR oraz trzęsienia ziemi w Armenii w 1988 r. państwa Kaukazu Południowego borykają się z problemem uchodźstwa. Wszystkie państwa przystąpiły do Konwencji genewskiej z 1951 r. o statusie uchodźcy i jej Protokołu dodatkowego z 1999 r., dotyczących prawa do azylu uchodźcy. Dzięki temu uchodźcy mają zagwarantowane podstawowe prawa polityczne, ekonomiczne i społeczne. Ponadto problem uchodźstwa spowodował, że państwa zaczęły zawierać między sobą umowy o readmisji. W przypadku Armenii szacuje się, że na skutek tych wydarzeń, ludność tego kraju zmniejszyła się o ok. 1 mln mieszkańców. W Armenii przebywa ok. 251,000 tys. uchodźców, którzy zostali przesiedleni z terenów Czeczenii, Abchazji i Górskiego Karabachu, w przypadku Azerbejdżanu liczba ta przekracza 500 tys. Problem ten występuje również w Gruzji, ale na mniejszą skalę⁵⁶⁰.

Coraz większym problemem staje się dla państw tego regionu handel żywym towarem. Z Armenii pochodzi najwięcej porywanych, głównie do Turcji, Zjednoczonych Emiratów Arabskich i Rosji, kobiet i dziewcząt, ponadto Armenia i Gruzja są krajami tranzytowymi w dalszym ich przemyśle. Aby zapobiegać temu zjawisku, wszystkie państwa wprowadziły odpowiednie zmiany do swojego prawa wewnętrznego, w wyniku których handel żywym towarem podlega karze więzienia oraz przyjęły Plany Działań mające na celu przeciwdziałanie handlowi żywym towarem. Wszystkie państwa tego regionu podpisały dwa protokoły do Konwencji ONZ-owskiej przeciwko zorganizowanej przestępczości transnarodowej, dotyczące: handlu osobami oraz przemytu migrantów⁵⁶¹.

Od 2003 r. we wszystkich państwach regionu zmienione zostało prawo wewnętrzne w zakresie przeciwdziałania zjawisku prania pieniędzy i karania winnych popełnienia tego czynu. Prawo wewnętrzne państw tego regionu odpowiada standardom europejskim, ustanowionym na forum Rady Europy w zakresie tego czynu zabronionego. Ponadto do swojego ustawodawstwa wewnętrznego w 2005 r. państwa wprowadziły przepisy mające na celu przeciwdziałanie zjawisku finansowania terroryzmu ze środków finansowych pochodzących z przestępstwa⁵⁶².

W przypadku Gruzji dużym problemem jest handel narkotykami. Jest to drugie po Afganistanie państwo, przez którego terytorium przebiegają szlaki przemytu narkotyków. Od 1998 r. Gruzja jest Stroną Konwencji ONZ o Narkotykach, ponadto od 2001 r. UE finansuje Południowokaukaski program dotyczący narkotyków, mający na celu poprawę regionalnej współpracy w obszarze zwalczania handlu narkotykami⁵⁶³.

⁵⁶⁰ COM (2005) 72 final, *op. cit.*, s. 10-11; COM (2005) 286, *op. cit.*, s. 10-11.

⁵⁶¹ COM (2005) 72 final, *op. cit.*, s. 11.

⁵⁶² Tamże, s. 12.

⁵⁶³ Tamże, s. 15.

UE rozpoczęła 27 II 2012 r. negocjacje w sprawie zawarcia umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji z Armenią i 1 III 2012 r. z Azerbejdżanem. W tabeli poniżej zawarte zostały podstawowe informacje dotyczące liberalizacji i ułatwień wizowych z państwami Kaukazu Południowego⁵⁶⁴.

Państwo	Umowa o ułatwieniach wizowych i readmisji	Dialog wizowy	Plan działań na rzecz liberalizacji wizowej	Partnerstwo na rzecz mobilności
Armenia	Negocjacje rozpoczęto 27 II 2012 r.	Nie odbywa się	Nie odbywa się	Podpisano w październiku 2011 r.
Azerbejdżan	Negocjacje rozpoczęto 1 III 2012 r.	Nie odbywa się	Nie odbywa się	Nie odbywa się
Gruzja	Weszła w życie w marcu 2011 r.	Rozpoczęto w czerwcu 2012 r.	Nie odbywa się	Podpisano w czerwcu 2008 r.

Tabela poniżej zawiera dane dotyczące ilości wiz przyznanych w 2012 r. przez państwa członkowskie UE obywatelom państw Kaukazu Południowego⁵⁶⁵.

Państwo	Ilość udzielonych wiz krótkoterminowych	Ilość udzielonych wiz wielokrotnego wjazdu
Armenia	35,78	6,27
Azerbejdżan	49,87	9,43
Gruzja	59,36	18,36

Jednym z ważniejszych problemów, z jakim borykają się władze każdego z tych państw, jest powszechne zjawisko korupcji i z tego właśnie powodu odpowiednie postanowienia w tej materii znalazły się w PD. W celu zwalczania korupcji kraje partnerskie zobowiązały się do: wprowadzenia do swojego kodeksu karnego korupcji jako czynu karalnego zgodnie ze standardami międzynarodowymi; przedsięwzięcia odpowiednich środków mających zapobiegać i zwalczać to zjawisko, np. wprowadzenia kodeksu etycznego dla prokuratorów i sędziów; zapewnienia efektywnej kontroli oświadczeń majątkowych urzędników państwowych; przystąpienia do umów międzynarodowych mających na celu zwalczanie tego zjawiska, zwłaszcza Konwencji ONZ dotyczącej zwalczania korupcji oraz konwencji Rady Europy; implementacji rekomendacji GRECO i ścisłej z nią współpracy; zapewnienia możliwości wniesienia odwołania do sądów apelacyjnych od decyzji wydanych przez organy administracji państwowej oraz zwiększenia wynagrodzenia sędziów. Wszystkie państwa regionu podejmują walkę z tym zjawiskiem, niemniej jednak KE nadal uważa, że są one niewystarczające. W 2003 r. Armenia przyjęła strategię antykorupcyjną i przystąpiła do GRECO. W 2004 r. prezydent powołał Radę ds. Walki z Korupcją, na której czele stoi premier. Dokonano również niezbędnych

⁵⁶⁴ Stan prawny na maj 2012 r.; SWD (2012) 112.

⁵⁶⁵ www.europa.eu/home-affaires/policies/borders/docs/synthese%202011%20with%20filters.xls.

zmian w prawie wewnętrznym, ale OECD, publikując swój raport na temat prawnych i instytucjonalnych ram zwalczania korupcji w Armenii, uważa, że ściganie i skazywanie za popełnienie tego przestępstwa jest zbyt niskie w kontekście rozmiaru tego zjawiska⁵⁶⁶. W Indeksie Percepcji Korupcji, opublikowanym przez International Transparency w 2012 r., Armenia zajmuje 105 miejsce (podczas gdy w 2011 r. 129), Azerbejdżan – 139 miejsce (podczas gdy w 2011 r. 143), a Gruzja – 51 (podczas gdy w 2011 r. 64)⁵⁶⁷.

5.5. Współpraca handlowa i gospodarcza

Do wymienionych w preambule PCA przesłanek, które bezpośrednio odnoszą się do wymiany handlowej i współpracy gospodarczej z państwami Kaukazu Południowego zalicza się: liberalizację i rozwój wymiany handlowej, zapewnienie odpowiedniej pomocy technicznej niezbędnej do przeprowadzenia reform gospodarczych, wsparcie państw w wysiłkach mających na celu zmianę modelu gospodarki z centralnie planowanej na gospodarkę wolnorynkową oraz stworzenie korzystnego klimatu inwestycyjnego.

Postanowienia dotyczące współpracy gospodarczej między Stronami zostały zawarte w tytułach od III do VII. Generalnie zawarte w nich postanowienia zobowiązują rządy krajów partnerskich do zniesienia przepisów prawa wewnętrznego, które prowadziłyby do dyskryminacji w przepływie towarów; mają umożliwić państwom Kaukazu Południowego: lepszą i szybszą akcesję do wspólnego rynku UE; wprowadzenie zasad wolnej konkurencji; rozwój inwestycji; świadczenie usług transgranicznych między Stronami; rozwój współpracy gospodarczej w następujących dziedzinach: współpraca przemysłowa, w dziedzinie nauki i techniki, szkoleń, w sektorze rolnictwa, górnictwa, zamówień publicznych, w dziedzinie norm i oceny zgodności, wspierania i ochrony inwestycji, energii, środowiska naturalnego, transportu, usług pocztowych i telekomunikacji, socjalnej, rozwoju regionalnego, turystyki, małych i średnich przedsiębiorstw, informacji i komunikacji, ochrony konsumentów, ceł, statystyki, gospodarki oraz wprowadzenia i przestrzegania postanowień dotyczących praw ochrony własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej⁵⁶⁸.

Postanowienia artykułów od 9 do 19 koncentrują się na doprowadzeniu do zintensyfikowania wzajemnej wymiany handlowej. W szczególności odnoszą się do przyznania sobie na zasadzie wzajemności klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU) w rozumieniu art. 1 Porozumienia ustanawiającego WTO w odniesieniu do wszystkich dziedzin dotyczących: należności celnych i opłat stosowanych w przywozie i wywozie; postanowień dotyczących odprawy celnej, tranzytowej, składu i przeładunku; podatków i innych

⁵⁶⁶ COM (2005) 285/3, *op. cit.*, s. 6; L. Di Puppò, *The European Union anti-corruption policy in the South Caucasus in the framework of the European Neighbourhood Policy*, „Insight Turkey” 2005, vol. 7, no 4, p. 87-92.

⁵⁶⁷ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2012/results/.

⁵⁶⁸ Art. 44-67 PCA.

opłat wewnętrznych o jakimkolwiek charakterze, stosowanych bezpośrednio lub pośrednio do przywożonych towarów; metod dokonywania płatności i ich przekazywania; zasad dotyczących sprzedaży, zakupu, tranzytu, dystrybucji i wykorzystania towarów na rynku wewnętrznym⁵⁶⁹. W tym punkcie postanowienia PCA różnią od postanowień układów europejskich, które przewidywały utworzenie między Stronami strefy wolnego handlu. Ponadto Strony zobowiązały się do niestosowania we wzajemnym handlu podatków i/lub opłat wyższych od tych, które nakładane są na towary krajowe, wprowadzenia zakazu dyskryminacji fiskalnej produktów na rynkach wewnętrznych, wyeliminowania większości ograniczeń ilościowych, niemniej jednak pozostawiono możliwość stosowania klauzul ochronnych, w tym środków antydumpingowych⁵⁷⁰. Strony zobowiązały się do powstrzymania się od stosowania jakichkolwiek środków lub praktyk o wewnętrznym charakterze fiskalnym powodującym pośrednio lub bezpośrednio dyskryminację między produktami jednej Strony a produktami pochodzącymi z terytorium drugiej Strony. W przypadku gdy jakikolwiek produkt jest importowany w tak zwiększonej ilości i na takich warunkach, że powoduje to lub grozi wyrządzeniem poważnej szkody krajowym producentom podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych produktów na terytorium jednej ze Stron, odpowiednio WE/UE i państwa Kaukazu Południowego mogą podjąć stosowne środki, zgodne z warunkami i procedurą określoną w artykule 14 § 2-6 PCA. Przed podjęciem takich środków ochronnych lub jak najwcześniej po ich przyjęciu WE/UE lub państwa Kaukazu Południowego, w zależności od sytuacji, przedstawią Komitetowi Współpracy wszelkie stosowne informacje w celu osiągnięcia rozwiązania możliwego do zaakceptowania przez obie Strony. Przy wyborze środków należy przyznać pierwszeństwo tym, które w najmniejszy sposób zakłóca realizację postanowień PCA. Jeżeli Strony nie znajdą zadowalającego je rozwiązania w ciągu 30 dni od przedstawienia sprawy KW, wówczas Strona importująca może podjąć odpowiednie środki niezbędne dla rozwiązania problemu. W przypadku zaistnienia wyjątkowych okoliczności wymagających natychmiastowego podjęcia działań Strony mogą podjąć takie działania przed przeprowadzeniem konsultacji na forum Komitetu Współpracy, jednakże z zastrzeżeniem, że zostaną one uruchomione niezwłocznie po podjęciu takich działań⁵⁷¹.

PCA nie wyklucza stosowania zakazów lub ograniczeń importowych, eksportowych lub tranzytu towarów w przypadkach uzasadnionych względami moralności publicznej, polityki społecznej lub bezpieczeństwa publicznego; ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz roślin; ochrony dóbr kultury narodowej o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej bądź ochrony własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej lub przepisów dotyczących złota i srebra. Takie zakazy lub ograniczenia nie będą

⁵⁶⁹ Art. 9 § 1 PCA.

⁵⁷⁰ Art. 11 i 12 PCA.

⁵⁷¹ Art. 14 PCA.

stanowiły narzędzia arbitralnej dyskryminacji lub ukrytych restrykcji w handlu między Stronami⁵⁷².

Z postanowień PCA zostały wyłączone kwestie dotyczące wymiany handlowej wyrobami włókienniczymi, przemysłu węglowego i stalowego oraz nuklearnymi. Wymiana handlowa tymi grupami towarów podlega odrębnym regulacjom zawartym w tzw. umowach sektorowych⁵⁷³.

UE rozpoczęła 21 VII 2010 r. negocjacje z państwami Kaukazu Południowego w sprawie zawarcia umów stowarzyszeniowych, a 20 II 2012 r. negocjacje w sprawie zawarcia porozumień ustanawiających DCFTA z Armenią i Gruzją. Zakładają one: liberalizację przepływu towarów, w tym również towarów „wrażliwych”, takich jak artykuły rolne, produkty stalowe i tekstylne; liberalizację przepływu usług i kapitału między Stronami oraz harmonizację części prawa wewnętrznego tych państw dotyczącej handlu i działalności gospodarczej z *acquis communautaire*. W przypadku Azerbejdżanu, który nie jest członkiem WTO, rozpoczęcie negocjacji w sprawie ustanowienia DCFTA nie jest możliwe. W tym przypadku najprawdopodobniej nastąpi rozszerzenie odpowiednich postanowień PCA o nowe regulacje dotyczące handlu i inwestycji.

W tabeli poniżej przedstawione zostały postanowienia PD w zakresie współpracy gospodarczej i handlowej.

⁵⁷² Art. 16 PCA.

⁵⁷³ Art. 17, 18, 19 PCA. Agreement between the European Economic Community and Republic of Georgia on trade in textile products, OJ 1994 L 123/250; Agreement between the European Economic Community and Republic of Azerbaijan on trade in textile products, OJ 1994 L 123/92; Agreement between the European Economic Community and Republic of Armenia on trade in textile products, OJ 1994 L 123/64.

Obszary współpracy	Armenia	Azerbejdżan	Gruzja
Przepływ towarów	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poprawa stosunków handlowych poprzez implementację postanowień PCA i zobowiązań wynikających z członkostwa w WTO; 2. Współpraca celna; 3. Przyjęcie <i>acquis communautaire</i> i standardów międzynarodowych dotyczących standaryzacji, rozwiązań technicznych i świadectw zgodności; 4. Współpraca sanitarna i fitosanitarna. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poprawa stosunków handlowych poprzez implementację postanowień PCA i zobowiązań wynikających z członkostwa w WTO; 2. Współpraca celna; 3. Przyjęcie <i>acquis communautaire</i> i standardów międzynarodowych dotyczących standaryzacji, rozwiązań technicznych i świadectw zgodności; 4. Współpraca sanitarna i fitosanitarna: poprawa jakości i bezpieczeństwa żywności oraz poprawa handlu poprzez reformę i modernizację sektorów sanitarnego i fitosanitarnego. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poprawa stosunków handlowych poprzez implementację postanowień PCA i zobowiązań wynikających z członkostwa w WTO; 2. Rolnictwo; 3. Współpraca celna; 4. Przyjęcie <i>acquis communautaire</i> i standardów międzynarodowych dotyczących standaryzacji, rozwiązań technicznych i świadectw zgodności; 5. Współpraca sanitarna i fitosanitarna: poprawa jakości i bezpieczeństwa żywności poprzez reformę i modernizację sektorów sanitarnego i fitosanitarnego.
Swoboda przedsiębiorczości, usługi i prawo spółek	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień PCA dotyczących prawa do przedsiębiorczości; 2. Ustanowienie zasad dotyczących udzielania pomocy publicznej; 3. Ochrona własności przemysłowej i intelektualnej; 4. zamówienia publiczne; 5. Statystyka; 6. Powołanie instytucji wewnętrznych kontrolujących finanse państwa; 7. Usługi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień PCA dotyczących prawa do przedsiębiorczości; 2. Stopniowe znoszenie restrykcji dotyczących sektora usług zgodnie z postanowieniami PCA; 3. Usługi finansowe. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień PCA dotyczących prawa do przedsiębiorczości; 2. Stopniowe znoszenie restrykcji dotyczących sektora usług zgodnie z postanowieniami PCA; 3. Usługi finansowe.
Przepływ kapitału i płatności bieżących	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień PCA w tym zakresie; 2. Implementacja postanowień PCA dotycząca przepływu pracowników. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień PCA w tym zakresie; 2. Implementacja postanowień PCA dotycząca przepływu pracowników. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementacja postanowień PCA w tym zakresie; 2. Implementacja postanowień PCA dotycząca przepływu pracowników.
Inne obszary współpracy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Podatki; 2. Rozwój i wzmocnienie małej i średniej przedsiębiorczości, zgodnie z postanowieniami art. 62 PCA. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Podatki; 2. Prywatyzacja własności państwowej; 3. Ustanowienie zasad dotyczących udzielania pomocy publicznej; 4. Ochrona własności przemysłowej i intelektualnej; 5. Statystyka; 6. Powołanie instytucji wewnętrznych kontrolujących finanse państwa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Podatki; 2. Polityka konkurencji; 3. Ustanowienie zasad dotyczących udzielania pomocy publicznej; 4. Ochrona własności przemysłowej i intelektualnej; 5. Statystyka; 6. Powołanie instytucji wewnętrznych kontrolujących finanse państwa.

W 2012 r. wartość wymiany handlowej pomiędzy UE i państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego osiągnęła wartość 67,970 mln euro. Udział

krajów partnerskich kształtował się następująco: 22,6% Azerbejdżan, 3,5% Gruzja i 1,3% Armenia⁵⁷⁴. Bilans handlowy pomiędzy UE i krajami partnerskimi Kaukazu Południowego został przedstawiony w tabeli poniżej.

	2008		2009		2010		2011	
	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport
Armenia	318	670	161	534	257	557	319	641
Azerbejdżan	10,69	2,06	7,33	1,61	9,75	2,34	14,78	2,86
Gruzja	735	1,21	519	878	556	1,15	614	1,58

W opublikowanym przez Bank Światowy rankingu *Doing Business* w 2012 r. Armenia zajmuje miejsce 32, Azerbejdżan – 67, a Gruzja – 9⁵⁷⁵.

Armenia

Rozpoczęte w 1994 r. przy współpracy z MFW reformy gospodarcze przyniosły pozytywny skutek, o czym świadczyć może wysoka dynamika wzrostu PKB (o ponad 13% w latach 2006 i 2007 r. oraz o 6,8% w 2008 r.). Światowy kryzys finansowy i gospodarczy oraz wydarzenia w Gruzji w sierpniu 2008 r. wpłynęły na wyhamowanie szybkiego tempa wzrostu gospodarczego (spadek o 14,4% w 2009 r.), lecz nadal kontynuowane są reformy – m.in. dalsza liberalizacja warunków prowadzenia działalności gospodarczej, prywatyzacja oraz tworzenie korzystnych warunków dla inwestycji zagranicznych. Obecnie podstawą gospodarki Armenii jest obróbka diamentów i przemysł jubilerski, produkcja maszyn, silników elektrycznych, wyrobów przemysłu tekstylnego, chemicznego, przetwórstwo żywności oraz produkcja koniaku. W rolnictwie dominuje uprawa winogron i warzyw oraz hodowla trzody chlewnej. Głównymi towarami eksportowymi Armenii są: metale nieszlachetne i wyroby z nich (ok. 1/3 wartości eksportu), produkty mineralne, kamienie szlachetne, kamienie nieszlachetne i wyroby z nich, gotowe artykuły spożywcze.

Głównym partnerem handlowym jest dla Armenii UE, na którą przypada około 32% całkowitej wymiany handlowej Armenii. Pozostałymi partnerami handlowymi są: Rosja – 20,8%, Chiny – 9,1%, Iran – 6% i Ukraina – 5,1%. Podobnie jak w przypadku pozostałych państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego stosunki handlowe między Stronami pozostają asymetryczne. W przypadku Armenii 32% ogółu wymiany handlowej z zagranicą to wymiana handlowa z państwami UE.

W tabeli poniżej przedstawione zostały dane dotyczące wymiany handlowej UE z Armenią (w mln euro)⁵⁷⁶.

⁵⁷⁴ SWD (2013) 87 final, p. 31.

⁵⁷⁵ www.doingbusiness.org/rankings. Im wyższy wskaźnik, tym łatwiej jest prowadzić działalność biznesową.

⁵⁷⁶ www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf.

Lata	Import	Udział UE w całkowitym imporcie (%)	Eksport	Udział UE w całkowitym eksporcie (%)	Deficyt handlowy	Łącznie
2007	354	0	605	0	250	950
2008	318	0	670	0,1	352	988
2009	161	0	535	0	374	696
2010	259	0	554	0	296	813
2011	319	0	641	0	322	961

W tabeli poniżej zawarte zostały informacje dotyczące wysokości obrotów handlowych Armenii z UE (w mln euro)⁵⁷⁷.

Lata	Import	Udział UE w całkowitym imporcie (%)	Eksport	Udział UE w całkowitym eksporcie (%)	Deficyt handlowy	Łącznie
2007	822	34,7	409	48,8	-413	1232
2008	934	30,8	387	53,9	-546	1321
2009	643	27,4	221	44,5	-422	864
2010	776	27,5	379	48,1	-397	1156

Wartość eksportu UE do Armenii w 2011 r. wynosiła 641 mln euro, import z Armenii zaś wyniósł 319 mln euro. Import UE w 99,1% stanowią produkty nierolnicze, czyli: żelazo i stal, produkty mineralne i chemiczne, paliwa i węgiel (27,9%) oraz inne półprodukty. W przypadku eksportu UE do Armenii dominują produkty przemysłowe, które stanowią 89,5% całkowitej wartości eksportu gospodarki unijnej i tylko 9,6% stanowią produkty rolnicze. W eksporcie dominują: maszyny, środki transportu, sprzęt telekomunikacyjny i biurowy, półprodukty, odzież i tekstylia⁵⁷⁸. UE pozostaje nadal najważniejszym partnerem handlowym Armenii, na którą przypada około 1/3 realizowanej wymiany handlowej, dotyczy to zarówno importu, jak i eksportu. Wartość importu i eksportu Armenii na rynek UE pozostaje mniej więcej na tym samym poziomie, z wyjątkiem roku 2009, w którym nastąpił nieznaczny spadek wymiany handlowej, niemniej jednak sytuacja ta była spowodowana kryzysem w gospodarce światowej.

Dla porównania znaczenie Armenii w handlu zagranicznym UE, zarówno po stronie eksportu, jak i importu, jest o wiele mniejsze. W rankingu głównych importerów Armenia zajmuje 106 miejsce, w rankingu eksporterów 102 miejsce, natomiast w przypadku głównych partnerów handlowych 107 miejsce⁵⁷⁹. Najważniejszymi odbiorcami w 2010 r. były kraje Unii Europejskiej – przypadało na nie ponad 50% eksportu Armenii (w tym Niemcy 15,8% wolumenu sprzedaży, Bułgaria 15,3%) oraz kraje WNP – udział eksportu

⁵⁷⁷ Tamże.

⁵⁷⁸ Tamże.

⁵⁷⁹ <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/armenia/>.

wyniósł 16,9% (w tym Rosja 13,3%, Ukraina 1,0%). Zasadnicze grupy towarowe w imporcie do Armenii to: maszyny i urządzenia, produkty mineralne, metale nieszlachetne i wyroby z ich oraz gotowe artykuły spożywcze.

Perspektywy dalszego rozwoju gospodarczego Armenii uzależnione są od rozwiązania szeregu kwestii problemowych, takich jak: istotne uzależnienie gospodarki od sfery zagranicznej (w tym zarówno dostaw niezbędnych towarów i surowców energetycznych, pomocy rozwojowej krajów trzecich, jak i środków finansowych przekazywanych przez liczną ormiańską diasporę mieszkającą w Europie i USA) oraz ograniczone możliwości transportu towarów (blokada transportowa ze strony Turcji i Azerbejdżanu oraz utrudnienia w tranzycie przez Gruzję).

