

Uniwersytet Wrocławski  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego  
Studia Stacjonarne Administracji  
pierwszego stopnia

Tomasz Piotr Michalewski

**PARTNERSTWO WSCHODNIE W RAMACH  
EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZKIEJ - ZASADY  
I PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA**

Praca licencjacka  
napisana pod kierunkiem  
dr hab. prof. nadzw. UWr Dąmąry Kornobis-Romanowskiej

Wrocław 2014

## **Wstęp**

### **Rozdział I Europejska Polityka Sąsiedztwa – prawne ramy funkcjonowania**

1. Podstawa prawna, cele utworzenia
2. Regionalizacja działań – wymiary i finansowanie
3. Partnerstwo wschodnie jako czwarty wymiar EPS
4. Podsumowanie

### **Rozdział II Próba europeizacji i demokratyzacji państw Europy Wschodniej**

1. Nowa koncepcja działań w obliczu zmian na Wschodzie – umowy o stowarzyszeniu
2. Sposób i tryb podpisywania umów stowarzyszeniowych
3. Przekształcić obecność w siłę - zaangażowanie Grupy Wyszehradzkiej
4. Realizacja Partnerstwa Wschodniego
5. Podsumowanie

### **Rozdział III Partnerstwo Wschodnie – między Unią Europejską a Rosją**

1. Stanowiska państw podczas szczytu inauguracyjnego
2. Rola i interesy Rosji w konfliktach regionalnych
3. Perspektywy dalszej współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego
4. Podsumowanie

## **Zakończenie**

*„Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo  
Wschodnie są priorytetami Unii Europejskiej.  
Polska odgrywa w nich bardzo istotną rolę.  
Partnerstwo Wschodnie daje krajom partnerskim  
szansę dokonania strategicznego wyboru –  
czy chcą proeuropejskiej orientacji. Aby to  
osiągnąć, oferujemy ramy instytucjonalne,  
które zbliżą te kraje do Unii Europejskiej”.*

**José Manuel Barroso,**  
przewodniczący Komisji Europejskiej.  
Uniwersytet Łódzki, 11 października 2010 r.

## Wstęp

Wraz z rozpadem ZSRR w na przełomie lat 80. i 90. XX w. pojawiło się pytanie w jakiej formie kraje zachodnioeuropejskie powinny zaangażować się na obszarze postradzieckim. Odpowiedzią na nie było powstanie polityki wschodniej Unii Europejskiej, która stopniowo ewoluowała w ciągu ostatniego dwudziestolecia. W konsekwencji do kręgu państw członkowskich UE przyjęto 10 krajów Europy Środkowej<sup>1</sup>. Nowe państwa, niezależnie od indywidualnych różnic, stały się *per se* orędownikami kierunku wschodniego i większego zaangażowania Unii w politykę sąsiedzką<sup>2</sup>.

Obecnie kończy się kryzys ekonomiczny, zapoczątkowany w Europie w krajach śródziemnomorskich. Linia podziału geograficznego i politycznego, która w pierwszej połowie zeszłej dekady sprowadzała się do relacji bogatego Zachodu i rozwijającego się Wschodu, organizując życie polityczne, po 2008 roku została zastąpiona przez podział Północ-Południe (kraje PIGS<sup>3</sup>). Jak zauważył bułgarski politolog Ivan Krastev: „Dwadzieścia lat temu pytaliśmy: »Czy z kraju takiego jak Bułgaria można zrobić Grecję?«. Dziś natomiast pytanie brzmi: »Czy z dzisiejszej Grecji da się zrobić Bułgarię?«”<sup>4</sup>. Należy dodać jeszcze jedno pytanie – Czy Ukraina pójdzie ścieżką Mołdawii czy Kazachstanu?

Wskazując specyfikę systemową Unii Europejskiej, która wciąż ewoluuje, należy pamiętać, że, chociaż proces integracji przebiega już ponad 60 lat, to w dalszym ciągu nie udaje się osiągnąć jednolitego decydowania w obszarach regulujących politykę każdego z państw członkowskich w istotnych dla Unii dziedzinach. Jest to skutek braku zgody wszystkich państw członkowskich co do wspólnej wizji politycznej przyszłości Unii Europejskiej<sup>5</sup>, która przez to, po rozszerzeniach z lat 2004-2007, znalazła się na granicy swoich możliwości dalszego rozszerzania.

Z tych też powodów głowy państw i szefowie rządów UE już w czerwcu 2006 r. uzgodnili, że jej zdolność do przyjmowania nowych członków musi zostać uwzględniona w następnych etapach rozszerzania. Pomimo że obecnie toczą się rokowania akcesyjne z Turcją, Serbią i Islandią, a Chorwacja już stała się 28. członkiem; wielu

---

<sup>1</sup> 1 maja 2004 r. członkami zostały Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia, Polska oraz Węgry a 1 stycznia 2007 r. Bułgaria i Rumunia. Dla zupełności zagadnienia należy wspomnieć jeszcze o przystąpieniu Cypru i Malty (2004 r.) oraz Chorwacji (2013 r.).

<sup>2</sup> M. Kaczmarek, *Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej czyli Europa idzie na wschód (po 2005 roku)*, Monitoring Polskiej Polityki Zagranicznej 04 grudnia 2013, s. 2.

<sup>3</sup> Hiszpania, Portugalia, Irlandia, Grecja.

<sup>4</sup> J. Makowski, *Zaczynamy od Europy Środkowej* [w:] Instytut Idei: *A teraz Europa Środkowa*, nr 1, wrzesień 2012, s. 5.

<sup>5</sup> J. M. Fiszer, *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (przesłanki, sukcesy, porażki)*, Biuletyn Analiz i Opinii Instytutu Studiów Politycznych PAN, nr 05/2012, s. 8.

polityków europejskich jest przeciwko przyjęciu Turcji do Unii Europejskiej. Szanse na akcesję mają dziś tylko Islandia i niektóre państwa Bałkanów Zachodnich<sup>6</sup>. Wskazując na źródła przyczyn obecnych trudności, z którymi boryka się Unia Europejska niektórzy eksperci wskazują, że są to efekty jej, zbyt gwałtownego, wydaje się, rozszerzenia o dwanaście kolejnych państw 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2007 r. - spowodowane zostało ono przesłankami politycznymi, a nie gospodarczymi i społecznymi<sup>7</sup>.

Pociągnęło to za sobą duże koszty, na które „stara” Unia nie była wystarczająco przygotowana. Gwałtowne powiększenie łącznie o 12 państw członkowskich stanowi niebagatelne wyzwanie dla konkurencyjności i wewnętrznej spójności Unii, które zaowocowało znaczącym zwiększeniem dystansu w rozwoju gospodarczym, przesunięciem problemu nierówności na wschód oraz pogorszeniem sytuacji odnośnie do zatrudnienia<sup>8</sup>. „Różnica w PKB na obywatela między 10% populacji zamieszkującymi najbardziej rozwinięte regiony a tym samym odsetkiem zamieszkującym regiony najgorzej rozwinięte powiększyła się ponad dwukrotnie w porównaniu do sytuacji w UE15. W UE25, 123 miliony ludzi [...] ok. 27% populacji – zamieszkuje regiony o PKB na osobę poniżej 75% średniej UE, w porównaniu do 72 milionów osób, lub 19% całości populacji w UE15. [...] Aby osiągnąć średni poziom zatrudnienia dawnej UE w nowych 10 państwach członkowskich należy utworzyć 4 mln miejsc pracy. W powiększonej Unii występują także poważne nierówności w zatrudnieniu pod kątem wieku i płci<sup>9</sup>.”

Z tych właśnie względów dla Polski, zainteresowanej poszerzeniem obszaru stabilności i bezpieczeństwa na wschód Europy, tak ważne jest stworzenie szans na członkostwo w Unii Europejskiej naszych wschodnich sąsiadów, w tym szczególnie Ukrainy, a w dalszej perspektywie także innych krajów. Proces integracji europejskiej sprzyja zatem wspomnianej już rozszerzaniu sfery stabilności otoczeniu Europy – wzmacnia więc bezpieczeństwo europejskie. Wspierając aspiracje akcesyjne, zwłaszcza Ukrainy i Mołdawii, Polska będzie służyć im pomocą w budowaniu nowego ustroju polityczno-gospodarczego<sup>10</sup>. Wyłania się z tego ogólny i spójny obraz polskich ambicji - uzyskanie

---

<sup>6</sup> J. M. Fiszer, *Wstęp* [w:] *Europejska Polityka Sąsiedzka Unii Europejskiej. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, J. M. Fiszer (red.), Warszawa 2012, s.10.

<sup>7</sup> Tamże, s. 20.