W rankingu wolności gospodarczej, publikowanym przez „The Wall Street Journal” i Heritage Foundation, Armenia zakwalifikowana została w 2010 r. do kategorii „w zasadzie wolny”, plasując się na 38 pozycji na 179 ocenianych krajów. Polityka inwestycyjna i handlowa Armenii oceniana jest przez międzynarodowe organizacje jako jedna z najbardziej liberalnych wśród krajów WNP. Jako członek WTO Armenia stosuje uregulowania wymiany handlowej zgodne z wymogami tej organizacji, a ograniczenia w wymianie handlowej dotyczą jedynie nielicznych grup towarowych. Ograniczenia te związane są m.in. z towarami reeksportowanymi, mogą mieć również charakter ograniczeń pozataryfowych (licencji i kontyngentów – są one stosowane w odniesieniu m.in. do importu środków chemicznych stosowanych do ochrony roślin, obrotu dzikimi zwierzętami i roślinami, eksportu wyrobów tekstylnych do krajów członkowskich UE, obrotu lekarskami, obrotu materiałami promieniotwórczymi) czy zakazów (dotyczy to m.in. takich towarów jak: dokumenty zawierające tajemnice państwowe, wyroby alkoholowe bez akcyzy, odpady, towary przeterminowane, zakażone rośliny i zwierzęta, dobra o znaczeniu historycznym, antyki)⁵⁸⁰.

W imporcie towarów do Armenii stosuje się dwie stawki celne (0% oraz 10%), w przypadku towarów eksportowanych nie stosuje się żadnych stawek celnych. W odniesieniu do importowanych do tego kraju towarów obowiązuje również podatek VAT (20%), a w odniesieniu do niektórych towarów (alkohol i wyroby alkoholowe, wyroby tytoniowe, ropa naftowa oraz ciekłe węglowodory) – także akcyza. Ponadto w przypadku szeregu towarów – takich jak np. niektóre artykuły rolno-spożywcze, nawozy, środki higieny, wyroby AGD itd. – przy ich eksporcie do Armenii wymagane są certyfikaty jakościowe⁵⁸¹.

Inwestorzy zagraniczni, zgodnie z obowiązującymi przepisami armeńskimi, zagwarantowane mają równe traktowanie z podmiotami krajowymi oraz mogą liczyć na

⁵⁸⁰ <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+w-schodnimi+i+pozaeuropejskimi/Armenia.htm>.

⁵⁸¹ Szczegółowe informacje nt. obowiązujących w Armenii regulacji z zakresu handlu zagranicznego znaleźć można na stronie internetowej Służb Celnych Armenii pod adresem <http://www.customs.am>.

dodatkowe ulgi i preferencje władz Armenii (np. specjalne zwolnienia z podatku CIT dla inwestorów zagranicznych, których wkład inwestycyjny przekroczy 500 mln AMD)⁵⁸².

Azerbejdżan

Motorem napędowym gospodarki Azerbejdżanu jest wydobywanie i eksport ropy naftowej i gazu ziemnego. Azerbejdżan posiada również zasoby złóż metali szlachetnych (włączając złoto i srebro) oraz metali kolorowych. Sektor naftowy, jako kluczowa gałąź gospodarki, wytwarza ponad połowę PKB oraz generuje ok. 70% wpływów budżetowych.

Głównym partnerem handlowym dla Azerbejdżanu jest również UE, na którą przypada około 42,5% całkowitej wymiany handlowej Armenii. Pozostałymi partnerami handlowymi są: USA – 7,1%, Rosja – 6,9%, Izrael – 6,5% i Ukraina – 4,9%. Podobnie jak w przypadku pozostałych państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego stosunki handlowe między Stronami pozostają asymetryczne. W przypadku Azerbejdżanu 42,5% ogółu wymiany handlowej z zagranicą to wymiana handlowa z państwami UE.

W tabeli poniżej zawarte zostały informacje dotyczące wymiany handlowej UE z Azerbejdżanem (w mln euro)⁵⁸³.

Lata	Import	Udział UE w całkowitym imporcie (%)	Eksport	Udział UE w całkowitym eksporcie (%)	Deficyt handlowy	Łącznie
2007	7354	0,5	1587	0,1	-5767	8941
2008	10663	0,7	2059	0,2	-8604	12722
2009	7354	0,6	1602	0,1	-5752	8956
2010	9713	0,6	2346	0,2	-7366	12059
2011	14785	0,9	2862	0,2	-11923	17648

Tabela poniżej przedstawia wysokość obrotów handlowych Azerbejdżanu z UE (w mln euro)⁵⁸⁴.

Lata	Import	Udział UE w całkowitym imporcie (%)	Eksport	Udział UE w całkowitym eksporcie (%)	Deficyt handlowy	Łącznie
2007	1217	29,4	1223	28,6	5	2440
2008	1382	28,2	17875	57,7	16492	19257
2009	1172	26,7	4536	45,5	3364	5709
2010	1264	25,4	7651	47,9	6387	8914

⁵⁸² Tamże.

⁵⁸³ www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf.

⁵⁸⁴ www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf.

Wartość eksportu UE do Azerbejdżanu w 2011 r. wynosiła 2 mld 862 mln euro, import zaś wyniósł 14 mld 785 mln euro. Import UE w 99,6% stanowią produkty nierolnicze, czyli: paliwa i węgiel. W przypadku eksportu dominują produkty przemysłowe, które stanowią 91,2% całkowitej wartości eksportu gospodarki unijnej i tylko 8,2% stanowią produkty rolnicze. W eksporcie dominują: żelazo i stal, maszyny, środki transportu, sprzęt telekomunikacyjny i biurowy, półprodukty, odzież i tekstylia⁵⁸⁵. Najważniejszym partnerem handlowym Azerbejdżanu pozostaje nadal UE, na którą przypada 42,5% realizowanej wymiany handlowej, dotyczy to zarówno importu, jak i eksportu. W 2010 r. wartość wymiany handlowej Azerbejdżanu z UE wyniosła 8 mld 814,4 mln euro – pozostaje mniej więcej na tym samym poziomie i mieści się w przedziale od 3 do 9 mln euro. Dla porównania, znaczenie Azerbejdżanu w handlu zagranicznym UE, zarówno po stronie eksportu, jak i importu, jest o wiele mniejsze. W rankingu głównych importerów kraj ten zajmuje 25 miejsce, w rankingu eksporterów 54 miejsce, natomiast w przypadku głównych partnerów handlowych 36 miejsce⁵⁸⁶. Ponad 94% eksportu Azerbejdżanu stanowią surowce mineralne, a 5,3 % pozostałe towary. W strukturze eksportu pozostałych towarów 23% stanowią środki transportu, 17% – tłuszcze roślinne i zwierzęce, 17% – gotowe produkty spożywcze, 11% – metale nieszlachetne, 10% – produkty pochodzenia roślinnego. W strukturze importu czołowe pozycje zajmują maszyny i urządzenia – 26%, metale nieszlachetne – 16%, środki transportu – 14%, gotowe produkty spożywcze – 10%, produkty chemiczne – 7%, produkty pochodzenia roślinnego – 6%, produkty drewniane, papier – 5%, produkty z kamienia, cementu, ceramiki – 4%, produkty z plastiku, kauczuku, gumy – 4%⁵⁸⁷.

Inwestycje zagraniczne w gospodarkę Azerbejdżanu wynoszą narastająco ok. 3 mld 187 mln USD. Inwestycje zagraniczne skierowane są głównie w sektor naftowy. Największymi inwestorami są: Wielka Brytania (44,6% udział w inwestycjach ogółem), USA (14,4%), Japonia (9,1%), Norwegia (5,1%), Czechy (4%), Turcja (4%)⁵⁸⁸.

Azerbejdżan korzysta z preferencji celnych w ramach obowiązującego od 1 stycznia 2006 r. Generalnego Systemu Preferencji Celnych UE (GSP+). Oznacza to, że towary niewrażliwe można sprowadzać na obszar celny UE z zastosowaniem stawki celnej 0% (z wyłączeniem składnika rolnego). Z kolei towary wrażliwe sprowadzane są po stawce obniżonej o 3,5 punktu procentowego w stosunku do stawki KNU. W maju 2011 r. Parlament Europejski przedłużył obowiązywanie preferencji celnych GSP+ dla Azerbejdżanu do końca 2013 r.

⁵⁸⁵ Tamże.

⁵⁸⁶ <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/azerbaijan/>.

⁵⁸⁷ <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Azerbejdżan.htm>.

⁵⁸⁸ Tamże.

Wobec Azerbejdżanu stosowane są następujące pozataryfowe środki handlowe: nadzór nad importem środków tekstylnych, system Kimberley (dotyczy obrotu diamentami), monitoring graniczny w imporcie obuwia, zakaz wprowadzania na teren UE towarów naruszających niektóre prawa własności intelektualnej, zakaz importu skór i innych towarów wytwarzanych z niektórych gatunków dzikich zwierząt⁵⁸⁹. W Azerbejdżanie stosowane są cła eksportowe na towary uważane za szczególnie ważne z punktu widzenia interesu narodowego: ropę naftową i produkty naftowe, polietylen, sodę kaustyczną, rury stalowe, koncentraty rud żelaza, wyroby z brązu, bawełnę i kawior. Towary wyprodukowane w Azerbejdżanie przez inwestorów zagranicznych są zwolnione z cła eksportowego. Zabrania się eksportu broni palnej, materiałów radioaktywnych, narkotyków oraz leków psychotropowych⁵⁹⁰. Rząd azerbejdżański reguluje eksport tzw. towarów strategicznych: ropy i produktów naftowych, bawełny, energii elektrycznej i metali kolorowych. Eksporterzy tych towarów zobowiązani są do uzyskania zgody na eksport tych towarów w Państwowym Komitecie Nadzoru Handlu Zagranicznego. Przeprowadzona w latach 2009 i 2010 deregulacja podstawowych aktów prawnych dotyczących działalności gospodarczej (kodeks podatkowy, celny, ziemski, cywilny, handlowy itd.) spowodowała, iż Azerbejdżan awansował na 66 pozycję spośród 183 państw w rankingu Banku Światowego w zakresie łatwości prowadzenia działalności gospodarczej (4 pozycje za Polską). Wprowadzono m.in. rejestrację przedsiębiorstw w jednym okienku oraz elektroniczną formę rejestracji online, uproszczono system podatkowy oraz dostęp do kredytów. Deklaracje celne mogą być składane elektronicznie (e-cło), a należność celna uiszczana poprzez transfer do banku lub kartą płatniczą. W Azerbejdżanie obowiązuje ustawa o ochronie inwestycji zagranicznych⁵⁹¹.

Gruzja

Światowy kryzys ekonomiczny nie zaszkodził dotychczas Gruzji w tym stopniu jak np. niektórym krajom wschodnim. Relatywnie niska zależność od eksportu i stopień rozwoju systemu bankowego oraz dopływ gotówki (przeznaczonej przede wszystkim na cele infrastrukturalne) związany z pomocą społeczności międzynarodowej po wydarzeniach z sierpnia 2008 r. spowodowały, że kryzys nie wpłynął znacząco na dane makroekonomiczne kraju. Znacznie ważniejszym powodem ujemnej wartości wzrostu gospodarczego w roku 2009 była konflikt z Rosją z sierpnia 2008 r. Efektem tego wydarzenia był spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych, spadek obrotów w handlu zagranicznym oraz ruchu turystycznego.

⁵⁸⁹ Tamże.

⁵⁹⁰ Tamże.

⁵⁹¹ Tamże.

Głównym partnerem handlowym również dla Gruzji jest UE, na którą przypada około 26,1% całkowitej wymiany handlowej. Pozostałymi partnerami handlowymi są: Turcja – 16,4%, Azerbejdżan – 10,8%, Ukraina – 9,9% i Chiny – 5,3%⁵⁹². Podobnie jak w przypadku pozostałych państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego stosunki handlowe między Stronami pozostają asymetryczne. W przypadku Gruzji 26,1% ogółu wymiany handlowej z zagranicą to wymiana handlowa z państwami UE, która w 2010 r. wyniosła 1 324,1 mln euro.

Tabela poniżej przedstawia dane dotyczące wymiany handlowej UE z Gruzją (w mln euro)⁵⁹³.

Lata	Import	Udział UE w całkowitym imporcie (%)	Eksport	Udział UE w całkowitym eksporcie (%)	Deficyt handlowy	Łącznie
2007	459	0	1090	0,1	631	1549
2008	735	0	1214	0,1	479	1949
2009	517	0	878	0,1	360	1395
2010	567	0	1155	0,1	588	1722
2011	614	0	1581	0,1	967	2195

Tabela poniżej przedstawia informacje dotyczące obrotów handlowych Gruzji z UE (w mln euro)⁵⁹⁴.

Lata	Import	Udział UE w całkowitym imporcie (%)	Eksport	Udział UE w całkowitym eksporcie (%)	Deficyt handlowy	Łącznie
2007	1181	30,7	376	34,1	-805	1556
2008	1193	27,9	226	22,5	-967	1420
2009	932	30	170	21,2	-761	1102
2010	1106	28,4	218	18,3	-888	1324

Wartość eksportu UE do Gruzji w 2011 r. wynosiła 1 mld 581 mln euro, import zaś wyniósł 614 mln euro. Import UE w 79,4% stanowią produkty nierolnicze, czyli: paliwa i węgiel (68,6%), żelazo i stal, produkty chemiczne. W przypadku eksportu dominują produkty przemysłowe, które stanowią 92,2% całkowitej wartości eksportu gospodarki unijnej i tylko 6,7% stanowią produkty rolnicze. W eksporcie dominują: paliwa i węgiel, żelazo i stal, maszyny, środki transportu, sprzęt telekomunikacyjny i biurowy oraz półprodukty⁵⁹⁵. UE pozostaje nadal najważniejszym partnerem handlowym Gruzji i przypada na nią 26,1% realizowanej wymiany handlowej, dotyczy to zarówno

⁵⁹² www.ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/georgia/.

⁵⁹³ www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf.

⁵⁹⁴ www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf.

⁵⁹⁵ Tamże.

importu, jak i eksportu i jest to poziom utrzymywany od 2006 r. we wzajemnych stosunkach handlowych. Dla porównania znaczenie Gruzji w handlu zagranicznym UE, zarówno po stronie eksportu, jak i importu, jest o wiele mniejsze. W rankingu głównych importerów kraj ten zajmuje 85 miejsce, w rankingu eksporterów 67 miejsce, natomiast w przypadku głównych partnerów handlowych 79 miejsce⁵⁹⁶.

Gruzja, jako członek WTO, nie stosuje żadnych istotnych ograniczeń w handlu zagranicznym i zagranicznych transferach finansowych, a jej system regulacji prawnych w tym zakresie oceniany jest jako jeden z najbardziej liberalnych. Ponadto przyjęta przez władze gruzińskie polityka zakłada brak ograniczeń w zakresie lokowania bezpośrednich inwestycji w Gruzji, z wyłączeniem jedynie kilku strategicznych branż.

Władze gruzińskie systematycznie podejmują działania w celu dalszej liberalizacji dostępu do rynku gruzińskiego, zmniejszania obciążeń inwestorów zagranicznych (m.in. nowelizacja kodeksu podatkowego z dniem 1 stycznia 2005 r.) i dostosowania gruzińskich przepisów prawnych do standardów międzynarodowych. Ponadto podejmowane są różnorodne inicjatywy, których celem jest prowadzenie dialogu administracji ze środowiskami przedsiębiorców (utworzenie Rady Biznesu USA–Gruzja czy Rady Biznesu UE–Gruzja). Jednym z podstawowych zadań władz Gruzji jest przekonanie inwestorów zagranicznych o bezpieczeństwie inwestowania w Gruzji. Służy temu między innymi liberalizowanie ustawodawstwa gospodarczego oraz szereg reform, w tym: liberalny i przejrzysty system podatkowy, reforma celna; uproszczenie procedur, zmniejszenie maksymalnego czasu odprawy celnej; zmniejszenie ilości wymaganych pozwoleń i licencji oraz uproszczenie systemu ich wydawania; wprowadzenie zasady obsługi przedsiębiorców przy jednym okienku (*one stop shop*) oraz zasady „milczenie oznacza zgodę”; budowa systemu regulacji technicznych; liberalne prawo pracy; uchwalenie ustawy o wolnych strefach ekonomicznych i jej faktyczna implementacja (powstały strefy w Poti oraz w Kutaisi)⁵⁹⁷. Generalnie polityka handlowa Gruzji jest stosunkowo liberalna: niskie cła (90% dóbr objętych jest stawką zerową); jedynie kilka licencji i pozwoleń; brak kontyngentów importowych; brak opłat eksportowych i reeksportowych; brak podatku VAT od eksportu; uproszczone i skrócone procedury odpraw celnych.

5.6. Kontakty międzyludzkie

Strategia i każdy z przyjmowanych komunikatów, mających na celu reformę EPS zwracał uwagę na wspieranie kontaktów międzyludzkich. Do środków służących realizacji tego celu KE zaliczyła: wymianę młodzieży i naukowców, kontakty między społeczeństwami obywatelskimi, kontakty między władzami lokalnymi i regionalnymi, szkolenia

⁵⁹⁶ <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/georgia/>.

⁵⁹⁷ <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+w-schodnimi+i+pozaeuropejskimi/Gruzja.htm>.

oraz kontakty pomiędzy przedsiębiorstwami. Wyraźny nacisk na zacieśnienie współpracy w ramach tego obszaru położony został w ostatnim z komunikatów, który przyjęty został w 2011. Zgodnie z jego postanowieniami w ramach „nowej” EPS położono silny nacisk na tworzenie powiązań i współpracę pomiędzy społeczeństwami, wręcz KE operuje pojęciem stworzenia „partnerstwa ze społeczeństwami”. Dla jego osiągnięcia w ramach EPS będą podejmowane następujące działania: udzielanie większego wsparcia organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i będzie to robione za pośrednictwem Instrumentu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego; udzielanie pomocy organizacjom pozarządowym i związkom zawodowym oraz innym partnerom gospodarczym ze pośrednictwem Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji; propagowanie wolnych mediów; promowanie nieograniczonego dostępu organizacji społeczeństwa obywatelskiego do Internetu; intensyfikacja dialogu dotyczącego praw człowieka oraz zachęcanie do nawiązania współpracy przez parlamenty krajowe. Z tych powodów w każdym PD przyjętym w ramach EPS znajdują się postanowienia dotyczące tego obszaru.

W tabeli poniżej zawarte zostały postanowienia PD dotyczące współpracy pomiędzy UE i krajami partnerskimi w obszarze kontaktów międzyludzkich.

Obszary współpracy	Armenia	Azerbejdżan	Gruzja
Edukacja, szkolenia i młodzież	1. Reforma i modernizacja systemów edukacji i szkoleń, zgodnie ze standardami i praktyką UE; 2. Współpraca w obszarze edukacji, szkoleń i młodzieży – zwłaszcza udział w programach Erasmus Mundus, Tempus i Youth; 3. Promowanie w tych obszarach współpracy mającej na celu zwalczanie rasizmu i nietolerancji.	1. Reforma i modernizacja systemów edukacji i szkoleń, zgodnie ze standardami UE; 2. Współpraca w obszarze edukacji, szkoleń i młodzieży – zwłaszcza udział w programach Erasmus Mundus, Tempus i Youth; wzmacnianie współpracy w obszarze szkoleń zawodowych oraz wspieranie współpracy pomiędzy uczelniami wyższymi.	1. Reforma i modernizacja systemów edukacji i szkoleń, zgodnie ze standardami UE; 2. Współpraca w obszarze edukacji, szkoleń i młodzieży – zwłaszcza udział w programach Erasmus Mundus, Tempus i Youth; wzmacnianie współpracy w obszarze szkoleń zawodowych oraz wspieranie współpracy pomiędzy uczelniami wyższymi.
Zdrowie publiczne	Reforma systemu opieki zdrowotnej.	Reforma systemu opieki zdrowotnej.	Reforma systemu opieki zdrowotnej.
Kultura	Wzmocnienie współpracy kulturalnej poprzez: 1. Uczestnictwo Armenii w programach UE dotyczących tego obszaru oraz 2. Ratyfikacja i implementacja Konwencji ONZ dotyczącej ochrony i promocji różnicowania kulturalnego z 20 X 2005 r.	Wzmocnienie współpracy kulturalnej poprzez: 1. uczestnictwo Armenii w programach UE dotyczących tego obszaru oraz 2. Ratyfikacja i implementacja Konwencji ONZ dotyczącej ochrony i promocji różnicowania kulturalnego z 20 X 2005 r.	Wzmocnienie współpracy kulturalnej poprzez: 1. Uczestnictwo Gruzji w programach UE dotyczących tego obszaru oraz 2. Ratyfikacja i implementacja Konwencji ONZ dotyczącej ochrony i promocji różnicowania kulturalnego z 20 X 2005 r.

Wszystkie państwa Regionu Kaukazu Południowego rozpoczęły trudny proces reformy służby zdrowia oraz aktywnie uczestniczą w unijnych programach dotyczących edukacji: Erasmus Mundus oraz Tempus. W tabeli nr 1 i nr 2 przedstawione zostały szczegółowe informacje dotyczące uczestnictwa państw Europy Wschodniej w tych dwóch programach.

W tabeli nr 1 umieszczone zostały dane dotyczące wymiany studentów w ramach programu Erasmus Mundus w roku 2012⁵⁹⁸.

Państwo	Liczba studentów
Armenia	274
Azerbejdżan	304
Gruzja	215

W tabeli nr 2 zawarte zostały informacje dotyczące liczby zaakceptowanych w 2012 r. w ramach programu Tempus IV projektów⁵⁹⁹.

Państwo	Liczba projektów
Armenia	5
Azerbejdżan	5
Gruzja	10

Ponadto, UE otworzyła dla państw tego regionu program Youth, który ma na celu wspieranie wymiany młodzieży. Tabela poniżej zawiera dane dotyczące mobilności naukowców w 2011 r. w ramach tego programu⁶⁰⁰.

Państwo	Liczba naukowców	Liczba organizacji korzystających z programu
Armenia	295	97
Azerbejdżan	541	23
Gruzja	1324	115

Z informacji zawartych w trzech tabelach powyżej, które dotyczą uczestnictwa obywateli państw Kaukazu Południowego w programach Erasmus Mundus, Youth oraz Tempus wynika, że cieszą się one również zainteresowaniem ze strony studentów, młodzieży i naukowców, ale w porównaniu z państwami Europy Wschodniej ich aktywność jest mniejsza. Dobrym prognostykiem na przyszłość jest jednakże fakt, że z roku na rok uczestników jest coraz więcej.

⁵⁹⁸ SWD (2012) 122 final, p. 79.

⁵⁹⁹ Tamże, s. 80.

⁶⁰⁰ Tamże, s. 78.

5.7. Współpraca finansowa

Głównym instrumentem wsparcia finansowego, z jakiego państwa Kaukazu Południowego mogą korzystać, jest EISP oraz jego programy tematyczne. Wsparcie finansowe zostało ograniczone do następujących programów:

- Programu narodowego EISP, który wspiera obszary współpracy scharakteryzowane w trzech tabelach poniżej;
- Programu Współpracy Transgranicznej oraz Programu Sąsiedztwo i Partnerstwo;
- Programu Współpracy Regionalnej. Program ten dotyczy obszarów: transportu – skupiając się zwłaszcza na rozwoju międzynarodowych połączeń; energii; środowiska; zarządzania granicami i migracji; zwalczania transgranicznej przestępczości zorganizowanej oraz małych i średnich przedsiębiorstw;
- Programów ogólnych, obejmujących następujące programy tematyczne: Migracja i Azyl, Bezpieczeństwo Żywnościowe, Inwestuj w Człowieka oraz Środowisko i Zrównoważony Rozwój;
- Programu międzyregionalnego;
- Instrumentu Stabilności.

Armenia

W latach 2007-2011 Armenia otrzymała wsparcie finansowe w wysokości 140,5 mln euro pochodzące ze środków EISP. Pomoc finansowa przeznaczona była na realizację projektów i programów w trzech obszarach: 1) wsparcie struktur demokratycznych i dobrych rządów; 2) wsparcie reform regulacyjnych i budowanie zdolności administracyjnej oraz 3) redukcja ubóstwa. W NIP obowiązującym w latach 2011-2013 wysokość wsparcia finansowego przeznaczonego dla Armenii wynosi 157,3 mln euro.

Obszary wsparcia wraz z wysokością wsparcia finansowego przedstawia tabela poniżej⁶⁰¹.

⁶⁰¹ Armenia Indicative Paper 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_armenia.pdf.

Obszar wsparcia	Kwota wsparcia w mln euro
<p>Obszar I</p> <p>Struktury demokratyczne i dobre rządy</p> <p>1. Rozwój instytucji demokratycznych, państwa prawnego i reforma sądownictwa. Szczegółowym celem tego podobszaru jest rozwój niezależnego, transparentnego i efektywnego systemu wymiaru sprawiedliwości i silniejszych instytucji demokratycznych.</p> <p>2. Reforma administracji publicznej, finansów publicznych i zwalczanie korupcji. Szczegółowym celem tego podobszaru jest wzmocnienie lokalnych struktur władzy samorządowej, poprawa jakości świadczonych usług administracyjnych, poprawa zarządzania finansami publicznymi oraz redukcja korupcji.</p> <p>3. Prawa człowieka i jego wolności, rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Szczegółowym celem tego podobszaru jest przestrzeganie praw człowieka i jego podstawowych wolności oraz przestrzeganie zasady wolności mediów.</p>	47-55
<p>Obszar II</p> <p>Handel, inwestycje i reformy regulacyjne</p> <p>1. Promocja handlu i inwestycji. Szczegółowym celem tego podobszaru jest zniesienie barier utrudniających rozwój handlu i inwestycji oraz implementacja reform gospodarczych.</p> <p>2. Reforma sektora regulacyjnego i wzmocnienie zdolności administracyjnych. Szczegółowym celem tego podobszaru jest przyjęcie norm i standardów UE, wzmocnienie instytucjonalnych zdolności w zakresie transportu, energii i środowiska.</p> <p>3. Zintegrowane zarządzanie granicami i migracja. Szczegółowym celem tego podobszaru jest poprawa procedur kontroli granicznej i systemów zarządzania, poprawa infrastruktury granicznej oraz poprawa ustawodawstwa dotyczącego migracji i azylu.</p>	31-39
<p>Obszar III</p> <p>Reformy społeczno-ekonomiczne i zrównoważony rozwój</p> <p>1. Rozwój regionalny i rolnictwa. Szczegółowym celem tego podobszaru jest zredukowanie różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym pomiędzy regionami, promowanie reform w sektorze rolniczym.</p> <p>2. Wsparcie rozwoju infrastruktury transportowej, energii, środowiska i komunikacji elektronicznej.</p> <p>3. Rozwój ludzki: edukacja, nauka. Szczegółowym celem tego podobszaru jest reforma systemu szkolnictwa, edukacji i szkoleń.</p>	63-71
Łącznie	157

Z informacji zawartych w tabeli wynika, że najwyższe wsparcie w bieżącym okresie będzie przeznaczane na programy dotyczące rozwoju obszaru III – reformy społeczno-ekonomiczne i zrównoważony rozwój – ok. 40-45% całej kwoty.

Azerbejdżan

W latach 2007-2011 Azerbejdżan otrzymał wsparcie finansowe w wysokości 99 mln euro pochodzące ze środków EISP. Pomoc finansowa przeznaczona była na realizację projektów i programów w trzech obszarach: 1) wsparcie struktur demokratycznych i dobrych rządów; 2) wsparcie reform społeczno-ekonomicznych, redukcję ubóstwa i poprawę zdolności administracyjnych; 3) wsparcie prawnych i ekonomicznych reform w obszarze transportu, energii i środowiska naturalnego. Wysokość wsparcia finansowego

przeznaczonego w latach 2011-2013 dla Azerbejdżanu to kwota 122,5 mln euro, a jej szczegółowy podział przedstawiony został w tabeli poniżej⁶⁰²:

Obszary wsparcia finansowego	Kwota wsparcia finansowego w mln euro
<p>Obszar I Struktury demokratyczne i dobre rządy 1. Rozwój instytucji demokratycznych, zasady państwa prawnego i reforma sądownictwa. 2. Reforma administracji publicznej, finansów publicznych i zwalczanie korupcji. 3. Prawa człowieka i jego wolności, rozwój społeczeństwa obywatelskiego.</p>	30,5-37,0
<p>Obszar II Reformy społeczno-ekonomiczne, zrównoważony rozwój, handel, inwestycje i reformy regulacyjne. 1. Rozwój handlu i inwestycji, wsparcie w procesie akcesji do WTO. Do szczególnych celów tego podobszaru Strony zaliczyły: wzmocnienie relacji handlowych i inwestycyjnych, zwłaszcza dotyczących usuwania istniejących barier, implementację reform gospodarczych i regulacyjnych oraz wsparcie Azerbejdżanu w procesie negocjacji akcesyjnych do WTO. 2. Dywersyfikacja gospodarki, rozwój rolnictwa i rozwój regionalny, mający na celu likwidację różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym pomiędzy regionami. 3. Środowisko i zarządzanie środowiskiem. 4. Rozwój kapitału ludzkiego, edukacji, szkoleń, badań i systemu opieki zdrowotnej.</p>	43-49
<p>Obszar III Implementacja postanowień PCA i PD, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa, mobilności i bezpieczeństwa energetycznego 1. Wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego. 2. Mobilność i Bezpieczeństwo, cła i zintegrowane zarządzanie granicami.</p>	37-43
Łącznie	122,5

Z danych zawartych w tabeli wynika, że w przypadku Azerbejdżanu priorytetowym obszarem wsparcia finansowego jest obszar II – reformy społeczno-ekonomiczne, zrównoważony rozwój handel, inwestycje i reformy regulacyjne – na który przeznaczono 35-40% kwoty wsparcia finansowego skierowanej do tego państwa.

Gruzja

W latach 2007-2011 Gruzja otrzymała wsparcie finansowe w wysokości 273,1 mln euro pochodzące ze środków EISP. Pomoc finansowa przeznaczona była na realizację projektów i programów w czterech obszarach: 1) wsparcie struktur demokratycznych i dobrych rządów; 2) wsparcie rozwoju gospodarczego i implementacji postanowień PD; 3) redukcję ubóstwa i reformy społeczne; 4) wsparcie pokojowego rozwiązania konfliktów wewnętrznych w Gruzji. Wysokość pomocy dla Gruzji w planie pomocy finansowej w ramach EPS została ustalona w kwocie 180,29 mln euro.

⁶⁰² Tamże, s. 11.

Obszary wsparcia wraz z wysokością wsparcia finansowego przedstawia tabela poniżej⁶⁰³.

Obszary wsparcia finansowego	Kwota wsparcia finansowego w mln euro
Obszar I Rozwój demokracji, państwa prawnego i dobrych rządów 1. Wolność mediów, pluralizm polityczny, prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie 2. Reforma wymiaru sprawiedliwości w celu wzmocnienia zasady państwa prawnego i zapewnienia bardziej efektywnego funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości 3. Zarządzanie finansami publicznymi i reforma administracji państwowej	45-63
Obszar II Handel, inwestycje oraz reformy regulacyjne 1. Promocja eksportu i inwestycji 2. Reformy regulacyjne	27-45
Obszar III Rozwój regionalny, zrównoważony rozwój ekonomiczny i społeczny oraz redukcja ubóstwa 1. Reformy społeczne i ochrona socjalna 2. Rozwój regionalny, zrównoważony rozwój i ochrona środowiska 3. Edukacja, szkolenia i mobilność	63-81
Obszar IV Wsparcie w pokojowym rozwiązaniu konfliktów	45
Łącznie	180

Z danych zawartych w tabeli wynika, że w przypadku Gruzji największe wsparcie finansowe zostanie udzielone na realizację celów obszaru III – rozwój regionalny, zrównoważony rozwój ekonomiczny i społeczny – ok. 35%-45% łącznej kwoty, następnie na obszar I – rozwój demokracji, państwa prawnego i dobrych rządów – ok. 25%-35% łącznej kwoty wsparcia finansowego.

6. Podsumowanie

Wypracowanie jednolitej i spójnej polityki przez UE wobec państw Kaukazu Południowego jeszcze nie nastąpiło. Nie jest to zadanie łatwe, gdyż polityka taka musi uwzględniać wiele czynników, do najważniejszych z nich należy zaliczyć: politykę UE wobec Rosji i jej partykularne interesy w tym regionie, podobnie sytuacja wygląda w przypadku Turcji i USA oraz nadal nierozwiązane konflikty w Górskim Karabachu, Abchazji i Osetii Południowej. Nie oznacza to, że UE nie podejmuje żadnych działań w tym kierunku. Wszystkie one przedstawione zostały w niniejszym punkcie i wskazują na wyraźną ewolucję polityki UE wobec państw Kaukazu Południowego i coraz większe

⁶⁰³ Georgia Indicative Paper 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_georgia.pdf, s. 9-10.

ich znaczenie w polityce zagranicznej UE. Dotyczy to nie tylko postrzegania tych państw jako potencjalnego źródła dostaw surowców energetycznych, ale również ważne stają się kwestie dotyczące bezpieczeństwa i stabilizacji wewnętrznej tych państw. UE aktywnie zaangażowała się w proces rozwiązywania „zamrożonych” konfliktów w regionie, większy nacisk został położony na przeprowadzanie procesu reform wewnętrznych, zwiększona została pomoc przeznaczona dla tych państw i nie obejmuje ona tylko pomocy finansowej. W ramach EPS państwa te posiadają możliwość pogłębienia integracji politycznej oraz gospodarczej z UE poprzez włączenie ich do udziału w rynku wewnętrznym oraz niektórych agencjach i programach UE. Wszystkie państwa rozpoczęły negocjacje w sprawie zawarcia umów stowarzyszeniowych, łącznie z porozumieniem ustanawiającym DCFTA z wyj. Azerbejdżanu, który nie należy do WTO, ale przy poparciu UE prowadzi negocjacje akcesyjne.

Dnia 20 III 2013 r. zostały przedstawione przez KE komunikaty dotyczące implementacji przez państwa Kaukazu Południowego zobowiązań wynikających z uczestnictwa w EPS w 2012 r. Wszystkie państwa uzyskały ocenę pozytywną z postępów w procesie integracji z UE.

W przypadku Armenii KE pozytywnie oceniła postępy mające na celu intensyfikację dialogu politycznego. W ubiegłym roku miało miejsce jego zintensyfikowane poprzez częste spotkania na wysokim szczeblu politycznym, przy czym odbywały się one zarówno na linii Prezydent–Przewodniczący KE, Przewodniczący RE oraz Komisarz ds. Rozszerzenia i EPS i wyższych urzędników państwowych. Rozpoczęto negocjacje dotyczące zawarcia umowy stowarzyszeniowej, porozumienia ustanawiającego DCFTA oraz umowy o readmisji. 17 XII 2012 r. podpisana została umowa o ułatwieniach wizowych oraz Protokół do PCA dotyczący zasad udziału Armenii w programach UE. W obszarze praw człowieka i jego podstawowych wolności również odnotowano postępy, dotyczące zwłaszcza reformy prawa wyborczego. W maju 2012 r. i lutym 2013 r. odbyły się w Armenii wybory parlamentarne i prezydenckie, które przez obserwatorów OBWE zostały ocenione jako wolne i uczciwe oraz przeprowadzone zgodnie ze standardami europejskimi. KE zauważyła, że zwiększone powinny zostać wysiłki mające na celu: zapewnienie poszanowania wolności wyznania i religii; poprawę zaufania do systemu wymiaru sprawiedliwości; zwalczanie korupcji; poprawę niezależności mediów oraz zapobiegające torturom oraz poniżającemu i nieludzkiemu traktowaniu w wojsku, w więzieniach oraz na posterunkach policyjnych. W obszarze reform gospodarczych, strukturalnych i makroekonomicznych uczynione zostały również postępy, ale większa uwaga powinna zostać zwrócona na realizacją celów PD w obszarach redukcji ubóstwa, polityk makroekonomicznych, poprawy klimatu dla rozwoju i funkcjonowania biznesu, konsolidacji finansów publicznych oraz polityki społecznej. Kontynuowany był dialog dotyczący współpracy w sektorze energii atomowej, mający na celu zamknięcie elektrowni atomowej Medzamor. Nie osiągnięto natomiast żadnych postępów w kwestii rozwiązania konfliktu w Górskim Karabachu oraz dotyczących poprawy relacji pomiędzy

Turcją i Armenią⁶⁰⁴. Po przeprowadzeniu procesu ewaluacji KE skierowała do Armenii następujące zalecenia: dalszej współpracy z OBWE mającej na celu poprawę standardów ochrony i przestrzegania praw człowieka i jego podstawowych wolności oraz implementację postanowień Narodowej Strategii Ochrony Praw Człowieka; dalszej współpracy w ramach Grupy Mińskiej mającej na celu wypracowanie rozwiązania konfliktu w Górskim Karabachu; dokonanie w prawie wewnętrznym zmian mających na celu zmianę prawa dotyczącego transmisji radiowych i telewizyjnych we współpracy z Radą Europy i OBWE; przyjęcia prawa zakazującego dyskryminacji, w tym celu KE zaleciła harmonizację ustawodawstwa krajowego z *acquis communautaire*; efektywniejszego zwalczania zjawiska korupcji; reformy systemu wymiaru sprawiedliwości mającej na celu zwiększenie niezależności sędziów i prokuratorów, poprawę systemu szkoleń oraz zmianę procedury karnej; kontynuowania reformy administracji publicznej; kontynuowania reform sektorowych, zwłaszcza reform regulacyjnych dotyczących handlu, współpracy sanitarnej i fitosanitarnej, ceł, ochrony własności przemysłowej oraz redukcję barier handlowych poprzez harmonizację prawa wewnętrznego z *acquis communautaire* oraz kontynuowania współpracy mającej na celu zamknięcie elektrowni atomowej Medzamor⁶⁰⁵.

W przypadku Azerbejdżanu KE również pozytywnie oceniła postępy mające na celu intensyfikację dialogu politycznego. W 2012 r. miały miejsce liczne spotkania polityków i wyższych urzędników Azerbejdżanu i UE, a w stolicy tego państwa odbyło się posiedzenie Zgromadzenia Parlamentarnego Euronest. Kontynuowano negocjacje mające na celu zawarcie umowy stowarzyszeniowej. KE zaleciła zwiększenie wysiłków mających na celu poprawę przestrzegania praw człowieka i jego podstawowych wolności. Dotyczy to takich obszarów jak: poprawa prawa wyborczego, wolność wypowiedzi, wolność zrzeszania się, zwolnienie więźniów politycznych, poprawa ochrony praw kobiet i dzieci, poprawa praw związkowych oraz poprawa dialogu pomiędzy władzą i organizacjami pozarządowymi. Władze Azerbejdżanu powinny również efektywniej zwalczać zjawisko korupcji. Pozytywnie ocenione zostały przeprowadzone reformy gospodarcze i makroekonomiczne. Znaczący postęp osiągnięto w ramach współpracy energetycznej oraz prania pieniędzy i handlu ludźmi. Nie osiągnięto natomiast żadnych postępów mających na celu rozwiązanie konfliktu w Górskim Karabachu⁶⁰⁶. KE skierowała do Azerbejdżanu następujące zalecenia: dalszej współpracy z OBWE mającej na celu poprawę standardów ochrony i przestrzegania praw człowieka i jego podstawowych wolności oraz implementację postanowień Narodowej Strategii Ochrony Praw Człowieka; poprawy prawa wyborczego zgodnie z zaleceniami OBWE; dalszej współpracy w ramach Grupy Mińskiej mającej na celu wypracowanie rozwiązania konfliktu w Górskim

⁶⁰⁴ Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia. Progress in 2012 and recommendation for action, Brussels, 20 III 2013, SWD (2013) 79 final.

⁶⁰⁵ Tamże, s. 3-17.

⁶⁰⁶ Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan. Progress in 2012 and recommendation for action, Brussels, 20 III 2013, SWD (2013) 88 final.

Karabachu; przyjęcia prawa zapewniającego abolicję za zniesławienie i znieważenie jako przestępstwa kryminalne; przyjęcia prawa wewnętrznego zapewniającego poszanowanie wolności zrzeszania się, tworzenia stowarzyszeń i wolności mediów zgodnie ze standardami międzynarodowymi; zapewnienia niezależności systemowi wymiaru sprawiedliwości; przeprowadzenie reformy finansów publicznych; efektywnego zwalczania zjawiska korupcji oraz przyjęcia i implementacji prawa konkurencji⁶⁰⁷.

W przypadku Gruzji KE również pozytywnie oceniła postępy mające na celu intensyfikację dialogu politycznego. Podobnie jak w przypadku Armenii w zeszłym roku miały miejsce częste spotkania na wysokim szczeblu politycznym, przy czym odbywały się one zarówno na linii Prezydent oraz Premier i Przewodniczący KE, Przewodniczący RE oraz Komisarz ds. Rozszerzenia i EPS oraz wyższych urzędników państwowych. Wybory parlamentarne, które odbyły się w Gruzji w październiku 2012 r., zostały ocenione przez zagranicznych obserwatorów jako najbardziej demokratyczne wybory w Gruzji od 1991 r. Zalecono poprawę ochrony praw kobiet i dzieci, zapewnienie podstawowych praw pracowniczych, praw mniejszości etnicznych i religijnych. Kontynuowano negocjacje dotyczące zawarcia umowy stowarzyszeniowej i porozumienia ustanawiającego DCFTA. Gruzja osiągnęła znaczny postęp w procesie implementacji postanowień umów o ułatwieniach wizowych i readmisji. Kontynuowano dialog dotyczący implementacji Partnerstwa na rzecz mobilności. W czerwcu rozpoczęto dialog dotyczący liberalizacji wizowej. UE kontynuuje udzielanie wsparcia dotyczącego integralności terytorialnej i suwerenności oraz pokojowe rozwiązanie konfliktów wewnętrznych za pośrednictwem Specjalnego Przedstawiciela UE oraz Misji Monitoringowej UE. Gruzja osiągnęła również postęp we wdrażaniu strategii antykorupcyjnej, w reformie systemu wymiaru sprawiedliwości oraz reformach sektorowych⁶⁰⁸. KE skierowała do Gruzji następujące zalecenia: dalszej współpracy z OBWE mającej na celu poprawę prawa wyborczego, dalszej reformy systemu wymiaru sprawiedliwości, zapewnienia transparentnego i bezstronnego postępowania w sprawach karnych, dalszej współpracy mającej na celu wypracowanie rozwiązania konfliktów wewnętrznych, kontynuowania procesu wzmocnienia pluralizmu i niezależności mediów oraz wolności słowa, kontynuacji dialogu z Międzynarodową Organizacją Pracy, mającego na celu wprowadzenie zmian do kodeksu pracy, poprawy praw pracowniczych i wzmocnienia dialogu społecznego, przyjęcia prawa antydyskryminacyjnego, zapewniającego poszanowanie praw mniejszości oraz kontynuowania reform sektorowych poprzez harmonizację prawa wewnętrznego z *acquis communautaire*⁶⁰⁹.

⁶⁰⁷ Tamże, s. 3-15.

⁶⁰⁸ Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia. Progress in 2012 and recommendation for action, Brussels, 20 III 2013, SWD (2013) 90 final.

⁶⁰⁹ Tamże, s. 3-18.

*Czas już na nową erę w stosunkach z naszymi sąsiadami ze Wschodu.
W oparciu o dorobek ostatnich lat mogliśmy przygotować ambitną, a zarazem zrównoważoną ofertę.
Bezpieczeństwo i stabilność UE zależy w znacznym stopniu od wydarzeń, które mają miejsce w Europie Wschodniej i w regionie Kaukazu Południowego.
Ważne jest, aby nasza polityka względem tych krajów była silna, dalekowzroczna i jednoznaczna.
UE musi kontynuować sprawdzoną linię opartą na specjalnie skrojonych programach, tylko na większą skalę i przy umocnieniu aspektu wielostronności.
Regułą pozostaje jednak, że postępom współpracy muszą towarzyszyć starania naszych partnerów na rzecz reform, a w proponowanym pakiecie znalazło się miejsce dla zintensyfikowanej pomocy skierowanej na przyczynienie się do realizacji wytyczonych przez nich celów⁶¹⁰.*

⁶¹⁰ B. Ferrero-Waldner, Bruksela, 3 XII 2008, IP/08/1858.

Rozdział V

Wschodni regionalny wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

1. Wprowadzenie

Wymiar regionalny współpracy UE z państwami Europy Wschodniej obejmuje dwa różne aspekty: pierwszy dotyczy udzielania wsparcia przez UE krajom partnerskim współpracującym ze sobą i UE w ramach EPS, drugi natomiast dotyczy wizji rozwoju stosunków UE i jej polityki względem państw Europy Wschodniej, w ramach której UE stosuje np. instrumenty unijnej polityki regionalnej⁶¹¹. W niniejszym rozdziale zostanie wyłącznie omówiony pierwszy z aspektów wymiaru regionalnego współpracy UE z państwami sąsiedzkimi, który odbywa się w ramach EPS.

Zgodnie z zapisami Strategii ustanawiającej EPS, UE wspiera również rozwój współpracy regionalnej, zarówno pomiędzy UE i krajami partnerskimi, jak również pomiędzy krajami partnerskimi, która pozwoli nawiązać bliższe relacje handlowe pomiędzy partnerami, zacieśnić współpracę w tych sektorach gospodarczych, które stanowią przedmiot wzajemnego zainteresowania, np. transportu, energetyki czy ochrony środowiska, oraz zintensyfikować działania mające na celu wspólne zwalczanie zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa w regionie oraz zintensyfikować kontakty międzyludzkie. Podobne postanowienia dotyczące współpracy regionalnej znajdują się również w komunikacie *Wider Europe*: „UE musi podejmować działania mające na celu promowanie współpracy regionalnej i międzyregionalnej, które są warunkami wstępnymi do zapewnienia politycznej stabilności, rozwoju gospodarczego, redukcji ubóstwa i podziałów społecznych w naszym wspólnie dzielonym środowisku”⁶¹². Współpraca regionalna zgodnie z zapisami komunikatu *Wider Europe* i Strategii ma odbywać się na dwóch płaszczyznach: bilateralnej – indywidualnie kształtowanej i zgodnie z zasadą zróżnicowania, co znalazło swoje odbicie w postanowieniach PD, oraz multilateralnej – obejmującej współpracę wielostronną z krajami partnerskimi w ramach PW, SCZ oraz Partnerstwa eurośródziemnomorskiego⁶¹³. Do priorytetowych obszarów współpracy regionalnej w ramach EPS Strony zaliczyły: współpracę ekonomiczną, gospodarczą, politykę zatrudnienia i społeczną, energetykę, transport, ochronę

⁶¹¹ L. Delcour, *A Missing Regional Dimension? The ENP and Region-Building in the Eastern Neighbourhood*, „International Issue & Slovak Foreign Policy Affairs” 2008, vol. 17, no 4, p. 42.

⁶¹² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, „Wider Europe-Neighbourhood...”, s. 3.

⁶¹³ J. Menkes, *Regionalizm i regiony w Europie a Partnerstwo Wschodnie*, [w:] M. Zdanowicz, P. Dubiewski, A. Piekutowska, *Partnerstwo wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa, 2010, s. 29- 47.

środowiska, współpracę sądową i organów ścigania, współpracę transgraniczną i kontakty międzyludzkie.

Do głównych celów współpracy regionalnej UE z państwami Europy Wschodniej zalicza się: 1) wzmocnioną współpracę gospodarczą, współpracę w zakresie polityki społecznej i zwalczania bezrobocia, handlu, infrastruktury oraz pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, które służą wspieraniu trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, redukcji ubóstwa i przeciwdziałają wykluczeniu społecznemu; 2) środowisko naturalne, bezpieczeństwo jądrowe i zasoby naturalne; 3) wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, a w szczególności współpracę w zakresie zarządzania granicami, migracji, azylu, zwalczania przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza handlu ludźmi, terroryzmu, prania pieniędzy, współpracy policyjnej i sądowej oraz 4) zagadnienia dotyczące kontaktów międzyludzkich, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, współpracę w sektorze edukacji, szkoleń zawodowych, nauki, kultury oraz wymiany zawodowej, akademickiej i młodzieżowej⁶¹⁴.

Zdaniem KE polityka UE wobec państw Europy Wschodniej powinna być aktywna i jednoznaczna, tzn. UE udzieli krajom partnerskim znaczącego wsparcia w rozwiązywaniu problemów politycznych i gospodarczych oraz przeprowadzeniu niezbędnych reform, a narzędziem temu służącym ma być wschodni wymiar europejskiej polityki sąsiedztwa⁶¹⁵. Przyjmowane po 2004 r. dokumenty mające na celu wzmocnienie ESP zawierały również postanowienia dotyczące wzmocnienia komponentu regionalnego EPS. W Komunikacie z 2006 r. KE opowiedziała się za wzmocnieniem współpracy regionalnej, a do środków służących realizacji tego celu zaliczyła dążenie do synergii regionu Morza Czarnego, obejmującej dialog na szczeblu MSZ UE i państw Morza Czarnego objętych EPS, zintensyfikowaną współpracę w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC) łącznie z uzyskaniem w niej statusu obserwatora przez UE oraz wzmocnienie współpracy z „sąsiadami sąsiadów” – państwami Azji Środkowej i Zatoki Perskiej, np. w dziedzinie energetyki, transportu, badań oraz nielegalnej imigracji⁶¹⁶. W Komunikacie z 2007 r. KE do problemów koncepcyjnych EPS, które wymagają dalszego wzmocnienia, zaliczyła procesy regionalne. Podstawą współpracy UE i krajów partnerskich w ramach EPS są stosunki bilateralne, niemniej jednak EPS jest również powiązana z procesami integracji regionalnej i międzyregionalnej, zwłaszcza jeżeli chodzi o SCZ. Dwustronne relacje w ramach EPS zachęcają i wzmacniają kraje partnerskie do przeprowadzania reform wewnętrznych, natomiast współpraca w ramach SCZ wzmacnia wymiar regionalny EPS. Z tego właśnie względu KE będzie popierała nowe inicjatywy, które będą miały na celu wzmocnienie stosunków

⁶¹⁴ Strategia-EPS, s. 64-65.