<sup>8</sup> Komisja Europejska, *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, COM(2004)107, str. xxv i nast.

<sup>9</sup> Propozycja rozporządzenia Rady ustanawiającego ogólne zasady dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, (przedstawiona przez Komisję) SEC(2004) 924, s. 2.

<sup>10</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*, Warszawa 2012, s. 9-12.

wiodącej roli w kształtowaniu europejskiej polityki wschodniej, zwłaszcza w zakresie polityki wobec Ukrainy, Białorusi i Gruzji, jak i uzyskanie większego wpływu na decyzje dotyczące relacji z Rosją. Można zatem powiedzieć, że Polska dąży do uzyskania roli „kraju-eksperta” od spraw wschodnich w ramach Unii<sup>11</sup>.

„Zwiększenie bezpieczeństwa Polski związane jest także z włączeniem sąsiadów w procesy modernizacji politycznej, gospodarczej i społecznej, promowane przez Unię Europejską. W dłuższym okresie, perspektywę integracyjną powinny też mieć kraje Partnerstwa Wschodniego, w tym również Białoruś, jeśli tylko wróci na drogę demokratyzacji. Należy jednak pamiętać, że proces rozszerzenia uwarunkowany będzie w dalszym ciągu wypełnianiem przez państwa kandydujące kryteriów akcesyjnych<sup>12</sup>”, uregulowanych w art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej.

Jednak UE oferuje państwom postradzieckim EPS, która, co do zasady, akcesję do Unii uniemożliwia. Postanowień i celów tej polityki nie zmienia również forsowane przez Polskę Partnerstwo Wschodnie, formalnie zainaugurowane na posiedzeniu Rady Europejskiej w 2009 r.

W poniższym tekście analizując głównie dokumenty Komisji Europejskiej, akty prawne wydane przez instytucje unijne oraz dostępną literaturę, postarano się ogólnie nakreślić ramy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), w tym jej szczególny wymiar – Partnerstwo Wschodnie. Stąd też całość można podzielić na trzy zasadnicze części. Pierwszy rozdział ogólnie odnosi się do podstawy prawnej oraz sposobu funkcjonowania EPS i jej elementów składowych, zaś następny szczegółowo skupia się na inicjatywie polsko-szwedzkiej i mechanizmach, celach oraz instrumentach uregulowanych głównie, aczkolwiek nie tylko, w Komunikacie Komisji *Partnerstwo Wschodnie* KOM(2008)823 a także na próbie opisanie sukcesów i zrealizowanych przez partnerów reform. W trzecim rozdziale natomiast zostały zarysowane różnice interesów pomiędzy państwami członkowskimi UE a wschodnimi sąsiadami w stosunku do Partnerstwa Wschodniego, konsekwencje wpływające ze sprzeciwu Federacji Rosyjskiej wobec Partnerstwa oraz próba analizy nierozwiązanego konfliktu o Górny Karabach, Naddniestrze a także interwencji rosyjskiej na Krymie. Na końcu trzeciego rozdziału podjęto również próbę wskazania pożądanych kierunków zmian, które zwiększając zaangażowanie obu stron inicjatywy, przyspieszą reformy po stronie nie-członków Unii.

---

<sup>11</sup> M. Kaczmarek, *Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej czyli Europa idzie na wschód (po 2005 roku)*, Monitoring Polskiej Polityki Zagranicznej, Warszawa 2010, s. 2.

<sup>12</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Priorytety polskiej polityki...*, s. 11-12.

W początkowej fazie gromadzenia przydatnej literatury i dokumentów wykorzystane zostały podręczniki i opracowania w celu dokładniejszego zapoznania się ze szczegółowym zagadnieniem jakim jest Partnerstwo Wschodnie i Europejska Polityka Sąsiedzka jako komponent Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Pożądane natomiast dokumenty często nie były w języku polskim, a niektóre z nich mogły zawierać błędy, które mogły wynikać z niestaranności ich autorów, złego cytowania, albo braku zrozumienia myśli autora dzieła cytowanego. W celu zminimalizowania wystąpienia błędów, które można powielić powołując się na niestaranność autora; próbowano mimo wszystko dotrzeć do oryginalnych dzieł – tych na które powołują się inni autorzy.

Do stworzenia pracy o charakterze opisowym wybrane zostały książki możliwie najbardziej współczesne, gdyż tylko takie dadzą pewny i aktualny pogląd tematu a także dostarczą uporządkowanej bogatej i bieżącej wiedzy o treści europejskiej. Trzeba jednak zauważyć, że polityka europejska a także same stosunki międzynarodowe zachodzą w sposób niezwykle dynamiczny i gwałtowny, w związku z tym książka wydana w styczniu, w marcu może być już zdezaktualizowana. Najlepiej pokazał to 22 lutego 2014 r., kiedy to na skutek uchwał ukraińskiego parlamentu znaczny dorobek literatury prawnomiędzynarodowej i politologicznej dotyczący spraw wschodnioeuropejskich tak naprawdę stracił, w ciągu kilku godzin, całą aktualność. Utrzymanie aktualności jest szczególnie ważne zwłaszcza dla trzeciego rozdziału. Dołożone zostały wszelkie należyte starania w celu zachowania bieżących informacji, obiektywizmu i rzetelności, mając jednakowoż na uwadze specyfikę opracowań czynnych i twórczych nie zawsze było to w pełni możliwe – subiektywne oceny autora, jeżeli występują, są zawsze odnotowane.

W poniższym tekście zamiennie używane są pojęcia „polityka wschodnia”, „wymiar wschodni”, „kierunek wschodni” odnoszących się do polityki i działań Unii oraz jej państw członkowskich na terenie „Wschodu” rozumianego jako państwa partnerskie – Armenię, Azerbejdżan, Gruzję, Białoruś, Mołdawię i Ukrainę (partnerzy, państwa-beneficjenci); natomiast tylko trzy pierwsze wymienione kraje używa się nazwy „Kaukaz Południowy”, wyłącznie druga trójka to „Europa Wschodnia”. Do żadnej z wymienionych nie należy Rosja.

Najserdeczniejsze podziękowania za pomoc, opiekę, cenne rady i życzliwość należą się pani dr hab. prof. nadzw. UW r Dagmarze Kornobis-Romanowskiej; za to, że zawsze miała Pani czas, zgłaszała ciekawe i inspirujące sugestie oraz odpowiadała na wszystkie pytania i wątpliwości. Należy się wdzięczność za wsparcie i czas, jaki Pani Profesor poświęciła pomagając przy napisaniu niniejszej pracy.

Stan faktyczny i prawny na 1 marca 2014 r.

# Rozdział I

## Europejska Polityka Sąsiedztwa – ogólne ramy funkcjonowania

### 1. Podstawa prawna i cele utworzenia

Poszerzenie UE na Wschód po przyjęciu Bułgarii i Rumunii w 2007 roku odmieniło kształt politycznej mapy Europy. W wymiarze wewnętrznym, zmagania związane z reformą instytucjonalną w realiach ówczesnych 27 państw członkowskich oraz odrzucenie przez Francję i Holandię Traktatu Konstytucyjnego<sup>13</sup>, spowodowało pewnego rodzaju zmęczenie rozszerzeniem<sup>14</sup>. Dlatego też społeczeństwa europejskie rozpoczęły poszukiwania nowych form współpracy UE z jej sąsiadami, nowej strategii wobec najbliższego otoczenia – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS)<sup>15</sup>.

Europejska Polityka Sąsiedztwa jest realizacją polityki współpracy na rzecz rozwoju prowadzonej zgodnie z celami i zasadami działań zewnętrznych Unii<sup>16</sup>. Zasady te są uregulowane w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE). „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego<sup>17</sup>.” Cele zaś wymienione zostały w art. 3 ust. 5 TUE: „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych.” Trzeba

---

<sup>13</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy Dz. Urz. UE C 310 z 16 grudnia 2004, s. 1.

<sup>14</sup> P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi - wzajemne relacje i wyzwania*, Warszawa 2011, s. 11

<sup>15</sup> J. Szymański, *Dwa wymiary Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubkowski, A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2010, s. 11.

<sup>16</sup> Art. 208 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) (wersja skonsolidowana) Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 47.

<sup>17</sup> Art. 21 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) (wersja skonsolidowana) Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 13.



jeszcze zwrócić uwagę na klauzule społeczne wprowadzone przez Traktat lizboński<sup>18</sup> – określając katalog unijnych wartości nakazuje się ukierunkowanie polityk i działań Unii w sposób uwzględniający jej „wymiar społeczny”<sup>19</sup>: „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego<sup>20</sup>.”