⁶¹⁵ KOM (2008) 823 final, s. 2.

⁶¹⁶ Komunikat z 2006 r., s. 12-13.

między krajami partnerskimi w wymiarze wielostronnym⁶¹⁷. W Komunikacie z 2011 r. KE opowiedziała się za wzmocnieniem procesów integracji regionalnej między krajami partnerskimi w ramach dwóch wymiarów EPS: Partnerstwa wschodniego (PW) i Unii dla Śródziemnomorza (UŚ). Punkt trzeci tego komunikatu zatytułowany został „tworzenie skutecznych partnerstw regionalnych w ramach EPS”, dalej możemy przeczytać, iż „UE dostrzega w pełni różnorodność krajów sąsiadujących i proponuje każdemu z nich z osobna partnerstwo bazujące na jednej polityce, opartej na wzajemnej rozliczalności. Wymiar wschodni i południowy EPS mają stanowić uzupełnienie tej jednej polityki poprzez stymulowanie współpracy regionalnej i rozwijanie synergii i rozwiązań regionalnych w odpowiedzi na określone wyzwania geograficzne, gospodarcze i społeczne w tym regionie”. Z przyjętego komunikatu wynika, że współpraca UE z krajami partnerskimi odbywa się w ramach „dwóch wymiarów: wschodniego i południowego”, co świadczy o tym, że w 2011 r. UE utworzyła w ramach EPS dwa regionalne partnerstwa: wschodnie i południowe, za pośrednictwem, których prowadzona jest polityka UE wobec krajów sąsiedzkich. Utworzenie tych dwóch regionalnych wymiarów spowodowało, że można zatem mówić, o tym że UE rozpoczęła prowadzenie dwóch polityk sąsiedztwa, jedną skierowaną do państw basenu Morza Śródziemnego, a realizowaną za pośrednictwem UŚ, a drugą skierowaną do partnerów wschodnich, która realizowana jest za pośrednictwem PW.

W przypadku PW KE zaproponowała: zintensyfikowanie wysiłków na rzecz demokratyzacji tych państw, zawarcie i implementację umów stowarzyszeniowych łączące z DCFTA; wprowadzenie ułatwień w wydawaniu wiz; wzmacnianie współpracy sektorowej w sektorze rolnictwa oraz w obszarze zarządzania granicami, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, współpracy w sektorze energetycznym, ochrony ludności cywilnej, ochrony środowiska i wzmacnianie współpracy ze społeczeństwami obywatelskimi i partnerami społecznymi. Współpraca w ramach PW odbywa się w następujących obszarach: edukacja, młodzież i kultura; transport i tworzenie infrastruktury transportowej pomiędzy stronami; energia, środowisko i zmiana klimatu; wymiana wiedzy, badania i społeczeństwo informacyjne; cła i współpraca celna; rozwój obszarów wiejskich; polityka zatrudnienia i społeczna; sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo oraz WPZiB⁶¹⁸. Celem nowej EPS jest stworzenie powiązań pomiędzy społeczeństwami. W tym celu UE w ramach EPS będzie zachęcała zainteresowane do nawiązania współpracy np. parlamenty krajowe do prowadzenia dialogu w ramach sieci EURONEST utworzonej przez PE; podmioty gospodarcze do udziału w Forum Biznesowym; społeczeństwo obywatelskie do udziału w Forum na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach PW⁶¹⁹.

⁶¹⁷ Komunikat z 2007 r., s. 29.

⁶¹⁸ Komunikat z 2011 r., s. 18.

⁶¹⁹ Tamże, s. 17.

Tabela poniżej zawiera szczegółowe informacje dotyczące współpracy regionalnej zawarte w PD dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego.

Państwa Europy Wschodniej	Państwa Kaukazu Południowego
<p>1. Ukraina</p> <ul style="list-style-type: none"> - udział w opracowaniu i implementacji programów sąsiedzkich; - rozwój i implementacja efektywnego prawa wewnętrznego mającego na celu współpracę transgraniczną i regionalną; - zwiększenie efektywności projektów i programów dotyczących współpracy regionalnej i transgranicznej, mającej na celu zwiększenie zaangażowania i udziału w nich władz lokalnych. <p>2. Mołdowa</p> <ul style="list-style-type: none"> - dalszy i aktywny udział Mołdowy w Pakcie Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej; - implementacja regionalnych projektów w ramach Paktu Stabilności, zwłaszcza tych, które mają na celu ustanowienie strefy wolnego handlu pomiędzy Mołdową i innymi uczestnikami Paktu; - wsparcie udziału Mołdowy w Procesie Współpracy Europy Południowo-Wschodniej. 	<ul style="list-style-type: none"> - wzmocnienie wysiłków mających na celu współpracę w rozwiązaniu konfliktów w regionie; - wzmocnienie udziału w inicjatywach regionalnych dotyczących np. energetyki, transportu, zarządzania zasobami wodnymi, edukacji czy zarządzania granicami; - kontynuacja współpracy w obszarach energii i transportu w ramach wspólnych inicjatyw państw Morza Czarnego i krajów sąsiedzkich; - wzmocnienie udziału w regionalnych operacjach w regionie Kaukazu Południowego mające na celu promowanie regionalnych inicjatyw np. Południowokaukaskiego Programu na rzecz Zwalczenia Narkotyków; - wzmocnienie wsparcia udzielonego Kaukaskiemu Regionalnemu Centrum ds. Ochrony Środowiska w celu zachęcenia do udziału w tym przedsięwzięciu rządu i organizacje pozarządowe; - wzmocnienie regionalnej i wielostronnej współpracy pomiędzy państwami basenu Morza Czarnego; - wzmocnienie wymiany młodzieży i wzmocnienie współpracy pomiędzy trzema państwami Kaukazu Południowego w obszarze edukacji oraz szkoleń; - nawiązanie współpracy pomiędzy Kaukaską Narodową Siecią Badawczą i Naukową z jej odpowiednikami w UE.

2. Synergia Czarnomorska

Przystąpienie Bułgarii i Rumunii do UE spowodowało, że na forum UE rozpoczęła się ponownie dyskusja na temat podjęcia zintensyfikowanego dialogu i współpracy w regionie Morza Czarnego⁶²⁰. Dotyczyła ona większego zaangażowania się UE w relacje z państwami tego regionu oraz większej koordynacji realizowanych w tym regionie projektów i programów mających na celu zwiększenia wymiany handlowej oraz zwiększenie stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu tego regionu⁶²¹.

Region Morza Czarnego odgrywa w polityce UE ważną rolę przede wszystkim z powodu swojego położenia geostrategicznego. Przez ten region przebiegają sieci energetyczne łączące Morze Czarne, Morze Kaspijskie i Morze Śródziemne; szlaki komunikacyjne łączące Europę i państwa Bliskiego Wschodu, Morze Bałtyckie i Morze Czarne

⁶²⁰ A. Dumala, *Polityka Unii Europejskiej w regionie Morza Czarnego*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, nr 7, s. 12.

⁶²¹ M. Aydin, *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement*, Institute for Security Studies, Occasional Paper, June 2004, no 53, p. 4-5.

oraz szlak wodny łączący wody Renu, Menu, Dunaju i Morza Czarnego⁶²². Ponadto region Morza Czarnego jest obszarem, na którym w sposób bardzo dynamiczny rozwijają swoją działalność zorganizowane grupy przestępcze i terrorystyczne, co z punktu widzenia UE może zagrozić jej bezpieczeństwu i bezpieczeństwu w regionie. Jest to również region bardzo niestabilny politycznie. Jednakże region ten ma dla UE duże znaczenie z punktu widzenia zapewnienia jej bezpieczeństwa energetycznego, gdyż położony jest na trasie tranzytu ropy naftowej i gazu ziemnego z obszaru Morza Kaspijskiego i Azji Środkowej⁶²³.

Jednym z priorytetów działań Niemiec, sprawujących prezydencję w Radzie w pierwszej połowie 2007 r., było wzmocnienie EPS w ramach jej komponentu wschodniego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na współpracę w ramach basenu Morza Czarnego⁶²⁴. Efektem prezydencji niemieckiej było przyjęcie przez KE 11 IV 2007 r. komunikatu zatytułowanego *Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej*⁶²⁵. We wprowadzeniu wyjaśnione zostały powody przyjęcia tej nowej formy współpracy. Zdaniem KE region Morza Czarnego jest regionem o strategicznym znaczeniu z następujących powodów: po pierwsze, ze względu na swoje położenie geograficzne, gdyż znajduje się na granicy pomiędzy Europą, Azją Środkową i Bliskim Wschodem, po drugie, jest bogaty w zasoby naturalne, po trzecie, jest dużym rynkiem zbytu i po czwarte, jest ważnym węzłem komunikacyjnym. Ponadto w tym regionie występują liczne problemy wewnętrzne, które nie sprzyjają jego bezpieczeństwu i stabilności. Są to zwłaszcza: „zamrożone” konflikty wewnętrzne – Górski Karabach, Abchazja i Osetia Południowa; zbyt słaba kontrola na granicach wewnętrznych powoduje rozkwit nielegalnej imigracji oraz wzrost przestępczości zorganizowanej, a ponadto występują poważne problemy dotyczące ochrony środowiska. KE zwróciła również uwagę na potrzebę intensyfikacji współpracy w takich dziedzinach jak: energia, transport, ochrona środowiska, przepływ osób i bezpieczeństwo⁶²⁶. Zdaniem KE podjęcie zintensyfikowanych działań przez UE i państwa położone w regionie Morza Czarnego przyczynią się do zwiększenia dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa krajów partnerskich. Celem nowej inicjatywy jest intensyfikacja współpracy regionalnej oraz budowanie wzajemnego zaufania pomiędzy państwami uczestniczącymi w tej inicjatywie oraz pomiędzy nimi i UE. SCZ swoim zasięgiem

⁶²² T. Kapuśniak, *Polityka Unii Europejskiej w regionie Morza Czarnego*, [w:] T. Kapuśniak (red.), *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, 2010, s. 14-15; A. Konarzewska, *Strategia Unii Europejskiej wobec Morza Czarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 5-6, s. 373-385.

⁶²³ A. Konarzewska, *op. cit.*, s. 373-374; B. Piskorska, *Synergia Czarnomorska: zbliżenie państw regionu Morza Czarnego do Unii Europejskiej*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz, *op. cit.*, s. 178-179.; G. Ronek, *Synergia Czarnomorska- cele, dziedziny współpracy, implementacja*, [w:] J. M. Fiszer, *op. cit.*, s. 219, 222-223.

⁶²⁴ P. Marcinkowska, *op. cit.*, s. 140.

⁶²⁵ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego *Synergia czarnomorska – nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, Bruksela 11 IV 2007, KOM (2007) 160 final.

⁶²⁶ Tamże, s. 2.

obejmuje następujące kraje: Turcję, pięć państw uczestniczących w EPS: Ukrainę, Mołdowę, Armenię, Azerbejdżan i Gruzję, oraz Federację Rosyjską. SCZ zatem jest propozycją intensyfikacji współpracy wielostronnej w regionie Morza Czarnego oraz pomiędzy państwami tego regionu i UE⁶²⁷. Współpraca pomiędzy podmiotami w niej uczestniczącymi obejmuje wyłącznie „istotne” aspekty międzyregionalne, uwzględnia inne już funkcjonujące programy współpracy regionalnej oraz współpracę z organizacjami regionalnymi.

SCZ obejmuje trzynaście obszarów współpracy⁶²⁸:

- 1) *demokracja, przestrzeganie praw człowieka oraz dobre rządy*. Celem działań UE jest wsparcie inicjatyw regionalnych w tym obszarze, organizacja szkoleń i programów wymiany oraz stymulowanie dialogu regionalnego ze społeczeństwem obywatelskim;
- 2) *zarządzanie przepływem osób i poprawa bezpieczeństwa*. Celem UE w tym obszarze jest poprawa współpracy mającej na celu lepsze zarządzanie granicami, poprawa współpracy celnej, intensyfikacja współpracy mającej na celu zwalczanie przestępczości transgranicznej, wypracowanie lepszych praktyk i standardów dotyczących gromadzenia i wymiany informacji, ustanowienie systemów wczesnego ostrzegania w dziedzinie przestępczości zorganizowanej oraz opracowywanie programów szkoleń w tym obszarze;
- 3) *„zamrożone” konflikty*. Celem współpracy w tym obszarze jest większe zaangażowanie polityczne UE w ich rozwiązanie, zwiększenie udziału UE w czynnościach je monitorujących, promowanie środków mających na celu budowę wzajemnego zaufania, zwłaszcza takich, które zbliżą ze sobą zwaśnione Strony;
- 4) *energetyka*. Współpraca w tym obszarze ma dotyczyć dywersyfikacji dostaw energii; zacieśnianie współpracy z producentami, krajami tranzytowymi i konsumentami poprzez prowadzenie dialogu na temat bezpieczeństwa dostaw energii, propagowanie harmonizacji przepisów i regulacji w tym obszarze poprzez Inicjatywę z Baku oraz w ramach EPS w celu ustanowienia jasnych, przejrzystych i niedyskryminujących zasad ramowych w zakresie produkcji, przesyłu i tranzytu energii, zgodnych z prawem UE; opracowanie strategii w zakresie alternatywnych źródeł energii, wydajności energetycznej i oszczędności energii; modernizacja infrastruktury energetycznej i budowa jej nowych elementów oraz pomoc w budowie korytarza energetycznego łączącego Morze Czarne i Morze Kaspijskie;
- 5) *transport*. Celem jest wsparcie współpracy regionalnej w dziedzinie transportu w celu poprawy jego efektywności, bezpieczeństwa i ochrony operacji transportowych; rozwijanie osi transportowych pomiędzy UE i krajami partnerskimi; prowadzenie dialogu służącego zbliżeniu standardów; poprawa bezpieczeństwa

⁶²⁷ Tamże, s. 3.

⁶²⁸ Tamże, s. 3- 9.

- transportu lotniczego i rozszerzanie wspólnej przestrzeni lotniczej; poprawa bezpieczeństwa transportu morskiego;
- 6) *ochrona środowiska naturalnego*. Celem współpracy w tym obszarze jest implementacja wielostronnych porozumień w zakresie ochrony środowiska i nawiązanie bardziej strategicznej współpracy w tym obszarze, poprawa jakości wód, zwalczanie zmian klimatycznych, zanieczyszczenia powietrza, współpraca w obszarze gospodarowania odpadami;
 - 7) *polityka morska*. Ma na celu prowadzenie dialogu na temat kompleksowej polityki morskiej UE, której celem jest maksymalizacja trwałego wzrostu i tworzenie miejsc pracy w sektorze morskim i regionach nadmorskich; stworzenie sieci współpracy morskiej w usługach, przemyśle i instytutach naukowych oraz lepsza współpraca w dziedzinie nadzoru nad akwenami morskimi;
 - 8) *rybołówstwo*. Współpraca ma na celu odbudowę zasobów rybnych akwenu; zrównoważony rozwój mający na celu lepsze zarządzanie zasobami morskimi, badania naukowe i gromadzenie danych na temat zasobów morskich oraz zrównoważone i odpowiedzialne ich wykorzystywanie, zwłaszcza intensyfikacja współpracy w ramach Generalnej Komisji ds. Łowisk w Basenie Morza Czarnego;
 - 9) *wymiana handlowa*. Współpraca ma na celu przystąpienie państw do WTO; wdrożenie postanowień PD w przypadku państw objętych EPS; wsparcie regionalnych inicjatyw mających na celu stworzenie regionalnych stref wolnego handlu;
 - 10) *sieci badawcze i edukacyjne*. Celem UE jest przyłączenie państw tego regionu do ogólnoeuropejskiej sieci badawczej GEANT; zapewnienie szybkiego połączenia internetowego między środowiskami naukowymi; promowanie harmonizacji przepisów tych krajów z prawem UE; ustanowienie efektywnych organów regulacyjnych; promowanie rozwoju infrastruktury szerokopasmowej oraz wprowadzenia usług internetowych w dziedzinie: e-administracji, e-zdrowia czy e-gospodarki;
 - 11) *nauka i technologia*. Współpraca ma na celu promowanie dialogu politycznego w zakresie nauki;
 - 12) *zatrudnienie i sprawy społeczne*. Współpraca w tym obszarze powinna przyjąć charakter wsparcia technicznego udzielanego przez UE krajom partnerskim, np. mającym na celu opracowywanie programów szkoleń, i na ich na organizację;
 - 13) *rozwój regionalny*. Współpraca w ramach tego obszaru na celu uzyskanie wsparcia finansowego z funduszy UE na programy mające na celu rozwój współpracy regionalnej przez państwa basenu Morza Czarnego.

W ramach EISP ustanowiony został program współpracy transgranicznej w basenie Morza Czarnego, który skupia się na: udzielaniu wsparcia regionalnym inicjatywom mającym na celu wspieranie współpracy lokalnej i obywatelskiej w regionach przybrzeżnych Morza Czarnego; ułatwieniu nawiązania kontaktów między miastami w regionie

Morza Czarnego a społecznościami, uniwersytetami, instytucjami kultury i organizacjami pozarządowymi⁶²⁹.

Ustanowienie SCZ ma również duże znaczenie dla krajów partnerskich objętych EPS, gdyż za jej pośrednictwem nastąpi wzmocnienie komponentu regionalnego w ramach EPS i pogłębienie współpracy w regionie poprzez stopniowe przyjmowanie porozumień ustanawiających DCFTA. Nastąpi także usunięcie przeszkód w legalnym podróżowaniu, intensyfikacja wymiany młodzieży w ramach programu Erasmus Mundus oraz będzie możliwe współfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych w dziedzinie energii, transportu, ochrony środowiska oraz bliskiej współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, np. EBOR czy EBI⁶³⁰.

SCZ promuje również współpracę z organizacjami regionalnymi, zwłaszcza z Organizacją Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC), w której KE uzyskała status obserwatora w czerwcu 2007 r.⁶³¹, oraz z Forum Czarnomorskim. BSEC powstała 25 VI 1992 r. z inicjatywy Turcji jako organizacja współpracy regionalnej, której podstawowym celem była intensyfikacja wymiany handlowej między państwami członkowskimi oraz współpraca celna. W jej skład wchodzi wszystkie państwa uczestniczące w SCZ oraz Grecja, Albania i Serbia. Struktura instytucjonalna BSEC jest taka sama jak struktura instytucjonalna organizacji rządowych. Główną instytucją decyzyjną jest Rada MSZ, wspomagana przez Komitet Starszych Urzędników i Grupy Robocze. Organem administracyjnym jest Stały Międzynarodowy Sekretariat BSEC z siedzibą w Istambule oraz Biura Przewodniczącego, do zadań których należy przede wszystkim przygotowywanie posiedzeń Rady MSZ. W ramach tej organizacji funkcjonują również inne organy wspierające jej działalność: Zgromadzenie Parlamentarne, Czarnomorski Bank Handlu i Rozwoju, Rada Biznesu i Centrum Studiów Morza Czarnego. Podstawą prawną funkcjonowania tej organizacji jest Karta i Regulamin proceduralny do niej dołączony. Pierwotnie do zakresu kompetencji tej organizacji należała wyłączne współpraca handlowa i celna, jednakże z czasem do zakresu jej działalności włączono następujące obszary: współpracę w dziedzinie ochrony środowiska, transport, energetykę, współpracę graniczną oraz zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego – walkę z nielegalną imigracją oraz zwalczanie przestępczości zorganizowanej.

SCZ to inicjatywa mająca na celu wzmocnienie współpracy regionalnej pomiędzy UE i państwami basenu Morza Czarnego. Stanowi ona dodatkowe uzupełnienie współpracy bilateralnej i sektorowej pomiędzy podmiotami w niej uczestniczącymi. 19 VI 2008 r. KE opracowała i przyjęła na wniosek Rady *Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej* (Sprawozdanie), w którym KE dokonała podsumowania podjętych

⁶²⁹ Tamże, s. 9.

⁶³⁰ Tamże, s. 10.

⁶³¹ Status obserwatora w tej organizacji posiadają również: Czechy, Polska, Niemcy, Francja, USA, Włochy, Austria i Słowacja, Białoruś, Izrael, Chorwacja, Tunezja.

w ramach tej inicjatywy działań przez UE⁶³². KE zaznaczyła, że w trakcie pierwszego roku funkcjonowania SCZ w prawie wszystkich obszarach współpracy podjęto konkretne działania i rozpoczęto realizację programów i nowych inicjatyw w ramach następujących obszarów: środowiska naturalnego, polityki morskiej i rybołówstwa, energii, transportu, zarządzania przepływem osób, sieci badawczych i szkoleniowych, zatrudnienia i spraw społecznych, demokracji i poszanowania praw człowieka oraz „zamrożonych” konfliktów⁶³³. Jednocześnie KE zaproponowała nowe działania mające na celu wzmocnienie SCZ: sformułowanie długoterminowych i wymiernych celów w obszarach o największym znaczeniu dla Stron: transporcie, energetyce, ochronie środowiska oraz transporcie morskimi jego bezpieczeństwu; ustanowienie partnerstw sektorowych, zrzeszających wszystkie państwa uczestniczące w SCZ lub tylko niektóre z nich. Opracowane w ramach tych partnerstw projekty/programy współpracy współfinansowane byłyby z NIF oraz przez instytucje międzynarodowe; częstsze spotkania na szczeblu ministrów; możliwość zaangażowania Białorusi w pewne działania w ramach SCZ; utworzenie czarnomorskiego forum społeczeństwa obywatelskiego; wzmocnienie sieci akademickich i studenckich oraz utworzenie Instytutu Studiów Europejskich w regionie Morza Czarnego⁶³⁴. Równocześnie KE podkreśliła, że w ramach SCZ będzie współpracować ze wszystkimi podmiotami w ramach nowych projektów i/lub programów, które będą wzmocniały współpracę regionalną w regionie Morza Czarnego, które będą uzupełniały współpracę bilateralną, obejmą wszystkie państwa członkowskie i wszystkie państwa uczestniczące w SCZ oraz będą miały wartość dodaną. Uruchomiony został program współpracy transgranicznej w regionie Morza Czarnego i przeznaczono na sfinansowanie projektów i programów dotyczących tego regionu kwotę 17,3 mln euro. Kwota ta została podzielona na dwie transze: lata 2007-2010 – 9,02 mln euro i lata 2010-2013 – 8,28 mln euro⁶³⁵.

3. Partnerstwo Wschodnie

Drugą inicjatywą mającą na celu wzmocnienie współpracy regionalnej w ramach EPS i nadanie jej wymiaru wielostronnego jest zaproponowane 26 V 2008 r. na forum Rady przez dyplomację polską i szwedzką PW. Bezpośrednimi powodami opracowania nowej inicjatywy współpracy z krajami partnerskimi Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego były: konflikt rosyjsko-gruzyński z sierpnia 2008 r.; ukraińsko-rosyjski kryzys gazowy ze stycznia 2009 r. oraz chęć wzmocnienia EPS poprzez włączenie w jej ramy współpracy regionalnej, czyli wzmocnienia współpracy wielostronnej w ramach EPS.

⁶³² Komunikat KE do Rady i PE, Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej (Sprawozdanie), Bruksela 19 VI 2008, KOM (2008) 391 final.

⁶³³ Tamże, s. 3-6.

⁶³⁴ Sprawozdanie, s. 8-9.

⁶³⁵ ENPI Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007-2013 & Indicative Programme 2007-2010; p. 29.