Podstawą prawną dla utworzenia EPS jest art. 212 ust. 1 TfUE, który stanowi, że „Unia prowadzi działania w zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej, w tym pomocy w szczególności w dziedzinie finansowej, z państwami trzecimi.” oraz, wprowadzony przez traktat lizboński i tworzący ramy funkcjonowania, art. 8 ust. 1 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.” Zmierzając do realizacji tego celu Unii przyznana została kompetencja do zawierania specjalnych umów z zainteresowanymi państwami - możliwość zwiększenia skuteczności swoich działań. Postanowienia tych umów mogą zawierać wzajemne prawa i obowiązki oraz wspólne prowadzenie uzgodnionych działań. Wiąże się to jednak z koniecznością dostosowania polityk UE i państw członkowskich tak by przekaz był wspólny i spójny, co zwiększy skuteczność działań<sup>21</sup>.

Komisja po raz pierwszy zaprezentowała Europejską Politykę Sąsiedztwa w 2003 roku, a bardziej szczegółowe opracowanie pojawiło się w maju 2004 r. Dokument ten<sup>22</sup> przedstawia konkretne warunki na jakich UE współpracuje z krajami sąsiadującymi. W komunikacie Komisja podkreśla, że program skierowany jest na wzmocnienie stosunków pomiędzy UE a krajami partnerskimi, które nie mają możliwości uzyskania członkostwa na zasadach ustanowionych przez art. 49 TUE<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. Dz. U. UE C 306 z 17 grudnia 2007, s. 1.

<sup>19</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2011, s. 55.

<sup>20</sup> art. 9 TfUE.

<sup>21</sup> Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie* KOM(2011) 303 wersja ostateczna, s. 6.

<sup>22</sup> Communication from the Commission *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* COM(2004) 373 final.

<sup>23</sup> art. 49 zdanie pierwsze TUE „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii.”

Celem EPS jest korzystanie z rozszerzenia w 2004 i 2007 r. z sąsiadującymi krajami w celu umacnianiu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu dla wszystkich zainteresowanych państw. Jest ona przeznaczona zapobieganiu powstawania nowych linii podziału między rozszerzoną UE a jej sąsiadami oraz zaferowania im szansy uczestnictwa w działaniach Unii, dzięki wzmocnionej współpracy politycznej, gospodarczej, kulturalnej oraz w zakresie bezpieczeństwa<sup>24</sup>.

Podstawą współpracy z krajami partnerskimi jest wspólne zdefiniowanie priorytetów, których spełnienie przybliży te drugie do Unii Europejskiej. Ramy współpracy z UE są określone w umowach dwustronnych zawieranych osobno z każdym krajem, choć w przyszłości planuje się zawieranie jednolitych Traktatów Sąsiedzkich<sup>25</sup>, obejmujących szereg obszarów kluczowych dla danego działania: politycznego dialogu i reform, handlu i środków przygotowujących partnerów do stopniowego uzyskiwania udziału w unijnym rynku wewnętrznym, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, energii, transportu, społeczeństwa informacyjnego, środowiska oraz badań i innowacji, polityki społecznej oraz wzajemnych kontaktów międzyludzkich<sup>26</sup>.

Zaproponowana przez Komisję formuła EPS, odnosi się głównie do stosunków Unii z państwami Europy Wschodniej<sup>27</sup> i Kaukazu Południowego<sup>28</sup> oraz państwami śródziemnomorskimi<sup>29</sup> tworząc nowe ramy współpracy z bezpośrednimi sąsiadami po rozszerzeniu z 2004 r. Te ramy współpracy z państwami partnerskimi będą opracowane na podstawie doświadczenia uzyskanego przez UE przy wspieraniu procesu transformacji polityczno-ustrojowej oraz gospodarczej nowych państw członkowskich i będą służyły wspieraniu wygaszania konfliktów regionalnych m.in. w Izraelu, w Naddniestrzu czy też Górnym Krabachu oraz spraw z zakresu sprawiedliwości i reform wewnętrznych, w szczególności zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, korupcji oraz praniu brudnych pieniędzy, wszelkich form przemytnictwa i spraw związanych z migracją<sup>30</sup>. Ważnym przy tym celem jest osiągnięcie jak najwyższego poziomu spójności, komplementarności i synergii w różnych obszarach współpracy dla UE i państw partnerskich<sup>31</sup>. Należy jeszcze

---

<sup>24</sup> COM(2004) 373 final, s. 3.

<sup>25</sup> J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 496.

<sup>26</sup> COM(2004) 373 final, s. 3.

<sup>27</sup> Białoruś, Ukraina, Mołdawia.

<sup>28</sup> Gruzja, Armenia, Azerbejdżan.

<sup>29</sup> Algieria, Armenia, Autonomia Palestyńska, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Syria, Tunezja.

<sup>30</sup> COM(2004) 373 final, s. 7.

<sup>31</sup> Tamże.

zauważyć, że ten dokument, kreśląc ramy współdziałania, nie zakłada jako celu doprowadzenia akcesji krajów-beneficjentów do Unii<sup>32</sup>.

Europejska Polityka Sąsiedztwa jest wyłącznie mechanizmem tworzącym politykę dobrego sąsiedztwa, zatem próbą zbliżenia sąsiadów do wartości, zasad i celów UE oraz zapowiedzią pomocy w zwiększeniu dobrobytu i bezpieczeństwa w sąsiedztwie połączonej z niwelowaniem nierówności w rozwoju gospodarczym i społecznym poprzez rozwinięcie współpracy wielostronnej<sup>33</sup>. Tak więc EPS określając zakres współpracy nie odnosi się do rozszerzenia UE, tworząc z państw uczestniczących w programie zdecydowanie sąsiadów i partnerów niż potencjalnych kandydatów. Jakkolwiek EPS nie zapobiega spekulacjom na temat dalszego rozszerzenia, to jest dalej tematem przemian politycznych i rozwojowych. W konsekwencji powstanie „krąg przyjaciół”<sup>34</sup>, utworzony z jasno określonej grupy państw, tworząc spójne narzędzie zarządzania polityki zagranicznej Unii stosunkami ze wszystkimi krajami sąsiedzkimi w celu stabilizowania sporego obszaru wokół rozszerzonej UE<sup>35</sup>.

Podkreślając więc niemożliwość uzyskania członkostwa<sup>36</sup>, UE tworzy prawne ramy udziału państw partnerskich we współpracy gospodarczej i, w konsekwencji, uzyskania dostępu do wspólnego rynku wewnętrznego poprzez spójne i wszechstronne współdziałanie ukierunkowane na niwelowanie różnic w rozwoju gospodarczym, wspieranie reform politycznych oraz zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa w regionie<sup>37</sup>.

Do najważniejszych celów EPS zalicza się: zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie konfliktom poprzez zapewne udziału w we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony; promocję podstawowych wartości UE – praw człowieka, wartości demokratycznych oraz rządów prawa; w obszarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości efektywne zarządzanie granicami, przeciwdziałanie nielegalnym migracjom i możliwość wprowadzenia

---

<sup>32</sup> tamże s. 3.

<sup>33</sup> M. Domagała, *Geopolityczny wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Inwazja unijnego świata na peryferie oraz inne systemy-światy*, Przegląd geopolityczny 2011, T. 3, s. 77 i 87-88; P. Świeżak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, s. 117-119 i 121-122 źródło: [www.bbn.gov.pl/download/1/932/rap7europejskapolitykasasiedztwa.pdf](http://www.bbn.gov.pl/download/1/932/rap7europejskapolitykasasiedztwa.pdf) [dostępny on-line 15 XI 2013 r.].

<sup>34</sup> Koncepcja „rings of friends” zaproponowana przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Romano Prodiego postulowała utworzenie pasa dobrosąsiedzkiego rozciągniętego „od Maroka do Rosji przez Morze Czarne” tworząc tym samym półkierścień wokół UE. źródło: Romano Prodi President of the European Commission *A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability* [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-619\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm) [dostępny on-line 7 X 2013 r.].

<sup>35</sup> B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s.151.

<sup>36</sup> G. Gromadzki, Ł. Wenerski, *Going forward anyway. The Polish view of the crisis of the Eastern Partnership*, Policy Brief, Warszawa 2013, s. 3.

<sup>37</sup> Tamże, s. 1-2

ruchu bezwizowego, wspieraniu polepszania instytucji państw w zakresie efektywności, legalności i przejrzystości działania; stałe działania na rzecz zwiększania bezpieczeństwa energetycznego oraz działania polepszające stan ochrony środowiska, nauki i oświaty, infrastruktury transportowej oraz badań i innowacji; stopniowe zwiększanie wymiany handlowej poprzez zapewnienie dostępu do rynku unijnego pod warunkiem wprowadzania reform gospodarczych, utrzymania konkurencyjności gospodarek wolnorynkowych, badaniom i rozwojowi innowacji i zapewnieniu spójności ustawodawstwa krajowego z unijnym<sup>38</sup>.