RE przyjęła projekt ustanowienia PW na szczycie w Brukseli w dniach 19-20 VI 2008 r. oraz zwróciła się do KE z wnioskiem o przedstawienie do wiosny 2009 r. zasad jego funkcjonowania⁶³⁶. W związku z tymi zaleceniami 3 XII 2008 r. KE przedstawiła w swoim komunikacie zatytułowanym *Partnerstwo wschodnie* zasady funkcjonowania nowej inicjatywy⁶³⁷. Inauguracja nowej inicjatywy odbyła się 7 V 2009 r. w trakcie szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze⁶³⁸. Zdaniem KE nadrzędnym celem PW jest „oferowanie możliwego maksymalnego zacieśnienia wzajemnych relacji, przy uwzględnieniu realiów politycznych i gospodarczych oraz osiągniętych postępów reform”. Zatem do głównych celów ustanowienia PW można zaliczyć: pogłębioną współpracę polityczną – poprzez zawarcie umów stowarzyszeniowych, które zastąpią PCA, pogłębioną współpracę gospodarczą – poprzez ustanowienie DCFTA, promowanie współpracy regionalnej i transgranicznej, rozwój stosunków dobrosąsiedzkich opartych na poszanowaniu zasad prawa międzynarodowego, współpracę na rzecz bezpieczeństwa i stabilności oraz wspieranie kontaktów międzyludzkich⁶³⁹. PW ma nadać współpracy pomiędzy UE i Ukrainą, Mołdową, Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją „nowe ramy” współpracy wielostronnej i ma stanowić „forum wymiany informacji i doświadczeń na temat działań krajów partnerskich na rzecz przemiany, reform i modernizacji oraz dodatkowy instrument UE wspierający te procesy”, ma wzmocnić i uzupełnić stosunki bilateralne oraz ułatwić wypracowywanie wspólnych stanowisk i wspólnych działań⁶⁴⁰. Zakres przedmiotowy współpracy w ramach PW dotyczy pięciu obszarów: 1) zawarcia nowych umów regulujących stosunki bilateralne między Stronami – umów stowarzyszeniowych, które utworzą „silne więzi” polityczne, będą promowały dalszą konwergencję z normami prawnymi i standardami UE, intensyfikacji współpracy w ramach WPZiB oraz EPBiO; 2) stopniowej integracji z gospodarką UE. Cel ten będzie realizowany za pomocą: zawarcia porozumień ustanawiających DCFTA; wprowadzenia środków sektorowych mających na celu ułatwienie krajom partnerskim dostępu do rynku UE, np. poprzez zawarcie umów w sprawie oznaczeń geograficznych w rolnictwie, intensyfikacji dialogu dotyczącego rolnictwa oraz ochronę własności intelektualnej; 3) zagadnień związanych z mobilnością i bezpieczeństwem. Jest to priorytetowy obszar współpracy między Stronami. Współpraca w ramach tego obszaru będzie odbywała się za pomocą układów o mobilności i partnerstwie, których zasadniczym celem jest zwalczanie nielegalnej imigracji, dostosowanie systemów azylowych krajów partnerskich do standardów UE,

⁶³⁶ Presidency Conclusions Council of the European Union, European Council, Brussels, 12 XII 2008, www.europa.eu/1211_European_Council_12_12_2008_Conclusions_EN.pdf.

⁶³⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu i Rady, *Partnerstwo wschodnie*, Bruksela 3 XII 2008, KOM (2008) 823 final.

⁶³⁸ Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze, Praga, 7 V 2009 r., 8435/09 (Presse 78).

⁶³⁹ Tamże, s. 2-3.

⁶⁴⁰ Tamże, s. 10.

stworzenie zintegrowanych systemów zarządzania granicami, poprawa efektywności pracy policji i innych służb w zakresie walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, oraz dialogu wizowego, który będzie obejmować kwestie dotyczące ułatwień wizowych, opracowanie skoordynowanego planu poprawy opieki konsularnej w regionie, zniesienia obowiązku wizowego oraz mobilności siły roboczej. W ramach tych układów UE: udzieli krajom partnerskim wsparcia w stworzeniu procedur zarządzania granicami; udzieli wsparcia w stworzeniu systemów ochrony danych, które umożliwiłyby wymianę informacji operacyjnych z Europolem i Eurojustem; nada krajom partnerskim specjalny status w odnośnych agencjach UE; udzieli wsparcia we wdrażaniu krajowych strategii w zakresie aktywnej walki z przestępczością zorganizowaną, handlem ludźmi i korupcją;⁴⁾ bezpieczeństwa energetycznego. Celem współpracy w tym obszarze jest zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego UE i krajów partnerskich pod względem długoterminowych dostaw i tranzytu energii. Do środków osiągnięcia tego celu KE zaliczyła: zamieszczenie postanowień dotyczących „współzależności energetycznej” w umowach stowarzyszeniowych; przystąpienie Ukrainy i Mołdowy do Wspólnoty Energetycznej wraz z rozważeniem nadania w niej statusu obserwatora pozostałym krajom partnerskim; zawarcie protokołów ustaleń w kwestiach energetycznych z Mołdową, Gruzją i Armenią; udzielenie większego wsparcia Ukrainie w celu pełnej integracji ukraińskiego rynku energetycznego z rynkiem UE; nawiązanie bliższych stosunków politycznych z Azerbejdżanem; zawarcie deklaracji energetycznej pomiędzy KE i Białorusią, jako przyszłą podstawą do nawiązania współpracy energetycznej, oraz zachęcanie krajów partnerskich do udziału w programie Inteligentna Energia-Europa oraz 5) wspierania rozwoju gospodarczego i społecznego. KE zaproponowała: zawarcie protokołów ustaleń w sprawie polityki regionalnej; współpracę UE z krajami partnerskimi w ramach pilotażowych programów rozwoju regionalnego, dotyczących zwłaszcza infrastruktury, kapitału ludzkiego oraz małych i średnich przedsiębiorstw; współpracę regionów UE i krajów partnerskich w ramach już istniejących programów ponadnarodowych w Europie Południowo-Wschodniej, Środkowej i Północnej oraz rozszerzenie współpracy transgranicznej⁶⁴¹. Współpraca w ramach PW ma odbywać się dwutorowo. Po pierwsze, na podstawie kontaktów bilateralnych. Ta ścieżka współpracy będzie miała na celu „ustanowienie bliższych relacji pomiędzy UE i krajami partnerskimi w celu zwiększenia stabilności i dobrobytu”. Będzie ona obejmowała następujące obszary: zmianę obowiązujących PCA na nowe umowy stowarzyszeniowe, utworzenie DCFTA, stopniową liberalizację reżimu wizowego, współpracę energetyczną oraz współpracę społeczno-gospodarczą. Po drugie, na podstawie współpracy wielostronnej. Jej celem jest „zapewnienie odpowiednich ram do radzenia sobie ze wspólnymi wyzwaniami” oraz wspierania i wzmocnienia celów współpracy bilateralnej. Zapewnia forum wymiany informacji i wsparcia

⁶⁴¹ Tamże, s. 4-10.

na rzecz przeprowadzanych reform oraz przyczynia się do wzrostu zaufania pomiędzy krajami partnerskimi⁶⁴².

Współpraca na poziomie multilateralnym odbywa się w ramach czterech platform odpowiednio dotyczących: demokracji, dobrego zarządzania i stabilności; integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE; bezpieczeństwa energetycznego i kontaktów międzyludzkich. Współpracę wielostronną będą wspierały również tzw. inicjatywy sztandarowe (flagowe), do których KE zaliczyła: zintegrowane systemy zarządzania granicami; promowanie regionalnych rynków energii, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii; rozwój południowego korytarza energetycznego oraz współpracę w zakresie prewencji, przygotowania i reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka⁶⁴³.

Struktura instytucjonalna PW obejmuje: spotkania głów państw i szefów rządów odbywające się co dwa lata; spotkania MSZ, którzy będą sprawować kontrolę nad osiągniętymi postępami w ramach pięciu głównych obszarów współpracy oraz w miarę potrzeby będą udzielali wytycznych dotyczących dalszej polityki. Prace dotyczące poszczególnych sektorów gospodarczych mogą być wspierane przez organizowanie sektorowych konferencji ministerialnych; cztery platformy tematyczne, zgodne z głównymi obszarami współpracy w ramach PW: demokracja, dobre zarządzanie i stabilność; integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE; bezpieczeństwo energetyczne i kontakty międzyludzkie. W ich skład będą wchodzić wyżsi urzędnicy ministerstw zaangażowanych we współpracę. Ze swojej działalności platformy będą składały roczne sprawozdanie MSZ oraz panele, wspierające pracę platform.

Wśród wszystkich państw uczestniczących w nowej inicjatywie, które objęte są postanowieniami Strategii ustanawiającej EPS, zauważyć można inne wobec PW oczekiwania: Ukraina – postrzega PW jako krok zbliżający ją do akcesji do UE i środek służący wsparciu procesów reform wewnętrznych; Mołdowa – zawarcia umowy stowarzyszeniowej, która przyczyni się do intensyfikacji wymiany handlowej, wzrostu inwestycji bezpośrednich, a w konsekwencji do wzrostu dobrobytu; Armenia – zawarcia umowy stowarzyszeniowej, liberalizacji reżimu wizowego, ustanowienia DCFTA oraz zwiększenia bezpieczeństwa w regionie; Azerbejdżan – zintensyfikowania współpracy: energetycznej, w obszarze bezpieczeństwa oraz kontaktów międzyludzkich; Gruzja – zawarcia umowy stowarzyszeniowej, stworzenia DCFTA, liberalizacji systemu wizowego oraz zwiększonego zaangażowania się UE w proces rozwiązywania konfliktów wewnętrznych w tym regionie i Białoruś – współpraca energetyczna i infrastrukturalna⁶⁴⁴.

⁶⁴² Tamże, s. 3-4.

⁶⁴³ Tamże, s. 15; M. Perkowski, *The European Union's Eastern Partnership. Selected issues and thoughts*, [w:] M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, Białystok 2009, s. 156.

⁶⁴⁴ B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), *Partnerstwo wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa, maj 2009, s. 57-68.

KE 15 V 2012 r. przyjęła dokument zatytułowany *Partnerstwo wschodnie: mapa drogowa w okresie poprzedzającym szczyt jesienią 2013 r.* (Komunikat)⁶⁴⁵. Z punktu widzenia poprawy efektywności współpracy w ramach PW istotne są dwa punkty Komunikatu, dotyczące odpowiednio stosunków bilateralnych i stosunków multilateralnych.

W części 4 Komunikatu zawarte zostały postanowienia dotyczące celów, reform oraz instrumentów wsparcia w obszarze współpracy dwustronnej⁶⁴⁶.

Cel I: Stowarzyszenie na poziomie politycznym i integracja gospodarcza.

Realizacja tego celu ma odbywać się poprzez współpracę w czterech obszarach:

1. Implementacja wspólnych wartości; zasad wolności, demokracji, poszanowania państwa prawnego oraz praw człowieka i podstawowych wolności. Szczególna uwaga została zwrócona na następujące zagadnienia: przeprowadzanie demokratycznych wyborów zgodnie ze standardami międzynarodowymi; zapewnienie wolności słowa i zrzeszania się; zapewnienie wolności i niezależności mediom i prasie; zapewnienie niezależnego sądownictwa i prawa do sprawiedliwego procesu; przeprowadzenie reform w sektorach bezpieczeństwa i obrony i ustanowienie cywilnej kontroli nad armią; zapewnienie przestrzegania praw człowieka (zniesienie kary śmierci, wolność wyznania, zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, religię, wyznanie, zapewnienie przestrzegania praw mniejszości oraz praw dzieci)⁶⁴⁷.

Armenia	<i>Przeprowadzenie reform demokratycznych:</i> wzmocnienie funkcji RPO, przyjęcie prawa wzmacniającego niezależność sądów i prokuratury, efektywna implementacja strategii antykorupcyjnej, poprawa funkcjonowania służby publicznej. <i>Prawa człowieka:</i> zapewnienie niezależności mediów, zapewnienie wolności zrzeszania się, reforma systemu penitencjarnego, reforma policji. <i>Rozwiązanie konfliktu w Górskim Karabachu.</i>
Azerbejdżan	<i>Rozwiązanie konfliktu w Górskim Karabachu. Wzmocnienie demokracji:</i> reforma prawa wyborczego oraz kontynuacja reformy instytucjonalnej mającej na celu zapewnienie równowagi pomiędzy władzą wykonawczą i prawodawczą. <i>Prawa człowieka:</i> poprawa organizacji i funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza niezależności, rozwój społeczeństwa obywatelskiego i jego form – organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, zapewne przestrzegania prawa do zrzeszania się.
Gruzja	<i>Wzmocnienie demokracji i prawa człowieka:</i> zapewnienie wolnych i uczciwych wyborów parlamentarnych, implementacja nowego prawa wyborczego, konsolidacja demokracji, kontynuacja reformy systemu wymiaru sprawiedliwości, zapewnienie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, zapewnienie niezależności mediów i wolności wypowiedzi, promowanie praw pracowniczych, zapewnienie przestrzegania praw mniejszości, zapewnienie przestrzegania praw dzieci i osób starszych, zapobieganie zjawiskom tortur i niehumanitarnemu traktowaniu.

⁶⁴⁵ Wspólny Komunikat Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Partnerstwo wschodnie: mapa drogowa w okresie poprzedzającym szczyt jesienią 2013 r.*, JOIN (2012) 12 final.

⁶⁴⁶ Zob. szczegółowo: Joint Staff Working Document, Eastern Partnership Roadmap 2012-2013: the bilateral dimension, Brussels, 5 V 2012, WSD (2012) 109 final.

⁶⁴⁷ M. Perkowski, *op. cit.*, s. 159.

Mołdowa	<i>Wzmocnienie demokracji i prawa człowieka</i> : wzmocnienie stabilności i efektywności instytucji demokratycznych, reforma administracji publicznej i systemu wymiaru sprawiedliwości, efektywne zwalczanie zjawiska korupcji, zapewnienie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, współpraca w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza handlu ludźmi, zapewnienie równego traktowania, wzmocnienie przestrzegania wolności mediów i wolności wypowiedzi. <i>Rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu.</i>
Ukraina	<i>Wzmocnienie demokracji i prawa człowieka</i> : wzmocnienie stabilności i efektywności instytucji demokratycznych, kontynuacja reformy systemu wymiaru sprawiedliwości, zapewnienie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, wzmocnienie przestrzegania wolności mediów i wolności wypowiedzi, zapewnienie przestrzegania praw mniejszości, zapewnienie przestrzegania praw dzieci i osób starszych, zapobieganie zjawiskom tortur i niehumanitarnemu traktowaniu oraz efektywne zwalczanie zjawiska korupcji.

2. Zawarcie umowy stowarzyszeniowej. Negocjacje w sprawie zawarcia nowego porozumienia regulującego bilateralne stosunki między Stronami trwają ze wszystkimi krajami partnerskimi z wyj. Ukrainy, z którą negocjacje zostały zakończone, umowa stowarzyszeniowa została parafowana i czeka na podpisanie.
3. Ustanowienie DCFTA. Negocjacje w sprawie zawarcia porozumienia ustanawiającego DCFTA są w trakcie negocjacji ze wszystkimi państwami z wyj. Azerbejdżanu, który najpierw musi przystąpić do WTO, i Ukrainy, która negocjacje już zakończyła.
4. Wspólne bezpieczeństwo i polityka obrony. Zbadanie możliwości uczestnictwa krajów partnerskich w misjach prowadzonych przez UE.

Cel 2: Zwiększona mobilność obywateli w warunkach bezpieczeństwa i dobrze zarządzanym otoczeniu.

Realizacja tego celu ma odbywać się poprzez współpracę w obszarach:

1. Mobilność obywateli w warunkach bezpieczeństwa. Do priorytetowych zagadnień w ramach tego obszaru Strony zaliczyły: ułatwienia wizowe i zawarcie umów o readmisji; rozpoczęcie dialogu wizowego i rozpoczęcie negocjacji dotyczących Planów działań liberalizacji ruchu wizowego; implementację postanowień Planów działań liberalizacji ruchu wizowego; implementację postanowień Partnerstwa na rzecz mobilności.
2. Mobilność obywateli w dobrze zarządzanym otoczeniu. Do priorytetowych zagadnień w ramach tego obszaru Strony zaliczyły: azyl, zwalczanie nielegalnej migracji, legalną migrację i wzmocnienie jej związków z migracją i rozwojem; zwalczanie nielegalnego handlu ludźmi; zintegrowane zarządzanie granicami; zwalczanie przestępstw finansowych, w tym terroryzmu finansowego; nielegalny handel narkotykami; zwalczanie korupcji.

<p>Armenia, Azerbejdżan Gruzja</p>	<p>Wzmocnienie współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zgodnie z postanowieniami PD. Implementacja postanowień umów o readmisji i ułatwieniach wizowych. Modernizacja systemu azylowego zgodnie ze standardami UE. Ustanowienie spójnej polityki migracyjnej, wzmocnienie funkcjonowania krajowych służb migracyjnych, stworzenie centralnej bazy danych dotyczącej przepływów migracyjnych. Przyjęcie ustawodawstwa, polityki i ram instytucjonalnych mających na celu efektywną implementację zobowiązań międzynarodowych dotyczących zwalczania handlu ludźmi. W przypadku Azerbejdżanu – Przyjęcie Narodowego Planu Działania w zakresie zwalczania handlu ludźmi; w przypadku Armenii – Ratyfikacja Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przeciwko wykorzystywaniu seksualnemu i molestowaniu. Rozwój strategii mających na celu zintegrowane zarządzanie granicami. Przyjęcie ustawodawstwa, polityki i ram instytucjonalnych mających na celu efektywną implementację zobowiązań międzynarodowych dotyczących zwalczania przestępczości zorganizowanej. Ratyfikacja i implementacja konwencji międzynarodowych dotyczących tego zagadnienia. Wzmacnianie współpracy regionalnej dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej. Rozwój efektywnej strategii mającej na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej. Przyjęcie ustawodawstwa, polityki i ram instytucjonalnych mających na celu efektywną implementację zobowiązań międzynarodowych dotyczących zwalczania przestępstw finansowych i terroryzmu finansowego. Ustanowienie/wzmocnienie instytucji państwowych mających na celu zwalczanie tego typu przestępstw. Wzmacnianie współpracy regionalnej mającej na celu zwalczanie przestępstw finansowych. Przyjęcie i implementacja narodowych programów przeciwdziałających zjawisku narkomanii. Przyjęcie ustawodawstwa, polityki i ram instytucjonalnych mających na celu efektywne zwalczanie zjawiska korupcji.</p>
<p>Mołdowa i Ukraina</p>	<p>Wzmocnienie współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zgodnie z postanowieniami PD. Implementacja postanowień umów o readmisji i ułatwieniach wizowych. Zapewnienie efektywnej implementacji postanowień <i>Planów Działań liberalizacji ruchu wizowego</i>. Kontynuowanie współpracy w ramach EUBAM. Ratyfikacja i implementacja konwencji międzynarodowych dotyczących zwalczania przestępczości zorganizowanej. Przyjęcie ustawodawstwa, polityki i ram instytucjonalnych mających na celu efektywne zwalczanie zjawiska korupcji.</p>

Cel 3: Wzmocnienie współpracy sektorowej.

Do priorytetowych zagadnień w ramach tego obszaru Strony zaliczyły: uczestnictwo w programach i agencjach UE (dotyczy to zwłaszcza Europolu, Eurojustu, Frontexu i Cepolu); energię (promowanie bezpieczeństwa energetycznego – integracja rynków energetycznych państw Europy Wschodniej i UE, poprawa połączeń sieciowych między UE i krajami partnerskimi, dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia i tras przesyłu, poprawa wydajności energetycznej, korzystanie ze źródeł odnawialnych, zbliżanie przepisów sektorowych i regulacji do zasad wewnętrznego rynku energii UE; wzmocnienie współpracy w obszarze energii atomowej); transport (zawarcie i implementacja kompleksowych umów o komunikacji lotniczej⁶⁴⁸, poprawa bezpieczeństwa morskiego, poprawa bezpieczeństwa drogowego, poprawa potencjału transportu kolejowego); rozwój regionalny, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (rozpoczęcie lub wzmocnienie dialogu regionalnego

⁶⁴⁸ Zawarte zostały takie umowy z Gruzją i Mołdową, trwają negocjacje z Ukrainą.

dotyczącego polityki rolnej, udział krajów partnerskich w Europejskim sąsiedzkim programie rolniczym i rozwoju obszarów wiejskich; rozwój Pilotażowych Programów Rozwoju Regionalnego); środowisko i zmiana klimatu (ma na celu ujednoczenie przepisów wewnętrznych z prawem UE w zakresie ochrony środowiska. Obejmuje następujące obszary: zielona gospodarka, różnorodność biologiczna, wspólny system informacji o środowisku i ocena oddziaływania na środowisko); współpraca makroekonomiczna i finansowa (ma na celu: promowanie stabilności makroekonomicznej, przyjęcie odpowiednich reform strukturalnych w celu np. redukcji bezrobocia, promowanie finansowej stabilności poprzez reformę sektora finansów publicznych); współpraca celna i ułatwienia handlowe oraz bezrobocie i współpraca społeczna (współpraca ma odbywać się w oparciu o postanowienia PD lub umów stowarzyszeniowych, ma na celu zapewnienie przestrzegania praw związkowych i standardów pracy, stopniowe przyjmowanie *acquis communautaire* w obszarze polityk zdrowia publicznego, bezpieczeństwa pracy, prawa pracy i warunków pracy).

Cel 4: Bezpieczeństwo energetyczne.

Realizacja tego celu ma odbywać się poprzez współpracę w 5 dziedzinach: zintegrowania konkurencyjnych rynków energii z rynkiem UE (za pomocą reform sektora energetycznego, polityki regulacyjnej i wdrażania przepisów); elektryczności, dywersyfikacji dostaw ropy i gazu; efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii; energii atomowej; promowania globalnej i otwartej polityki dotyczącej bezpieczeństwa energetycznego i transportowego.

Część 5 Komunikatu poświęcona została obszarom współpracy wielostronnej⁶⁴⁹.

Obszar 1: Demokracja, dobre zarządzanie i stabilność.

Realizacja tego celu ma odbywać się poprzez współpracę w 12 dziedzinach:

Standardy wyborcze i wolne media	Wsparcie standardów wyborczych w krajach partnerskich poprzez: przygotowanie organów administracji publicznej do efektywniejszego wypełniania swoich zadań, wsparcie organizacji pozarządowych do wypełniania funkcji obserwatora, implementacja europejskich standardów wyborczych, zapewnienie niezależności mediów, przestrzeganie prawa kandydatów do dostępu do mediów publicznych.
Współpraca pomiędzy ombudsmanami	Wzmocnienie instytucji RPO.
Reforma administracji państwowej	Zbliżanie przepisów krajowych dotyczących działalności i funkcjonowania administracji publicznej do standardów europejskich, pomoc w ustanowieniu profesjonalnej służby publicznej, promowanie standardów europejskich poprzez wymianę dobrych praktyk, spotkań paneli i organizowanych seminariów.

⁶⁴⁹ Zob. szczegółowo: Joint Staff Working Document, Eastern Partnership Roadmap 2012-2013: the multilateral dimension, Brussels, 5 V 2012, WSD (2012) 108 final.

Władze lokalne i regionalne	Wzmocnienie zdolności administracyjnych władz lokalnych i regionalnych, promowanie reformy samorządowej oraz promowanie współpracy transgranicznej.
Zintegrowany system zarządzania granicami	Ustanowienie zintegrowanego systemu zarządzania granicami, ustanowienie dialogu i wymiany dobrych praktyk pomiędzy służbami granicznymi UE i krajów partnerskich, wzmocnienie zdolności operacyjnej służb granicznych poprzez zapewnienie im lepszych szkoleń, wsparcie w utworzeniu zaawansowanych systemów szkoleń w krajach partnerskich dotyczących szczególnych obszarów współpracy w ramach PW.
Azyl i migracja	Ustanowienie dialogu dotyczącego migracji i azylu, pomoc w dostosowaniu prawa wewnętrznego do standardów europejskich.
Współpraca pomiędzy organami ścigania	Ustanowienie współpracy policyjnej, dotyczącej zwłaszcza zwalczania przestępczości zorganizowanej, narkotyków, handlu ludźmi, bronią i zwalczania korupcji, ustanowienie sieci współpracy pomiędzy organami ścigania państw członkowskich UE i krajów partnerskich.
Poprawa funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości	Pomoc w dostosowaniu prawa wewnętrznego do standardów europejskich, pomoc w przeprowadzeniu procesu reformy systemu wymiaru sprawiedliwości. Szczególna uwaga zwrócona zostanie na utworzenie niezależnych sądów magistrackich, zagwarantowanie niezależności sędziom i prokuratorom oraz system szkoleń dotyczący zagadnień związanych z prawami człowieka.
Zwalczanie korupcji	Promowanie zasady dobrych rządów i wzmocnienie zdolności administracji publicznej i systemu wymiaru sprawiedliwości w zapobieganiu i zwalczaniu zjawiska korupcji, przyjęcie odpowiednich rozwiązań prawnych i ram instytucjonalnych mających za zadanie zwalczanie tego zjawiska.
Zwalczanie cyberprzestępczości	Wsparcie procesu reform w krajach partnerskich mających na celu zbliżenie przepisów wewnętrznych do prawa UE i Rady Europy.
Ochrona ludności cywilnej	Współpraca w tym obszarze dotyczy prewencji, przygotowania i reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka. Opracowany zostanie elektroniczny atlas ryzyka i przyjęte zostaną zalecenia mające na celu poprawę zdolności krajów partnerskich w zakresie prewencji, przygotowania i reagowania.
WPZiB i WPBiO	Ustanowienie dialogu na temat współpracy dotyczącej zagadnień związanych z bezpieczeństwem oraz zbadanie możliwości dotyczących utworzenia Panelu WPBiO.