Wraz z następującymi rozszerzeniami o nowe kraje, Unia stanęła przed kolejnymi wyzwaniami. Zaczęła graniczyć z państwami o różnych kulturach oraz nierównomiernym poziomie rozwoju gospodarczego. Z tego powodu polityka zagraniczna UE jest wielowymiarowa, skierowana na kraje sąsiedzkie nie jest jednolita – chociaż cele i sposoby działania są podobne, można zauważyć zróżnicowanie regionalne, tzw. wymiary<sup>39</sup>. Oparta na wymiarach EPS skierowana jest zatem do państw, które w wyniku rozszerzeń znalazły się w bezpośrednim sąsiedztwie Unii. W regionie Morza Śródziemnomorskiego są to uczestnicy procesu bolońskiego, w Europie Wschodniej i Kaukazie Południowym - część krajów Wspólnoty Niepodległych Państw.

Podsumowując, Europejska Polityka Sąsiedztwa obejmuje 16 krajów partnerskich, a przy tym zaledwie 12 z nich nie jest tylko jej biernymi uczestnikami. Algieria, Białoruś, Libia i Syria ze względu na skomplikowaną polityczną sytuację wewnętrzną nie nawiązały bliższych relacji z Unią Europejską w ramach EPS i nie korzystają z dostępnych instrumentów współpracy i pomocy. Natomiast wyłączenia uczestnictwa dotyczą Turcji oraz państw bałkańskich ze względu na status kandydatów do UE lub potencjalnych kandydatów<sup>40</sup>. Do udziału zaproszono również Rosję jednak władze odmówiły partycypacji i zdecydowano się rozwijać partnerstwo strategiczne - Porozumienie o Współpracy i Partnerstwie<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> K. Pełczyńska-Nałęcz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: nowy etap w relacjach UE ze Wschodem*, Komentarze – Ośrodek Studiów Wschodnich, 20 maja 2004 r.

<sup>39</sup> „geopolityczny punkt ciężkości o wspólnych cechach oraz parametrach inicjatywy międzynarodowej wynikający [...] ze wspólnych wartości kulturowych, powiązań historycznych czy preferowanej działalności zbliżającej państwa regionu, ułatwiającej kontakty i wzmacniającej region w interakcjach z innymi podmiotami.” cyt. za: B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki...*, s. 59.

<sup>40</sup> A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 27 i nast.

<sup>41</sup> J. Szymański, *Dwa wymiary Polityki ...*, s. 13.

## 2. Regionalizacja działań – wymiary i finansowanie EPS

Realizacja EPS napotykała na problemy związane z ogromną różnorodnością państw nią objętych, a na próbę ich rozwiązania trzeba było czekać przeszło 4 lata. W 2007 roku zreformowano Wymiar Północny (WP), a Komisja przedstawiła projekt Synergii Czarnomorskiej (SC), rok później zaakceptowana została Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnomorskiego (UMS) oraz ogłoszono projekt Partnerstwa Wschodniego (PW). Ich zadania były zbieżne – skonkretyzowanie i wzbogacenie ogólnej EPS<sup>42</sup>. Przyjrzyjmy się pokrótce każdemu z wymiarów.

Projekt Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnomorskiego stworzyła i przedstawiła Francja i został on skierowany do państw basenu Morza Śródziemnego. Obejmuje ona członków i obserwatorów procesu barcelońskiego - Mauretanię, Maroko, Algierię, Tunezję, Libię, Egipt, Jordan, Autonomię Palestyńską, Izrael, Liban, Syrię, Turcję i Albanie a także inne śródziemnomorskie państwa nadmorskie - Chorwację, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę i Monako<sup>43</sup>. Ukierunkowana na realizację celów EPS – poprawy stabilności i bezpieczeństwa – ma przeciwdziałać takim niebezpiecznym zjawiskom w regionie jak międzynarodowa przestępczość zorganizowana, terroryzm, łamanie praw człowieka, niewystarczające mechanizmy przeciwdziałania konfliktom i sposobów ich rozwiązywania<sup>44</sup>.