Obszar 2: Integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE.

Realizacja tego celu ma odbywać się poprzez współpracę w 11 dziedzinach:

Współpraca mająca na celu ustanowienie DCFTA	Zawarcie porozumień ustanawiających DCFTA.
Wzmocniona współpraca w zakresie podatków i finansów publicznych	Zbliżanie przepisów wewnętrznych do prawa UE w obszarze podatków pośrednich, wsparcie w procesie przeprowadzania reform systemu podatkowego.
Współpraca celna	Ustanowienie większej liczby szybkich i bezpiecznych szlaków handlowych, rozwój systemów zarządzania ryzykiem, wsparcie modernizacji systemu celnego, w tym dostosowanie krajów partnerskich do standardów UE, przeciwdziałanie oszustwom celnym.
Współpraca w obszarze rynku pracy i polityki społecznej	Ustanowienie dialogu strukturalnego na temat bezrobocia i polityk społecznych, wsparcie tworzenia nowych miejsc pracy w nowych sektorach gospodarki, poprawa zarządzania rynkiem pracy w warunkach transformacji gospodarczej.

Współpraca makroekonomiczna	Ustanowienie dialogu dotyczącego bliższej współpracy w sprawach makroekonomicznych oraz promowanie makroekonomicznej i finansowej stabilności i wzrostu gospodarczego.
Środowisko i zmiana klimatu	Ustanowienie dialogu dotyczącego polityki klimatycznej i międzynarodowej współpracy dotyczącej zmian klimatu, rozpoczęcie dyskusji z udziałem ekspertów dotyczącej spraw związanych z klimatem, implementacja wspólnych działań, rozpoczęcie współpracy dotyczącej polityki ochrony środowiska, ujednolicanie przepisów krajowych z prawem UE, zapewnienie wsparcia w opracowaniu krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji i rozpoczęcia projektów pilotażowych w zakresie zmian klimatu, wprowadzenie zasad gospodarki zielonej w krajach partnerskich.
Transport	Wsparcie integracji rynkowej, poprawa połączeń międzysystemowych w celu ułatwienia transportu pasażerskiego i towarowego pomiędzy UE i krajami partnerskimi i pomiędzy samymi krajami partnerskimi.
Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)	Ujednolicanie przepisów krajowych z prawem UE, poprawa dostępu do źródeł finansowania, wsparcie ich rozwoju poprzez implementację reform mających na celu ich powstawanie, ustanowienie dialogu publiczno-prywatnego, ułatwiającego wymianę informacji i dobrych praktyk pomiędzy MŚP z UE i krajów partnerskich.
Spółeczeństwo informacyjne	Ustanowienie sieci organów regulacyjnych PW.
Statystyka	Poprawa współpracy w tym obszarze poprzez organizowanie seminariów i szkoleń.
Współpraca z międzynarodowymi organizacjami finansowymi	Współpraca z EBI, MFW, EBOR.

Obszar 3: Kontakty międzyludzkie.

Realizacja tego celu ma odbywać się poprzez współpracę w ramach czterech programów: Erasmus Mundus, Tempus, eTwinning, Youth i w trzech dziedzinach: kultura; badania i innowacje oraz współpraca audiowizualna.

Uczestnikami PW są oprócz instytucji UE i krajów partnerskich również inne organizacje międzynarodowe, np. Rada Europy i OBWE, międzynarodowe organizacje finansowe, przedstawiciele biznesu, władze lokalne, grupy podmiotów zainteresowanych zagadnieniami poruszonymi przez platformy tematyczne oraz społeczeństwo obywatelskie. KE zaproponowała udzielenie wsparcia organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz utworzenie w ramach PW Forum Społeczeństwa Obywatelskiego PW w celu zachęcania organizacji społeczeństwa obywatelskiego do nawiązywania wzajemnych kontaktów oraz ułatwiania dialogu pomiędzy nimi a organami władzy publicznej⁶⁵⁰.

Współpraca pomiędzy PE i parlamentami narodowymi ma odbywać się w ramach EuroNest Zgromadzenia Parlamentarnego, do którego zadań należy wsparcie, promowanie i konsolidacja PW poprzez ustanowienie parlamentarnego forum debaty, kontroli i przeglądu wszystkich działań dokonywanych w ramach PW.

⁶⁵⁰ Tamże, s. 15.

Współpraca pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi odbywa się w ramach powstałej we wrześniu 2011 r. Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych PW, mającej na celu zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych we współpracę w ramach PW oraz w celu wzmocnienia lokalnego i regionalnego wymiaru PW. Podmioty gospodarcze oraz środowisko biznesu mogą ze sobą współpracować w ramach Forum Biznesu PW, którego działalność została zainicjowana w Sopocie we wrześniu 2011 r. w celu: budowy forum współpracy pomiędzy środowiskiem biznesu z UE i krajów partnerskich; ustanowienia stałego dialogu biznesowego oraz udzielania rekomendacji biznesowych władzom krajów partnerskich i instytucjom UE, zwłaszcza w kontekście utworzenia DCFTA.

Ciekawą inicjatywą dotyczącą współpracy w obszarze demokracji, państwa prawnego i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności jest inicjatywa polsko-francuska dotycząca „Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE 2009-2013”⁶⁵¹. Do głównych celów tej inicjatywy należy zaliczyć: wzmocnienie urzędów Rzeczników Praw Obywatelskich (RPO) w państwach uczestniczących w PW; stworzenie warunków niezbędnych do pełnej realizacji prawa do sądu w państwach objętych PW; udzielenie wsparcia organizacjom pozarządowym mającym na celu budowę demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego; wzmocnienie zdolności administracji publicznej, zwłaszcza lokalnej w państwach uczestniczących w PW oraz propagowanie i umacnianie wolności słowa i mediów⁶⁵².

Dnia 15 V 2012 r. KE przedstawiła regionalny raport dotyczący implementacji PW w 2011 r.⁶⁵³ Generalnie rok 2011 był dobrym rokiem dla pogłębiania współpracy w ramach PW, zarówno w wymiarze bilateralnym, jak i w wymiarze multilateralnym.

W przypadku współpracy dwustronnej⁶⁵⁴:

- 1) rozpoczęto negocjacje dotyczące zawarcia umów stowarzyszeniowych z Mołdową, Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją i porozumień ustanawiających DCFTA z Mołdową, Armenią i Gruzją oraz zakończono negocjacje powyższych dwóch umów z Ukrainą;
- 2) wzmocniono dialog dwustronny dotyczący demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i podstawowych wolności z każdym z tych państw, ponadto w celu jego uzupełnienia zorganizowano szereg seminariów z udziałem ekspertów i organizacji pozarządowych w celu wypracowania wspólnych rekomendacji dotyczących tego dialogu;

⁶⁵¹ J. Kondratiewa-Bryzik, R. Wieruszewski, *Postępy w obszarze demokracji, praworządności i praw człowieka jako kryterium oceny efektywności współpracy z krajami adresatami Partnerstwa Wschodniego*, [w:] M. Zdanowicz, P. Dubiewski, A. Piekutowska, *op. cit.*, s. 148.

⁶⁵² Tamże, s. 148.

⁶⁵³ Joint Staff Working Document, Implementation Of the European Neighbourhood Policy in 2011, Regional report: Eastern Partnership, SWD (2012) 112 final.

⁶⁵⁴ Tamże, s. 4-10.

- 3) kontynuowano dialog makroekonomiczny i postanowiono o podziale dodatkowych środków finansowych na programy promujące równowagę finansową;
- 4) zintensyfikowano dialog dotyczący mobilności. Rozpoczęto negocjacje umów o ułatwieniach wizowych i readmisji z Armenią i Azerbejdżanem. W celu wzmocnienia współpracy politycznej i operacyjnej KE zaproponowała utworzenie Wspólnej Przestrzeni Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Duże zaniepokojenie KE budzi implementacja reformy systemu wymiaru sprawiedliwości, efektywność zwalczania korupcji oraz ustanowienie nowoczesnego systemu azylowego. W październiku rozpoczęto dialog dotyczący polityki antynarkotykowej i postanowiono, że Mołdowa, Armenia, Azerbejdżan i Gruzja rozpoczną współpracę z Europejskim Centrum Monitorowania Narkomani i Narkotyków. Postanowiono wzmocnić współpracę policyjną i w tym celu zaproponowano rozpoczęcie EuroEast Police Project w 2012 r.;
- 5) osiągnięto postęp we współpracy w obszarach polityki energetycznej i transportu. Ukraina i Mołdowa są członkami Wspólnoty Energetycznej, a Armenia i Gruzja posiadają w niej status obserwatora. Wzmocniono dialog energetyczny z Azerbejdżanem dotyczący Korytarza Południowego i zbliżania przepisów wewnętrznych do zasad wewnętrznego rynku energetycznego UE. Rozpoczęto kilka projektów energetycznych dotyczących: tranzytu gazu – Korytarz Południowy – oraz tranzytu ropy naftowej. Przyjęto Wspólną Deklarację dotyczącą współpracy w dziedzinie transportu. Utworzono Panel Transportu PW. Rozpoczęto negocjacje dotyczące zawarcia umów lotniczych z Mołdową, Azerbejdżanem i Armenią, mających na celu otwarcie rynku lotniczego oraz integrację tychże rynków z rynkiem lotniczym UE. W przypadku Gruzji taka umowa już obowiązuje, natomiast w przypadku Ukrainy negocjacje już zostały zakończone;
- 6) środowisko i zmiana klimatu. Zintensyfikowano dialog dotyczący środowiska, nadal trwają prace nad utworzeniem Wspólnego Systemu Informacji dotyczących Środowiska, wszystkie państwa przyjęły (Ukraina i Białoruś) lub opracowały narodowe plany działania lub strategie dotyczące środowiska. Rozpoczęto projekty finansowane przez UE dotyczące zarządzania jakością wody, zarządzania odpadami oraz zasobami leśnymi. Wzmocniono dialog dotyczący zmian klimatu.

W przypadku współpracy wielostronnej⁶⁵⁵: w ramach platformy 1. – *demokracja, dobre rządy i stabilność* współpraca dotyczyła następujących zagadnień: reforma systemu wymiaru sprawiedliwości, reforma administracji publicznej, zwalczanie korupcji, współpraca policji i organów ścigania dotycząca zwalczania przestępczości transgranicznej, a w ramach zintegrowanego zarządzania granicami rozpoczęto projekty dotyczące: przeciwdziałania przemytowi papierosów, inwigilacji zielonej granicy i mechanizmów

⁶⁵⁵ Tamże, s. 11-16.

wczesnego ostrzegania; w ramach platformy 2. – *integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE* rozpoczęto dialog dotyczący rynku pracy, polityki społecznej, polityki monetarnej i fiskalnej w kontekście współpracy regionalnej. Kontynuowana jest współpraca i dialog w dziedzinie transportu, małych i średnich przedsiębiorstw oraz środowiska i zmian klimatycznych; w ramach platformy 3. – *bezpieczeństwo energetyczne* kontynuowano dialog dotyczący samowystarczalności energetycznej i dywersyfikacji dostaw energii; w ramach platformy 4. – *kontakty międzyludzkie* kontynuowano współpracę w obszarach szkolnictwa wyższego, młodzieży, kultury i badań. Szczególną uwagę poświęcono konieczności reformy szkolnictwa i większej mobilności studentów, naukowców oraz młodzieży. Rozpoczęto program eTwinning w szkołach. Na realizację programu współpracy kulturalnej w ramach PW przekazano 12 mln euro, a na program Youth – 5,5 mln euro.

Kontynuowano również współpracę w ramach wszystkich inicjatyw sztańdaryowych. Na szczególną uwagę zasługują dwie inicjatywy. Współpraca w ramach zintegrowanych systemów zarządzania granicami ma na celu poprawę bezpieczeństwa, likwidację przemytu i handlu ludźmi, ułatwienie przemieszczania się pomiędzy krajami partnerskimi, opracowanie i rozwój strategii dotyczących zintegrowanych systemów zarządzania granicami oraz zbliżenie kontroli granicznej do standardów UE. W tym celu zorganizowane zostały seminaria i szkolenia mające na celu poprawę efektywności pracy i poziomu wiedzy służb granicznych i celnych. Drugą z inicjatyw jest inicjatywa Małe i Średnie Przedsiębiorstwa, w ramach której środki finansowe będą przeznaczane na projekty i programy mające poprawić klimat inwestycyjny, ułatwić tworzenie małych i średnich przedsiębiorstw, stworzenie specjalnego funduszu finansującego projekty dotyczące małych i średnich przedsiębiorstw oraz ułatwić dostęp do usług doradczych⁶⁵⁶.

W latach 2007-2012 KE przeznaczyła 223,5 mln euro na sfinansowanie projektów i programów dotyczących PW. W latach 2010-2013 wysokość wsparcia finansowego będzie większa i wyniesie 348,57 mln euro⁶⁵⁷.

⁶⁵⁶ Tamże, s. 16-18.

⁶⁵⁷ ENPI Regional East Programme Strategy Paper 2010-2013 & Indicative Programme 2010-2013; p. 26-27.

Obszary wsparcia wraz z wysokością wsparcia finansowego przedstawia tabela poniżej.

Priorytetowe obszary wsparcia	Kwota wsparcia w mln euro (wskaźnik % alokacji)
<p>Obszar I</p> <p>Demokracja, rządy prawa i stabilność</p> <p>1. Prawa człowieka, demokracja i rządy prawa (ma na celu zbliżenie krajów partnerskich do standardów międzynarodowych).</p> <p>2. Zintegrowane zarządzanie granicami (ma następujące cele: poprawę współpracy w obszarze zarządzania granicami w regionie, harmonizację i uproszczenie procedur zarządzania, poprawę operacyjnej i instytucjonalnej zdolności służb granicznych, zapewnienie efektywnej kontroli granicznej).</p> <p>3. EUBAM.</p> <p>4. Reagowanie na katastrofy naturalne i spowodowane przez człowieka (ma na celu ustanowienie efektywnej współpracy pomiędzy UE i krajami partnerskimi).</p>	107,01 (30,7%)
<p>Obszar II</p> <p>Rozwój gospodarczy</p> <p>1. Wsparcie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw</p> <p>2. Wzmocnienie współpracy międzyregionalnej</p> <p>3. Transport</p>	72,15 (20,7%)
<p>Obszar III</p> <p>Klimat, energia i środowisko</p> <p>1. Zmiana klimatu</p> <p>2. Energia</p> <p>3. Zarządzanie środowiskiem</p> <p>4. Ochrona środowiska i zasobów naturalnych</p>	89,93 (25,8%)
<p>Obszar IV</p> <p>Integracja z UE oraz współpraca regionalna</p> <p>1. Implementacja PW</p> <p>2. Wsparcie implementacji SCZ</p> <p>3. Młodzież i kultura</p>	79,47 (22,8%)

W ramach PW podział środków na lata 2011-2013 przeznaczonych dla wszystkich uczestników tej inicjatywy wygląda następująco: Armenia – 157,32 mln euro, Azerbejdżan – 122,49 mln euro, Białoruś – 80,26 mln euro, Gruzja – 180,29 mln euro, Mołdowa – 273,14 mln euro i Ukraina – 470,05 mln euro⁶⁵⁸.

4. Podsumowanie

PW i SCZ stanowią dwie różne i wzajemnie się uzupełniające wizje współpracy w ramach polityki regionalnej pomiędzy UE i krajami partnerskimi z Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, które „przesuwają geograficznie obszar oddziaływania/obecności UE”⁶⁵⁹.

⁶⁵⁸ Joint Staff Working Paper, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010, Sector Progress Report, SEC (2011) 645.

⁶⁵⁹ J. Menkes, *op. cit.*, s. 37.

Celem SCZ jest intensyfikacja współpracy wielostronnej w regionie Morza Czarnego oraz intensyfikacja współpracy pomiędzy państwami położonymi w tym regionie i UE, mająca na celu wspieranie stabilności i dobrobytu w regionie Morza Czarnego. Współpraca w ramach tej inicjatywy obejmuje wyłącznie „istotne” aspekty międzyregionalne, których jest trzynaście, oraz współpracę z organizacjami regionalnymi. Inicjatywa ta stanowi „elastyczne, przejrzyste i szerokie ramy działania, bazujące na wspólnych interesach UE i wszystkich krajów czarnomorskich”⁶⁶⁰.

PW natomiast ma nadać UE, Ukrainie, Mołdowie, Armenii, Azerbejdżanowi i Gruzji „nowe ramy” współpracy wielostronnej i ma stanowić „forum wymiany informacji i doświadczeń na temat działań krajów partnerskich na rzecz przemiany, reform i modernizacji oraz dodatkowy instrument UE wspierający te procesy”, ma wzmocnić i uzupełnić stosunki bilateralne oraz ułatwić wypracowywanie wspólnych stanowisk i wspólnych działań. Zakres przedmiotowy współpracy w ramach PW dotyczy pięciu obszarów.

Obie inicjatywy charakteryzują się tym, że w ich ramach kraje partnerskie dostosowują swoje prawo wewnętrzne do *acquis communautaire* w wybranych obszarach współpracy.

Do zasadniczych ich wad należy zaliczyć: niewystarczające wsparcie finansowe; zbyt powolną politykę UE dotyczącą liberalizacji systemu wizowego oraz pomijanie kwestii związanych z rozwiązaniem konfliktów wewnętrznych.

⁶⁶⁰ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego *Synergia czarnomorska...*, s. 8.

Zakończenie

Idea ustanowienia EPS była spowodowana dwoma czynnikami: uniknięciem powstania nowych podziałów w Europie po rozszerzeniu UE w 2004 r. oraz chęcią wypracowania nowej formy współpracy z krajami sąsiedzkimi, która zbliży je do UE, jednakże bez obietnicy członkostwa. Pierwowzorem służącym opracowaniu tej polityki są postanowienia Porozumienia ustanawiającego Europejski Obszar Gospodarczy⁶⁶¹.

EPS jest nową polityką UE w stosunku do państw sąsiedzkich, gdyż jak słusznie zauważa się w literaturze: 1) wykracza poza klasyczne założenia polityki zagranicznej, albowiem jej celem jest np. wspieranie reform gospodarczych w krajach sąsiednich; 2) obejmuje bardzo szeroki zakres przedmiotowy współpracy, w tym obszary „nowe”, które w dotychczasowej współpracy się nie pojawiały, np. zagadnienia związane z migracją, readmisją, Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony, współpraca sądowa, udział w programach UE czy udział w rynku wewnętrznym UE; 3) oferuje bardziej ukierunkowaną pomoc finansową i techniczną; 4) poprzez postanowienia PD zachęca kraje sąsiedzkie do przeprowadzania procesu reform nie tylko gospodarczych, ale również politycznych i społecznych; 5) pomaga w rozwiązywaniu „zamrożonych” konfliktów w Europie i na Kaukazie Południowym; 6) oferuje lepsze warunki rozwoju na przyszłość, pozytywne wyniki implementacji postanowień PD w przyszłości mogą doprowadzić do podpisania EUS, o których jest mowa w art. 8 ust. 2 TUE⁶⁶². W literaturze często jest spotykany pogląd, zgodnie z którym EPS ma służyć wyłącznie „zewnętrznej europeizacji”, czyli przyjmowaniu reguł i standardów UE przez państwa, które nie są jej członkami⁶⁶³. Należy się z tym poglądem zgodzić, gdyż EPS, oprócz tego, że jest instrumentem wspierania reform w krajach partnerskich, również kładzie nacisk na wspieranie kontaktów między społeczeństwami oraz wprowadza różne formy kontaktów międzyludzkich oraz instytucjonalnych pomiędzy Stronami. W dłuższej perspektywie spowoduje to transpozycję norm, standardów i wspólnych wartości UE do społeczeństw krajów partnerskich, np. wprowadzenie mechanizmów konsultacji w PD w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dialogu energetycznego, współpracy gospodarczej i handlowej, dialogu dotyczącego liberalizacji polityki wizowej oraz kontaktów międzyludzkich za pośrednictwem programów Erasmus Mundus, Jean Monnet, Youth, TAIEX czy Twinning⁶⁶⁴.

⁶⁶¹ J. Maliszewska-Nienartowicz, *op. cit.*, s. 63; A. Magen, *The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance*, „Columbia Journal of European Law” 2006, vol. 12, p. 396-397.

⁶⁶² www.europa.eu/world/enp/faq_en.htm (15.02.1012); P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedzka*, Warszawa 2011, s. 34.

⁶⁶³ J. Maliszewska-Nienartowicz, *op. cit.*, s. 65; A. Magen, *The Shadow of Enlargement...*, p. 386.

⁶⁶⁴ I. Solonenko, *European Neighbourhood Policy after Four Years: Has it Had Impact on the Reform Process in Ukraine?*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2008, vol. 17, no 4, p. 27-28;

Strategia ustanawiająca EPS pomiędzy UE i krajami partnerskimi dała podstawy do rozpoczęcia i intensyfikacji współpracy w trzech podstawowych obszarach: 1) bezpieczeństwa i współpracy politycznej, oferując krajom partnerskim następujące korzyści: zintensyfikowany dialog polityczny odbywający się na wysokim szczeblu; współpracę polityczną; pomoc we wzmacnianiu instytucji państwa stojących na straży demokracji i państwa prawnego; zintensyfikowaną współpracę mającą na celu wspólne zwalczanie zagrożeń oraz współpracę mającą na celu zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysami; 2) gospodarki i spraw społecznych, oferując krajom partnerskim następujące korzyści: udział w rynku wewnętrznym UE (poprzez zbliżane prawa wewnętrznego do *acquis communautaire*); intensyfikację wymiany handlowej; wzmocnienie preferencyjnych stosunków handlowych i dalszy dostęp do rynku UE zgodnie z zasadami WTO; zwiększoną pomoc finansową; udział w programach i projektach UE; wzmocniony dialog i współpracę w kwestiach społecznych; zwiększoną pomoc techniczną, dotyczącą sektorów rolnictwa i energetyki oraz wzrost inwestycji bezpośrednich; 3) polityk sektorowych: wzmocnienia dialogu i współpracy w obszarach energetyki, transportu i ochrony środowiska, społeczeństwa informacyjnego, otwarcia dla krajów partnerskich udziału w Europejskim Obszarze Badawczym; promowanie współpracy kulturalnej, edukacyjnej i kontaktów międzyludzkich oraz ochrony zdrowia⁶⁶⁵.

EPS stanowi również punkt odniesienia dla krajów partnerskich w procesie programowania reform mających na celu poprawę zdolności administracyjnych instytucji państwowych. Wpływ EPS w tym obszarze będzie uwidaczniał się za pośrednictwem programów Twinning i TAIEX, do których zadań należy m.in. poprawa zdolności administracyjnych instytucji państwowych oraz poprawa jakości prawa wewnętrznego przyjmowanego w tym obszarze współpracy⁶⁶⁶.

W ramach EPS UE oferuje krajom partnerskim pomoc w przeprowadzeniu reform politycznych, gospodarczych i społecznych, współpracę regionalną, ale nie zawiera jakiegokolwiek wzmianki o możliwości akcesji tych państw do UE, co uważane jest przez kraje partnerskie za duży minus EPS. Niemniej jednak w postanowieniach Strategii nie znajdziemy również zapisów wykluczających taką możliwość w przyszłości. Kraje partnerskie Strategia podzieliła na dwie kategorie – te, które do UE nie mogą przystąpić, gdyż nie spełniają przede wszystkim kryterium geograficznego (basen Morza Śródziemnego), i te, które do UE w przyszłości będą mogły przystąpić (państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego), ale w chwili obecnej nie spełniają kryteriów akcesji wymienionych w art. 49 TUE. Aby myśleć realnie o przystąpieniu do UE, państwa

R. Dannreuther, *Developing the alternative enlargement: the European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2006, vol. 11, no 2, p. 190- 193.

⁶⁶⁵ E.G. Oktay, *Today's neighbours, tomorrow partners: managing the neighbourhood in post – enlargement Europe*, Clingendael 2007, p. 19-20.

⁶⁶⁶ I. Solonenko, *op. cit.*, s. 30-31.

te muszą przeprowadzić szereg reform, zwłaszcza politycznych i gospodarczych, a narzędziami, które niewątpliwie im w tym pomogą, są PCA i PD. Niemniej jednak komisarz UE ds. rozszerzenia i EPS, Stefan Füle, pozytywnie odniósł się do przyznania perspektywy członkostwa państwom Europy Wschodniej, co jest wyraźną zmianą stanowiska KE wobec krajów partnerskich, która dotychczas na ten temat wyraźnie się nie wypowiadała⁶⁶⁷.

Dla krajów partnerskich wypływają dwie zasadnicze korzyści z uczestnictwa w ESP:

- 1) ekonomiczne – to modernizacja i rozwój gospodarczy, preferencyjny dostęp do rynku UE; rozszerzenie zasad wspólnego rynku i objęcie nimi krajów partnerskich; zwiększona i bardziej zróżnicowana pomoc finansowa, możliwość uczestnictwa w projektach i programach UE; integracja z europejskimi sieciami transportowymi, energetycznymi i telekomunikacyjnymi, stworzenie nowego instrumentu promującego inwestycje w tych dwóch regionach;
- 2) polityczne – to zwiększone wysiłki mające na celu promowanie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, pomoc w reformach politycznych, intensyfikacja współpracy mającej na celu zwalczanie wspólnych zagrożeń, większe zaangażowanie UE w proces rozwiązywania konfliktów wewnętrznych, a w perspektywie długoterminowej pokój i stabilność.

Proponując krajom partnerskim nowy instrument współpracy, UE kierowała się również swoimi własnymi interesem – stworzeniem „kręgu przyjaciół”, mając na uwadze przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa państwom członkowskim; zwalczanie nielegalnej imigracji, nawiązanie współpracy w ramach polityki readmisji, poprawę kontroli granicznej, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi, narkotykami, handlu bronią, prania pieniędzy, przestępstw gospodarczych; zwalczanie terroryzmu, nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia; współpracę energetyczną; ochronę środowiska naturalnego; rozwiązanie konfliktów wewnętrznych w niektórych z tych państw oraz współpracę regionalną.

Do głównych wyzwań w ramach polityki wewnętrznej stojących przed EPS należy zaliczyć: pomoc krajom partnerskim w procesie transformacji gospodarczej, mającą na celu zwłaszcza redukcję ubóstwa; pomoc w rozwiązaniu konfliktów regionalnych; poprawę współpracy w sektorach energetyki i transportu oraz poszanowanie wspólnych wartości UE⁶⁶⁸.

Do zalet EPS należy zaliczyć: ujednoczenie zasad współpracy z państwami sąsiednimi; wprowadzenie większej elastyczności i przejrzystości w procedurach udzielania wsparcia finansowego poprzez utworzenie nowego instrumentu wsparcia finansowego;

⁶⁶⁷ R. Sadowski, *Komisarz Füle za perspektywą członkostwa dla państw Europy Wschodniej*, „Tydzień na Wschodzie” 07 XI 2007, www.osw.waw.pl.

⁶⁶⁸ R. Dannreuther, *op. cit.*, p. 194-200.

ustanowienie partnerstwa jako głównej zasady EPS; zachowanie zróżnicowanego podejścia do sąsiadów, dzięki czemu możliwe jest dostosowanie współpracy do indywidualnych warunków każdego z krajów partnerskich; wprowadzenie zasady współodpowiedzialności w realizowaniu celów EPS; szeroki zakres przedmiotowy współpracy, dzięki czemu możliwe jest nawiązanie współpracy z krajami partnerskimi w obszarach wzajemnego zainteresowania; wprowadzenie zasady „więcej za więcej”, która stanowi dobry bodziec mający na celu zachęcenie krajów partnerskich do przyspieszenia tempa reform politycznych, gospodarczych i społecznych oraz budowanie wzajemnego zaufania między Stronami poprzez promowanie współpracy transgranicznej i regionalnej. Ponadto EPS jest na tyle elastyczna formą współpracy, że może bez większych komplikacji dostosować się do dynamicznie zmieniającej się sytuacji wewnętrznej w krajach partnerskich.

Wśród wad EPS można wymienić: pominięcie zagadnień związanych z przyszłą akcesją do UE, w związku z czym pojawiają się w stosunku do niej zarzuty, że stanowi niewystarczające narzędzie do podjęcia procesów reform przez kraje partnerskie; zbyt wolny dialog dotyczący liberalizacji przepływu osób oraz za małą rolę UE w rozwiązywaniu konfliktów wewnętrznych.

Celem niniejszej pracy było przedstawienie ram prawnych oraz zasad funkcjonowania EPS w stosunku do państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. EPS jest przykładem współpracy UE z państwami sąsiedzkimi, której ramy prawne i zasady zostały wyznaczone w komunikacie KE z 12 V 2004 r. zatytułowanym *Strategia EPS*, którego podstawą traktatową przyjęcia jest art. 212 TFUE. Podczas dokonywania analizy postanowień Strategii ustanawiającej EPS oraz dokumentów KE mających na celu reformę jej funkcjonowania wyróżnione zostały następujące zasady funkcjonowania EPS: partnerstwo, dyferencjacja, komplementarność, progresywność, współodpowiedzialność, zasada „więcej za więcej” oraz współfinansowanie. Wszystkie one znajdują swoje odzwierciedlenie w dokumentach przyjmowanych przez UE i kraje partnerskie w ramach EPS, co zostało wykazane w rozdziałach trzecim, czwartym oraz piątym niniejszej pracy. PCA wraz z PD stanowią ramy prawne współpracy pomiędzy UE i krajami sąsiedzkimi Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, dlatego też, aby zrozumieć całokształt relacji łączących te podmioty, należy poddać analizie nie tylko PCA, ale również PD. Różnica pomiędzy tymi dwoma dokumentami jest znacząca. PCA jest mieszaną i bilateralną umową międzynarodową, której zakres przedmiotowy obejmuje oprócz postanowień handlowych również inne zagadnienia, które jednakże nie należą do kompetencji UE: dialog polityczny, współpraca kulturalna, współpraca finansowa, zbliżanie przepisów krajowych do dorobku prawnego UE, zwalczanie nielegalnej imigracji czy współpraca w obszarze ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. PD natomiast nie posiada charakteru zobowiązań prawnie wiążących, jest on porozumieniem niewiążącym prawnie – porozumieniem nieformalnym. Niemniej jednak oba te

dokumenty tworzą jedną całość, wzajemnie się uzupełniając. Analiza treści wszystkich PD doprowadziła mnie do wniosku, iż w PD znajdziemy wyłącznie zobowiązania, jakie zaciągnęły kraje partnerskie. Brakuje zatem wzajemności w tym dokumencie, która jest w przypadku postanowień PCA. Tak jak zostało powiedziane wyżej, PD, mimo że nie jest podpisywany, jest przyjmowany wspólnie przez strony na forum RW i w dniu jego dokonania wchodzi w życie. PCA wraz z PD obejmują swoim zakresem przedmiotowym współpracę w trzech szerokich obszarach: dialogu politycznego, gospodarki oraz spraw społecznych. W wielu swoich postanowieniach zawierają obowiązek dostosowania prawa krajowego do *acquis communautaire*, co oznacza obowiązek wprowadzenia zmian do swojego ustawodawstwa wewnętrznego i dostosowania go w konkretnie wskazanych obszarach do prawa UE. Realizacja postanowień PCA i PD spowoduje dwa zasadnicze skutki: po pierwsze, będzie oznaczała pozytywny rezultat zakończzonego procesu reform wewnętrznych, a po drugie, pojawi się możliwość zawarcia Europejskiej umowy sąsiedzkiej, o której jest mowa w art. 8 ust. 2 TUE.

Przeprowadzona analiza postanowień PCA i PD pozwoliła na wyodrębnienie głównych obszarów współpracy pomiędzy UE i krajami partnerskimi. Okazało się, że w przypadku partnerów z Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego obszary te są następujące: demokracja, rządy prawa i poszanowanie praw człowieka i jego podstawowych wolności; WPZiB; współpraca handlowa; energetyka i transport; sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości i kontakty międzyludzkie. Objęcie tych państw współpracą w ramach EPS generalnie wywarło pozytywny wpływ na kraje partnerskie. We wszystkich powyższych obszarach KE odnotowała postępy dokonane przez kraje sąsiedzkie, zaznaczając jednakże, że najslabiej rozwija się współpraca dotycząca dialogu politycznego, co jest zwłaszcza widoczne na przykładzie Ukrainy. Najszybciej natomiast rozwija się współpraca w obszarze handlu i gospodarki. Analiza ekonomiczna wskazała, że dla krajów partnerskich UE jest głównym partnerem handlowym, natomiast znaczenie krajów partnerskich w wymianie handlowej UE jest marginalne. Systematycznie następuje wzrost obrotów handlowych między stronami z wyjątkiem lat 2008 i 2009, na które przypada początek kryzysu finansowego na świecie. Oznacza to, że nastąpił niewielki, ale jednak dodatni efekt kreacji handlu między UE i krajami partnerskimi, niemniej jednak przewidywalna możliwość udziału w rynku wewnętrznym UE w perspektywie długoterminowej powinna doprowadzić do zintensyfikowania wymiany handlowej; zwiększenia dochodu *per capita* i zmieszenia ubóstwa; stopniowego powstawania nowych miejsc pracy i redukcji bezrobocia oraz nowych możliwości produkcyjnych po stronie krajów partnerskich. Warunkiem koniecznym jednakże do tego jest zintensyfikowanie procesu reform wewnętrznych oraz reform strukturalnych przez rządy krajów partnerskich. Z przeprowadzonej analizy wynika, że z całą pewnością sektorem najbardziej perspektywnym, w którym nastąpi intensyfikacja współpracy jest energetyka i transport. Rozpoczęcie współpracy w ramach EPS pozwoliło stronom na rozszerzenie

zakresu przedmiotowego współpracy na kwestie pozagospodarcze, które tylko w niewielkim stopniu uregulowane są w PCA. Dotyczy to zwłaszcza: WPZiB, której główną funkcją jest doprowadzenie do pokojowego rozwiązania „zamrożonych” konfliktów w Naddniestrzu, Abchazji i Osetii Południowej; współpracy dotyczącej mobilności i migracji, która jest ważnym zagadnieniem dla krajów partnerskich, gdyż dotyczy kwestii związanych z tworzeniem Partnerstwa na rzecz mobilności oraz w dłuższej perspektywie możliwości wprowadzenia ruchu bezwizowego między partnerami; współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, gdyż obejmuje wspólną walkę ze wspólnymi zagrożeniami takimi jak: nielegalna imigracja, terroryzm, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, handel ludźmi czy współpraca graniczna. Przeprowadzona analiza wskazuje na pozytywne efekty współpracy UE z krajami partnerskimi w ramach wyżej wymienionych dziedzin, które choć są pozytywne, to także są niewielkie. Dotychczasowa współpraca w ramach EPS cechuje się powolnym rozwojem wzajemnych relacji.

Wraz z rozpoczęciem funkcjonowania EPS „[...] UE uwolniła się od dotychczasowej dychotomii w sferze polityki zagranicznej – perspektywa członkostwa/brak perspektywy członkostwa – na rzecz rozbudowanego katalogu mechanizmów polityczno-gospodarczych, pozwalających chociaż częściowo wpływać na politykę państw trzecich oraz promocję swoich interesów”⁶⁶⁹. EPS tworzy zatem nowy schemat prawny dla polityki organizacji międzynarodowej, jaką jest UE w stosunku do państw z nią sąsiadujących.

⁶⁶⁹ A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *op. cit.*, s. 32.

Źródła

Umowy międzynarodowe

- Agreement between the European Community and the Government of Ukraine on trade in certain steel products, OJ 2005 L 232/42.
- Agreement between the European Economic Community and Republic of Georgia on trade in textile products, OJ 1994 L 123/250.
- Agreement between the European Economic Community and Republic of Armenia on trade in textile products, OJ 1994 L 123/64.
- Agreement between the European Economic Community and Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of nuclear safety, OJ 2002 L 322/33.
- Agreement between the European Economic Community and Republic of Azerbaijan on trade in textile products, OJ 1994 L 123/92.
- Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community and the Union of Soviet Socialist Republics on trade and commercial and economic cooperation, OJ 1990 L 68/2.
- Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community and the Union of Soviet Socialist Republics on trade and commercial and economic cooperation, OJ 1990 L 68/2.
- Agreement between the European Economic Community and Ukraine on trade in textile products, OJ 1996 L 123/718.
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów między państwami i organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi z 21 III 1986 r., <http://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXIII/XXIII-3.en.pdf>.
- Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy UE–Republika Mołdowy z 28 XI 1994 r., OJ Dz. U. L 181 z 23 VI 1998 r.
- Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy UE–Rosja z 24 IV 1994 r., OJ L 327 z 28 XI 1997 r.
- Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy UE–Armenia z 9 IX 1999 r., OJ L 239.
- Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy UE–Azerbejdżan z 17 IX 1999 r., OJ L 246.
- Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy UE–Gruzja z 4 VIII 1999 r., OJ L 205.
- Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy UE–Ukraina z 14 VI 1994 r., OJ L 49 z 19 II 1998 r.
- Traktat ustanawiający Unię Europejską i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. 2010 C 83/1 z 30.3.2010 r.
- Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Mołdowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz, OJ 2007 L 332/169.

Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, OJ 2007 L 332/68.

Umowa w formie wymiany listów między WE a Republiką Białorusi, zmieniająca Umowę między WE i Republiką Białorusi w sprawie handlu tekstyliami, OJ 2005 L 72/19.

Prawo pochodne

Common Position 89/448/CFSP of 9 July 1998 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, concerning Belarus, OJ 1998 L 195.

Council Common Position 2004/661/CFSP of 24 September 2004 concerning restrictive measures against certain officials of Belarus, OJ 2004 L 310/67, extended by Council Common Position 2005/666/CFSP of 20 September 2005, OJ 2005 L 247/40.

Council Decision 1999/156/CFSP of 22 February 1999 repealing Common Position 98/448/CFSP concerning Belarus, OJ 1999 L 52.

Council Decision 2007/826/EC of 22 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 334 z 19.12.2007.

Council Decision 2007/839/EC of 29 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and Ukraine on the readmission, OJ L 332 z 18.12.2007.

Council Decision 2011/118/EU of 18 January 2011 on the conclusion of the Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 52 z 25.02.2011.

Council Joint Action 2004/523/CFSP, 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, OJ 2004 L 228/21.

Council Joint Action 2004/523/CFSP, 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, OJ 2004 L 228/21.

Council Joint Action 2005/776/CFSP amending the mandate of the European Union Special Representative for Moldova, OJ 2005 L 292/13.

Council Joint Action 2005/776/CFSP amending the mandate of the European Union Special Representative for Moldova, OJ 2005 L 292/13.

Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership, JO 1996 L198.

Council Regulation (EC) No 2698/2000 of 27 November 2000 amending Regulation (EC) No 1488/96 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership, JO 2000 L311.

- Joint Action 2003/496/CFSP of 3 July 2003 concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus, OJ 2003 L 169.
- Joint Action 2006/121/CFSP of 20 February 2006 concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus, OJ 2006 L49/14.
- Regulation No. 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 on financial and technical assistance in the area of migration and asylum OJ 2004 L80/1.
- Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 PE i Rady z dnia 24 X 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, OJ L 310/1 z 9 XI 2006 r.
- Rozporządzenie (WE, EURATOM) Rady nr 99/2000 dotyczące udzielania pomocy krajom partnerskim Europy Wschodniej i Azji Centralnej, OJ L 12/1, 18.01.2000.
- Wspólna Strategia UE wobec Ukrainy, OJ L 331/1, 23.12.1999.
- Wspólne działanie 2003/473/WPZiB z 26 VI 2003 r., dotyczące wysokości wkładu finansowego UE, OJ 2003 L 157/72.
- Wspólne działanie 2005/561/WPZiB z 18 VII 2005 r., dotyczące wysokości wkładu finansowego UE, OJ 2005 L 189/69.
- Wspólne działanie Rady 2000/456/WPZiB, mające na celu pomoc władzom gruzińskim i wsparcie Misji obserwacyjnej OBWE na granicy gruzińsko-czeczeńskiej, Dz. U. 2000 L 183, zmienione 26 VII 2001 r., OJ 2001 L 202/2.
- Wspólne działanie Rady 2001/759/WPZiB z 30 X 2001 r., dotyczące wysokości wkładu finansowego UE, OJ 2001 L 286/4.
- Wspólne działanie Rady 2002/373/WPZiB z 21 V 2002 r. mające na celu udzielenie wsparcia Misji OBWE w Gruzji, OJ 2002 L 134.
- Wspólne działanie Rady 2004/ 523/ WPZiB z 28 VI 2004 r. dotyczące ustanowienia Misji Rządów Prawa w Gruzji, OJ 2004 L 228/21.
- Wspólne działanie Rady 2005/265/WPZiB z 16 III 2005 r. dotyczące mianowania Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Mołdawii, OJ 2005 L 81/50, którego mandat został przedłużony 28 II 2007 r. przez Wspólne działanie Rady 2006/210/WPZiB, OJ 2006 L 49/11.
- Wspólne stanowisko nr 2004/848/WPZiB z 13 XII 2004 r. w sprawie rozszerzenia listy osób objętych zakazem wjazdu na terytorium UE, OJ 2004 L 367/35.
- Wspólne stanowisko Rady 2004/622/WPZiB z 24 VIII 2004 r. wprowadzające zakaz wjazdu i tranzytu przedstawicieli władz NRM na terytorium UE, OJ 2004 L 279/47.
- Wspólne stanowisko Rady 2004/848/WPZiB z dnia 13 XII 2004 r., zmieniające Wspólne stanowisko 2004/661/CFSP dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi, OJ 2004 L 367/35.

Dokumenty KE

- A Medium Term Programme for renewed European Neighbourhood Policy 2011-2014, SEC (2011) 650 final.
- Commission Communication on relations with Russia, COM (2004) 106, 09.02.2004.
- Commission Staff Working Document, European Neighbourhood Policy, Country Report, Ukraine, SEC (2004) 566.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe- Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003) 104 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Paving the way for a New Neighbourhood Instrument, COM (2003) 393 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Proposals for Implementing an Euro-Mediterranean Partnership, COM (95) 72 final, 8 March 1995.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Development of Energy Policy for the Enlarged European Union, Its Neighbours and Partner Countries, Brussels, 26 V 2003, COM (2003) 262 final.
- Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, COM (2004) 373 final.
- Country Report, Armenia, COM (2005) 285/3.
- Country Report, Azerbaijan, COM (2005) 285/3.
- Country Report, Georgia, COM (2005) 72 final.
- European Commission, Communication to the Commission from the Commissioner for the External Relations Ferrero-Waldner, Implementing and Promoting the European Neighbourhood Policy, Brussels, 22 XI 2005, SEC (2005) 1521.
- Evaluation of the EU Readmission Agreements. The aggregated data for the chosen categories gathered by the Commission from the MS on a basis of a questionnaire, Brussels, 23.02.2011, SEC (2011) 210.
- Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new response to a changing Neighbourhood, COM (2011) 303 final.
- Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership, Brussels, 20 III 2013, JOIN (2013) 4 final.
- Joint Staff Working Document, Eastern Partnership Roadmap 2012-2013: the bilateral dimension, Brussels, 5 V 2012, WSD (2012) 109 final.

- Joint Staff Working Document, Eastern Partnership Roadmap 2012-2013: the multilateral dimension, Brussels, 5 V 2012, WSD (2012) 108 final.
- Joint Staff Working Document, Implementation Of the European Neighbourhood Policy in 2011, Regional report: Eastern Partnership, SWD (2012) 112 final.
- Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Moldova. Progress in 2012 and recommendation for action, Brussels, 20 III 2013, SWD (2013) 80 final.
- Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine. Progress in 2012 and recommendation for action, Brussels, 20 III 2013, SWD (2013) 84 final.
- Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia. Progress in 2012 and recommendation for action, Brussels, 20 III 2013, SWD (2013) 79 final.
- Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan. Progress in 2012 and recommendation for action, Brussels, 20 III 2013, SWD (2013) 88 final.
- Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia. Progress in 2012 and recommendation for action, Brussels, 20 III 2013, SWD (2013) 90 final.
- Joint Staff Working Paper, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010, Sector Progress Report, SEC (2011) 645.
- KE, *ENP Progress Report. Ukraine*, 2008, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_515_en.pdf.
- KE, *ENP Progress Report. Ukraine*, 2009, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_524_en.pdf.
- KE, *ENP Progress Report. Moldova*, 2008, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_514_en.pdf.
- KE, *ENP Progress Report. Moldova*, 2009, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_523_en.pdf.
- Komunikat KE do Parlamentu Europejskiego i Rady, Realizacja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2007 r., COM (2008) 164.
- Komunikat KE do Rady i PE, Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej, Bruksela 19 VI 2008, KOM (2008) 391 final.
- Komunikat KE w sprawie nowych programów generowania wspólnotowej edukacji i kształcenia po 2026 r., COM (2004) 156 final, 9.03.2004.
- Komunikat KE *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie*, SEC (2011)303 final.
- Komunikat KE dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Synergia czarnomorska – nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, Bruksela 11 IV 2007, KOM (2007) 160 final.

Komunikat KE dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący ogólnej koncepcji umożliwienia krajom partnerskim objętych EPS uczestnictwa w agencjach i programach Wspólnoty, KOM (2006) 724 final.

Komunikat KE do Parlamentu i Rady, *Partnerstwo wschodnie*, Bruksela 3 XII 2008, KOM (2008) 823 final.

Komunikat KE do Rady i Parlamentu Europejskiego, *W sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, COM (2006) 726 final.

Komunikat KE do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa*, COM (2007), 774 final.

Komunikat KE *W sprawie realizacji nowej europejskiej polityki sąsiedztwa*, JOIN (2012) 110 final.

Komunikat KE do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Partnership for Democracy and Shared Prosperity in the Southern Mediterranean*, COM (2011) 200.

Dokumenty PE

European Parliament resolution on relations between the European Union and Belarus: towards a future partnership, Resolution 11.02.2003, 2002/2164 (INI); www.europarl.europa.eu.

Rezolucja PE w sprawie sytuacji na Białorusi przed wyborami prezydenckimi w dniu 19 marca 2006, P6_TA(2006)0066; www.europarl.europa.eu.

Rezolucja PE w sprawie sytuacji na Białorusi z dnia 25 IX 2005 r., P6_TA(2005)0363; www.europarl.europa.eu.

Rezolucja PE w sprawie sytuacji na Białorusi, P6_TA(2004)0011; www.europarl.europa.eu.

Rezolucja PE w sprawie sytuacji na Ukrainie i sprawy J. Tymoszenko, B7-0237/2012, www.europarl.europa.eu.

Wspólny Komunikat Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Partnerstwo wschodnie: mapa drogowa w okresie poprzedzającym szczyt jesienią 2103 r.*, JOIN (2012) 12 final.

Dokumenty Rady

2897 posiedzenie Rady Unii Europejskiej poświęcone stosunkom zewnętrznym 14136/08 (Presse 287), www.consilium.europa.eu.

2936th Justice and Home Affairs Council meeting, Luxembourg, Council Conclusions on establishing the EU–Belarus Human Rights Dialogue, 6 April 2009, 8478/09 (Presse 83) www.consilium.europa.eu.int/uedocs/cms_data/docs/press_data/en/jha/107164.pdf.

2950 posiedzenie Rady Unii Europejskiej poświęcone stosunkom zewnętrznym 10938/09 (Presse 173), www.consilium.europa.eu.

- Council of the European Union, General Affairs and External Relations, 2501st Council meeting – External Relations, Luxemburg, 14 April 2003, 8220/03 (Presse 105); www.europa.eu.int/uedocs/cms_data/docs/pressData/en/gena45419.pdf.
- Council of the European Union, General Affairs and External Relations, 2622nd Council meeting – External Relations, Brussels, 22-23 November 2004, 14724/04 (Presse 325); www.europa.eu.int/uedocs/cms_data/docs/press_data/en/gena/82773.pdf.
- Cover note 15917/02 from Presidency to delegations: Copenhagen European Council 12-13.12.2002, Presidency Conclusions.
- General Affairs and External Relations, 2450th Council Session – External Relations, Brussels, 30.09.2002, 12134/02 (Presse 279).
- General Affairs and External Relations, 2463rd Council Meeting – External Relations, Brussels, 18.11.2002, 14183/02 (Presse 350).
- General Affairs and External Relations, Council Conclusions on Belarus, Brussels, 7 November 2005, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.
- Presidency Conclusions Council of the European Union, European Council, Brussels, 12 XII 2008 r., www.europa.eu/1211_European_Council_12_12_2008_Conclusions_EN.pdf.

Dokumenty RE

Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa, „Monitor Integracji Europejskiej” 2004, nr 70.

Źródła internetowe

- Agenda na rzecz stowarzyszenia UE-Ukraina, http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/eu_ukr_ass_agenda_24jun2013.pdf.
- Armenia Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_armenia.pdf.
- Armenia Indicative Paper 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_armenia.pdf.
- Azerbaijan Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan.pdf.
- Azerbaijan National Indicative Programme, 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_azerbaijan.pdf.
- Belarus National Indicative Programme, 2012-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_enp.pdf.
- ENPI Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007-2013 & Indicative Programme 2007-2010, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.
- ENPI Interregional Programme Strategy Paper 2007-2013 & Indicative Programme 2007-2010, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

- ENPI Regional East Programme Strategy Paper 2010-2013 & Indicative Programme 2010-2013, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.
- ENPI Regional Strategy Paper 2007-2013 & Regional Indicative Programme 2007-2010 for the Euro-Mediterranean Partnership, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.
- EU – Armenia Action Plan, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf.
- EU – Azerbaijan Action Plan, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf.
- EU – Georgia Action Plan, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf.
- EU – Moldova Action Plan, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf.
- EU Financial Assistance to Moldova, www.ec.europa.eu/comm/external_relations/moldova/intro/index.htm.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), Funding 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument, Belarus; Country Strategy Paper, 2007-2013 and National Indicative Programme 2007-2010, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_enp.pdf. Georgia Indicative Paper 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_georgia.pdf.
- Georgia Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_georgia.pdf.
- Georgia National Indicative Programme, 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_georgia.pdf.
- Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership between the European Union and the republic of Azerbaijan in the field of Energy, 7 XI 2006 Brussels, www.ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus_central_asia/memorandum/doc/mou_azerbaijan_en.pdf.
- Moldova Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova.pdf.
- Moldova National Indicative Programme 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_moldova.pdf.
- Plan Działania dla Ukrainy, www.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf.
- Principles for the Implementation of a Governance Facility under ENPI, www.ec.europa.eu/world/ENP/pdf/governance_facility_en.pdf.

Strengthening the European Neighbourhood Policy, Presidency Progress Report General Affairs and External Relations Council, 18 June 2007, www.europa.eu/world/enp/pdf/enp_progress_report_presidency-june2007_enp.pdf.

TACIS Regional Cooperation, Strategy Paper & Indicative Programme 2004-2006, 11.04.2003, www.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/rsp/index.htm.

Ukraine Country Strategy Paper 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine.pdf.

Ukraine National Indicative Programme, 2011-2013, www.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_ukraine_enp.pdf.

Pozostałe

Committee on Foreign Affairs, 14.04.2004, Draft Report on the European Neighbourhood Policy (2004/2166 (INI)).

Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, 5.11.2003, Report on Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003) 104-2003/ 2018 (INI).

Conclusions of the Ministerial Conference on Energy Co-operation between the EU, the Caspian Littoral States and their neighbouring countries, Baku on 13 November 2004, www.ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus_central_asia/baku/doc/final_energy_conclusions_en.pdf.

2nd Ministerial Conference on Energy Co-operation between the EU, the Caspian Littoral States and their neighbouring countries, Draft Ministerial Conclusions, Sofia on 2nd May 2006, www.ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus_central_asia/baku/doc/final_energy_conclusions_en.pdf.

Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa wschodniego w Pradze, Praga, 7 V 2009 r., 8435/09 (Presse 78).

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

- Opinia 1/75, Draft Understanding on a Local Cost Standard drawn up under the auspices of the OECD, ECR 1975.
- Opinia 1/78, Re the Draft International Agreement on Natural Rubber, Common Market Law Report (CMLR), 1979, No 3, s. 639.
- Opinia 2/91, *Re ILO Convention 170*, 1993, ECR I-1061.
- Opinia 1/94 Agreement establishing the World Trade Organization, ECR 1994, I-526.
- Ruling 1/78, *Re Draft Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials*, 1978, ECR, s. 2151.
- Sprawa C-162/00, Pokrzepowicz-Meyer v. Land Nordrhein-Westfalen, 2000, ECR I-1049, pkt 48-51.
- Sprawa 104/81, Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg, 1982, ECR, 3641, pkt 14.
- Sprawa C-162/96, A. Racke GmbH v. Hauptzollamt Mainz z 16.06.1998, 1998, ECR I- 3655.
- Sprawa C-416/96 N.E. El-Yassini v. Secretary of State for Home Department z 2.03.1999, 1999, ECR I-1209.
- Sprawa C-280/93, Germany v. Council, 1994, ECR I-4973.
- Sprawa 12/86, Demirel (Meryem) v. Stadt Schwabisch Gmund, ECR 3719.
- Sprawa C-233/02, Komisja Europejska v. Francja, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db25eef3ce118c4d72a39db45041cf9c34.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbhr0?text=&docid=49011&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=222631>.
- Sprawa 181/73, Haegeman v. Commission [1972], ECR 1005.
- Sprawa C-313/90, CIRFS v. Komisja, ECR, 1991, I-1125.
- Sprawy połączone C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P, C-213/02P, Dansk Roindustri and Others v. Komisja, ECR, 2005, I-5425.
- Sprawa T- 105/95- WWF UK v. Komisja, ECR, 1997, II-313.
- Sprawa 96/71, Haegeman v. Commission [1972], European Court Reports, ECR 1005.
- Sprawa 87/75, Beresciani v. Amministrazione delle Finanze dello Stato, 1976, ECR 129.

Bibliografia

- Ananicz Sz., *Przeciąganie liny o unijną politykę wobec sąsiadów*, Komentarze OSW, 2011, nr 49.
- Aydin M., *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement*, Institute for Security Studies, Occasional Paper, June 2004, no 53.
- Bacchi F., *Our Size Fits for All: Normative Power Europe and Mediterranean*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 13, no 2.
- Balfour R., Rotta A., *Beyond Enlargement: the European Neighbourhood Policy and Its Tools*, „The International Spectator” 2005, no 1.
- Bebr G., *Agreement concluded by the Community and their Possible Direct Effect: from International Fruit Company to Kupferberg*, CMLRev., 1983, no 20.
- Błaszczuk M., *Stosunki UE z przeszłymi sąsiadami – Mołdowa*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 2.
- Błaszczuk M., *Wykorzystanie programu TACIS w polityce sąsiedztwa rozszerzonej UE*, [w:] E. Teichmann (red.), *Rozszerzona Unia Europejska i jej wschodni sąsiedzi. Pierwsze doświadczenia współpracy*, Warszawa 2005.
- Bobitsky N., *Do Ut Des? The Need for True Reciprocity in the European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2008, no 13.
- Boulouis J., *Le droit des Communautés européennes dans ses rapports avec le droit international general*, Hague Recueil, 1992, no 235.
- Browning Ch.S., Joenniemi P., *The European Union's Two Dimensions: The Eastern and the Northern*, „Security Dialogue”, vol. 34, no 4.
- Brzeziński Z., *Wielka Szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998.
- Chilosi A., *Perspectives of the ENP and perspectives of the EU: neighbourhood, enlargement and unanimity*, „Aussenwirtschaft” 2009, vol. 64, no 3.
- Cieśliński A., *Umowa stowarzyszeniowa w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Wrocław 1999.
- Cimoszewicz W., *Polska wizja Europy*, „Rzeczpospolita”, 19.02.2002.
- Comelli M., Greco E., Tocci N., *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2007, no 12.
- Coppiers B., *The EU and Georgia: time perspectives in conflict resolution*, Occasional Papers, December 2007, no 70.
- Cornell S.E., Starr S.F., *The Caucasus: A Challenge for Europe*, Washington 2006.
- Cremona M., *Enlargement: A Successful Instrument of Foreign Policy?*, [in:] T. Tridimas, P. Nebbela (eds.), *European Union Law for the 21st Century, Rethinking the New Legal Order*, Hart Publishing 2004, p. 410.
- Cremona M., Hillion Ch., *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, „EUI Working Papers, Law”, No 2006/39.

- Cremona M., Meloni G. (eds.), *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, „EUI Working Paper Law”, No 2007/ 21.
- Crombois J.F., *The ENP and EU Actions in Conflict Management: Comparing between Eastern Europe and the Maghreb*, „Perspectives” 2008, vol. 16, no 2.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999.
- Czerwiński M., *Białoruś a Unia Europejska. Dylematy trudnego sąsiedztwa*, [w:] A. Staszczuk (red.), *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy w polityce Unii Europejskiej*, Szczecin 2011.
- Dashwood A., *Implied External Competence of the EC*, s. 114-123, [w:] M. Koskenniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague 1998.
- Dashwood A., *Implied External Competence of the EC*, s. 114-123, [w:] M. Koskenniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague 1998.
- Dąbrowska-Kłosińska P., *Komentarz do art. 212*, [w:] A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz, t. III*, Warszawa 2012.
- De Hass M., Tibold A., Cilllesen V. (ed.), *Geo-strategy in the South Causasus. Power Play and Energy Security of States and Organizations*, Clingendael Institute, 2006.
- Deklaracja o suwerenności państwowej Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 27 VII 1990 r.*, [w:] E. Zieliński, (red.) *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993.
- Delcour L., *A Missing Regional Dimension? The ENP and Region-Building in the Eastern Neighbourhood*, „International Issue & Slovak Foreign Policy Affairs” 2008, vol. 17, no 4.
- Di Puppò L., *The European Union anti-corruption policy in the South Caucasus in the framework of the European Neighbourhood Policy*, „Insight Turkey” 2005, vol. 7, no 4.
- Dodini M, Fantini M., *The EU Neighbourhood Policy: implications for economic growth and stability*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, no 3.
- Dumała A., *Polityka Unii Europejskiej w regionie Morza Czarnego*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, nr 7.
- Dumała A., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, [w:] A. Gil, T. Kapuśniak (red.), *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, Lublin-Warszawa 2009.
- Dumała A., *Stosunki UE z Białorusią*, [w:] I. Topolski, *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009.
- Dumała A., *Stosunki Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] M. Pietraś, T. Kapuśniak (red.), *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2007.
- Ebrehardt A., *Polityka „wielowektorowości” Ukrainy a propozycja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP)*, „Biuletyn PISM”, 24 V 2004.
- Europejski wybór dla Białorusi, Fundacja im. S. Batorego, www.batory.org.pl/doc.wybor_p.pdf.

- Evans M., *International Law*, Second Edition, Oxford University Press 2006.
- Ferrero-Waldner B., *The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument*, „European Foreign Affairs Review” 2006, no 11.
- Ferrero-Waldner B., *What the EU could bring to Belarus?*, http://www.eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/eu_belarus/non_paper_1106.pdf.
- Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 2007.
- Gänzle S., *Externalizing EU Governance and the European Neighbourhood Policy: a Framework for Analysis*, referat wygłoszony na konferencji: „The EU as a Global Actor” 5-6 V 2008 r. na Dalhousie University EU Centre of Excellence.
- Gil A., Stępniewski T., *Unia Europejska a Republika Białorusi*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012.
- Giragosian R., *Shifting Security in the South Caucasus*, „The Quarterly Journal” 2007, vol. 6, no 3.
- Grabowska G., *Dobre unijne sąsiedztwo*, „Integracja Europejska” 2006, 02-02/67-68.
- Grabowska G., *Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi*, Katowice 1980.
- Gromadzki G., Suszko O., Vahl M., Wolczuk K., Wolczuk R., *Po rewolucji pomarańczowej. Stosunki UE–Ukraina do wiosny 2006 r.*, Fundacja im. S. Batorego, 2005.
- Haran O., Sushko O., *More than Neighbors. A search for the new paradigm of relations between the EU and Ukraine*, [in:] N. Hayoz, L. Jesień, M. van Meurs, *Enlarged EU – enlarged neighbourhood: perspectives of the European neighbourhood policy*, Bern 2005.
- Hartley T. C., *International Agreements and the Community Legal System*, „European Law Review”, 1983.
- Hartley T.C., *The Foundations of the European Community Law*, Clarendon Press 1994.
- Haukkala H., *The European Union as regional normative hegemon: the case of European Neighbourhood Policy*, „Europe-Asia Studies” 2008, vol. 60, n. 9.
- Hughes J., *EU Conflict Management*, Routledge 2007.
- Hurska-Kowalczyk L., Korytska O., *Unia Europejska a Ukraina: Quo vadis?*, [w:] A. Staszczuk (red.), *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy w polityce Unii Europejskiej*, Szczecin 2011.
- Hyndle-Hussein J., Kłysiński K., *Ograniczone sankcje ekonomiczne UE wobec Białorusi*, „Tydzień na Wschodzie” 28 III 2012 r.; www.osw.waw.pl.
- Iwańczuk K., *Geopolityka Kaukazu*, [w:] K. Iwańczuk, T. Kapuśniak, *Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2008.
- Iwańczyk K., *Pozycja geopolityczna Białorusi*, [w:] I. Topolski, *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009.
- Iwański T., Ciechanowicz A., Kwiatkowska-Drózdź A., Sadowski R., *Kryzys w relacjach UE–Ukraina wokół sprawy Tymoszenko*, „Tydzień na Wschodzie” 09.05.2012, www.osw.waw.pl.

- Jaroszewicz M., *Nieosiężne uczynić osięliwym. Perspektywy ruchu bezwizowego pomiędzy UE a wschodnimi partnerami*, OSW, „Punkt Widzenia”, 2012, nr 5.
- Jaroszewicz M., *Wizowy Plan Działania dla Ukrainy: ocena stanu przygotowań*, Komentarze OSW, 17.01.2011, www.osw.waw.pl
- Kahraman S., *The European Neighbourhood Policy: The European Union's New Engagement towards Wider Europe*, „Perceptions: Journal of International Affairs” 2005, vol. 10, no 4.
- Kaliszuk E., *Ukraina uznana za gospodarke wolnorynkową*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 2006, nr 1.
- Kamiński S., Bil I., *Europejska Polityka Sąsiedztwa, wyzwania i rekomendacje*, Fundacja Amicus Europae, Warszawa 2007.
- Kamiński T., *Ukraina w Europejskiej Polityce Sąsiedzkiej*, „Analizy Natolińskie” 2006, nr 4.
- Kapuśniak T., *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.
- Kapuśniak T., *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Lublin 2007.
- Kelley J., *New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, no 1.
- Kempe I., *European Neighbourhood Policy: introducing new visions*, [in:] „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2008, vol. 17, no 4.
- Kiedrowski D.M., *Wydarzenia w Karabachu Górskim jako przykład konfliktu kaukaskiego po 1991 r.*, [w:] A. Furier (red.), *Kaukaz w dobie globalizacji*, Poznań 2005.
- King C., *The Moldovans: Romania, Russia and the Politics of Culture*, Stanford, Hoover Institution Press 2000.
- Kłysiński K., *Rytuał bez konkretnej treści: wybory parlamentarne na Białorusi*, „Tydzień na Wschodzie” 26 IX 2012 r.; www.osw.waw.pl.
- Kłysiński K., Sadowski R., *Wojna dyplomatyczna Białorusi z Unią Europejską*, „Tydzień na Wschodzie” 29 II 2012 r.
- Kolstoe P., Malgin A., *The Transnistrian Republic: A Case of Political Regionalism*, „Nationalities Papers” 1998, no 26.
- Końakowska A., *Stanowisko Francji wobec europejskiej polityki sąsiedztwa*, „Biuletyn PISM” 2004, nr 43.
- Konarzewska A., *Strategia Unii Europejskiej wobec Morza Czarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 5-6.
- Korończuk W., Matuszczak S., *Ukraina i Mołdawia wobec Wspólnoty Energetycznej*, „Tydzień na Wschodzie” 28.03.2012, www.osw.waw.pl
- Korostlewa E., *The Quality of Democracy in Belarus and Ukraine*, „Journal of Communist Studies and Transition Policy” 2004, vol. 20, no 1.
- Kost P., *Ukraina wobec Unii Europejskiej 1991-2010*, Toruń 2012.

- Koszel B., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, [w:] A. Podraza (red.), *Polityka UE wobec Ukrainy: partnerstwo czy członkostwo*, Lublin 2006.
- Kozłowski A., *Estoppel jako ogólna zasada prawa międzynarodowego*, Wrocław 2009.
- Kratochvil P., *The European Neighbourhood Policy: A Clash of Incompatible Interpretations*, [in:] P. Kratochvil (ed.) *The European Union and Its Neighbourhood: Policies, Problems and Priorities*, Prague 2006.
- Krzysztofowicz M., *Koncepcja „Szersza Europa”*, „Biuletyn PISM” 2003, nr 66.
- Kurowska X., Tallis B., *EU Border Assistance Mission: Beyond Border Monitoring?*, „European Foreign Affairs Review” 2009, vol. 14, no 1.
- Lasok D., Bridge J. W., *Law and Institutions of the European Communities*, London 1991.
- Lasok D., Bridge J.W., *Law and Institutions of the European Communities*, London 1991.
- Lippert B., *European Neighbourhood Policy: Many reservations – some progress – uncertain prospects*, International Policy Analysis, June 2008.
- Lippert B., *The Neighbourhood Policy of the European Union*, „Intereconomics” 2007, vol. 42, no 4.
- M. Perkowski, *The European Union’s Eastern Partnership. Selected issues and thoughts*, [w:] M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, Białystok 2009.
- Magen K., *The shadow of enlargement: can the European neighbourhood policy achieve compliance*, Col.J.E.L., 2006, No 12.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3.
- Mancke D., *The Logic of the EU Neighbourhood Policy*, [in:] D. Mancke, S. Gstöhl (ed.), *Europe’s near abroad: promises and prospects of the EU’s Neighbourhood Policy*, Brussels 2008.
- Marchetti A., *The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at EU’s Periphery*, „Discussion Paper” 2006, no 158.
- Marcinkowska P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2011.
- Menkes J., *Regionalizm i regiony w Europie a Partnerstwo Wschodnie*, [w:] M. Zdanowicz, P. Dubiewski, A. Piekutowska, *Partnerstwo wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2010.
- Menkes J., Wasilkowski A., *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, wydanie 2, Warszawa 2012.
- Menkiszak M., *Rosja wobec UE: kryzys strategicznego partnerstwa*, Prace OSW, 2006, nr 22.
- Michler S., Slay B., Collins M., *The Economic Rationale of the European Neighbourhood Policy*, [in:] A. Ashlund, M. Dąbrowski, *Europe After Enlargement*, Cambridge 2007.

- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe: zagadnienia teorii i praktyki*, T.1, Warszawa 2000.
- Mircea B., *Delivering Effectiveness under the ENPI. Mechanisms of Effectiveness Enhancement*, „College of Europe” 2008, no 7.
- Morzęda K., *Pozycja ekonomiczna Białorusi*, [w:] I. Topolski, *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009.
- Nahlik S.E., *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.
- Neuwahl N.A., *Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and its Member States: Mixed Agreement*, „Common Market Law Review” 1991, vol. 28.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, Punkt Widzenia, OSW, Warszawa, czerwiec 2005.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Polska polityka wschodnia a Europejska Polityka Sąsiedztwa*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 3-4.
- Pescatore P., *Les Relations Exterieurs de la Communauté Europeenne*, Hague Recueil, 1961.
- Piontek E., *Belarus*, [in:] S. Blockmans, A. Łazowski, *The European Union and Its Neighbours. A legal appraisal of the EU's policies of stabilization, partnership and integration*, T.M.C. Asser Press 2005.
- Piskorska B., *Polityka Unii Europejskiej wobec krajów Kaukazu Południowego*, [w:] A. Staszczuk, *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy w polityce Unii Europejskiej*, Szczecin 2011.
- Piskorska B., *Synergia Czarnomorska: zbliżenie państw regionu Morza Czarnego do Unii Europejskiej*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012.
- Piskorska B., *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008.
- Pliszczyńska O., *Europejska Polityka Sąsiedztwa UE wobec Gruzji*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012, s. 147-157.
- Popielowska J., *W jakim towarzystwie? Partnerstwo wschodnie na tle innych inicjatyw UE na Wschodzie*, Analizy Natolińskie, 2009, nr 5.
- Prodi R., *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, wystąpienie podczas Sixth ECSA-World Conference, Brussels, 5-6 December 2002, www.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm.
- Rodkiewicz W., *Kryzys gospodarczy w Naddniestrzu szansą unijnej dyplomacji*, Komentarze OSW, 30.01.2009, nr 18.
- Ronek G., *Synergia Czarnomorska- cele, dziedziny współpracy, implementacja*, [w:] J. M. Fiszter, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2012, s. 219, 222-223.
- Rossi R., *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, [in:] F. Attina, R. Rossi, *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania 2004.

- Rza I., *Azerbaijan and the European Union Neighbourhood Policy: building a privileged relationship*, Brussels 2004.
- Sabandadze N., *International Involvement in South Caucasus*, „ECMI Working Paper” No. 15.
- Sadowski R., *Białoruś 2006*, „Raport OSW” 2007.
- Sadowski R., *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*, Komentarze OSW 2012, nr 78.
- Sadowski R., *Perspektywy umowy o wolnym handlu UE–Ukraina*, Komentarze OSW, 18.10.2012, www.osw.waw.pl.
- Sadowski R., *Początek negocjacji nowej umowy Ukraina–UE*, „Tydzień na Wschodzie” 07.03.2007, www.osw.waw.pl.
- Sadowski R., *Unia ostrzega Ukrainę*, „Tydzień na Wschodzie” 12 II 2013, www.osw.waw.pl.
- Sasse G., *The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revised for EU’s Eastern Neighbours*, „Europe–Asia Studies” 2008, vol. 60, no 2.
- Schermes H. G., *The Direct Application of Treaties with Third States: Pabst and Polydor*, CMLRev., 1982, no 19.
- Schermes H.G., *Community Law and International Law*, CMLRev, 1975, no 12.
- Smith K, Webber A., *Political dialogue and security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of „new partnership perspectives”*, „European Foreign Affairs Review” 2008, no. 13.
- Sobczak J., *Republika Białorusi*, [w:] E. Gudlewicz, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2002.
- Solana J. i Ferrero-Waldner B., *10 punktów dla Ukrainy*, [w:], „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2005, nr 11.
- Solonenko I., *Wymiar wschodni Unii Europejskiej – spojrzenie Ukrainy*, [w:] M. Zamarlik, *Wymiar wschodni Unii Europejskiej*, Kraków 2004.
- Solonenko I., *Strengthening EU–Ukraine Cooperation towards Enhancing the Rule of Law in Ukraine*, Policy Paper+Policy Recommendations, International Renaissance Foundation, Open Society Institute, Brussels 2006.
- Sozański J., *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Poznań 2011.
- Staszczuk A., *Mołdawia a Unia Europejska. Między wzmocnioną współpracą a integracją*, [w:] A. Staszczuk (red.), *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy w polityce Unii Europejskiej*, Szczecin 2011.
- Stępień-Kuczyńska A., Słowikowski M., *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008.
- Szeptycki A., *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012.
- Śladkowski J., *Pomoc i współpraca techniczna w systemie Narodów Zjednoczonych*, Wrocław 1975.

- Śleszyński W., *Polityka Unii Europejskiej wobec Republiki Białorusi po 2004 roku – Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2012.
- Świerzak P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” I-II 2007, nr 3-4.
- Świętochowski T., *Azerbejdżan*, Warszawa 2006.
- Teichmann E (red.), *Szersza Europa i nowa polityka sąsiedzka Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia stosunków Polski i państw nadbałtyckich z Rosją i Białorusią*, Warszawa 2004.
- Timmerman H., *Die EU und die „Neuen Nachbarn” Ukraine und Belarus*, SWP Studie 2003.
- Tocci N., *Does the ENP Respond to the EU's Post-Enlargement Challenges?*, „The International Spectator” 2005, no 1.
- Tryc-Ostrowska M., *Armenia: przyjęcie nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita” 10.07.1995.
- Turczyński P., *Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 2.
- Winnicki Z.J., *Ustrój polityczno-administracyjny Republiki Białorusi – zarys problematyki*, [w:] B.J. Albin, W. Baluk (red.), *Białoruś*, Wrocław 2004.
- Winrow G.M., *Turkey, the EU and the South Caucasus*, „Insight Turkey” 2004, vol. 6, no 2.
- Wojciechowski M., *Europejczyk Juszczenko*, „Gazeta Wyborcza” 24 I 2005.
- Wojna B., Gniazdowski M. (red.), *Partnerstwo wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa 2009.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 249 TWE*, [w:] A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz, t. III*, Warszawa 2012.
- Wróbel J., *Górny Karabach*, [w:] *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania. Konsekwencje*, Prace OSW, Warszawa 2003.
- Wróbel J., *Unia Europejska a Mołdowa*, „Prace OSW”, 2004, nr 13, www.osw.waw.pl.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
- Zieliński E., Zieliński J., *Rządy w państwach Europy Wschodniej*, Warszawa 2006.
- Żurawski vel Grajewski P., *Wymiar wschodni w aspekcie realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE*, [w:] M. Zamarlik (red.), *Wymiar wschodni Unii Europejskiej*, Kraków 2004.

ISBN 978-83-61370-69-7