Specyfika UMS wynika z próby zapewnienia bezpieczeństwa w regionie i uniknięcia destabilizacji wewnętrznej. Byt prawny Autonomii Palestyńskiej, konflikty na linii państwa arabskie-Izrael, program nuklearny Iranu czy też niedawna „arabska wiosna” i związane z nią konflikty zbrojne w Libii czy Syrii sprzyjają fali niekontrolowanej migracji ludności do państw europejskich. Dodatkowo w regionie działają liczne organizacje terrorystyczne a ich znaczny wpływ na lokalne władze doprowadza do utworzenia reżimów totalitarnych lub fundamentalistycznych. Liczne zatem napięcia wewnętrzne są głównym powodem współpracy polityczno-gospodarczej w tym regionie, mając przy tym na uwadze diametralnie różny od europejskiego kontekst kulturowy regionu śródziemnomorskiego<sup>45</sup>.

Zgodnie z celami wspólnej strategii przyjętej przez Radę Europejską w Feira w 2000 r. oraz postanowieniami deklaracji barcelońskiej cele UMS są następujące: ustanowienie strefy wolnego handlu pomiędzy państwami partnerskimi, zwiększanie

---

<sup>42</sup> A. Kudelski, D. Skorupa (red.), *Partnerstwo Wschodnie*, Kraków 2010, s. 9-10.

<sup>43</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego*, COM(2008) 319 wersja ostateczna, s. 6.

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki...*, s.73.

wzajemnego zaufania pomiędzy państwami regionu, utworzenie obszaru pokoju i stabilizacji opartego o poszanowanie praw człowieka, państwa prawa i demokracji oraz wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego<sup>46</sup>.

Wymiar Północny to platforma współpracy skupiająca UE, jej państwa członkowskie oraz kraje partnerskie: Norwegię, Rosję i Islandię w celu zapewniania wspólnej płaszczyzny dla promowania dialogu i wymiernej współpracy, jak również wzmacnianie stabilności i wspomagania integracji ekonomicznej, konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju w Północnej Europie<sup>47</sup>.

Uruchomiony w 1997 roku i zreformowany w 2007 roku WP determinowany jest dwoma dokumentami: Deklaracją dotyczącą polityki Wymiaru Północnego oraz Dokumentem ramowym polityki Wymiaru Północnego – oba zaakceptowane na szczycie w 2006 roku w Helsinkach. WP jest istotnie związany ze współpracą pomiędzy UE i Rosją - jest regionalnym wyrazem czterech Wspólnych Przestrzeni UE i Rosji z pełnym udziałem pozostałych dwóch partnerów, Islandii i Norwegii, w kwestiach właściwych Wymiarowi<sup>48</sup>.

Charakter współpracy w ramach Wymiaru Północnego ma definitywnie odmienny charakter od prac UMS. Jest to związane głównie z innymi problemami w regionie. WP zajmuje się usprawnieniami w zakresie współpracy ekonomicznej, w szczególności w kwestiach obejmujących promocję handlu i rozwoju inwestycji zagranicznych oraz sprawami związanymi z ochroną środowiska naturalnego i zasobów naturalnych, obejmujące ograniczanie ryzyka nuklearnego i innych zanieczyszczeń, bezpieczeństwo morskie, ochrona środowiska morskiego Morza Bałtyckiego i Barentsa, bioróżnorodność, lasy, zasoby rybne i ochrona ekosystemów arktycznych; współpraca w dziedzinie polityki wodnej, zmian klimatycznych, prawodawstwo środowiskowe i wzmacnianie zdolności administracyjnych<sup>49</sup>.

Kolejnym przejawem współpracy pomiędzy UE a krajami sąsiedzkimi jest program Synergii Czarnomorskiej zainaugurowany w 2007 r. przez Komisję, po akcesji Bułgarii i Rumunii leżących nad Morzem Czarnym. Stąd też w sposób naturalny UE zwróciła swoje zainteresowanie w te rejony w celu budowania dobrobytu i wzmocnienia stabilności

---

<sup>46</sup> *Common Strategy of the European Union on the Mediterranean Region*, [w:] *Santa Maria de Feira European Council: Presidency Conclusions nr 200/00*, Annex V [http://europe.eu.int/council/off/conclu/june2000/june2000\\_en.htm](http://europe.eu.int/council/off/conclu/june2000/june2000_en.htm) [dostępny on-line 8 X 2013 r.].

<sup>47</sup> *Dokument ramowy polityki Wymiaru Północnego*, s. 1. [http://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Northern\\_Dimension\\_Policy\\_Framework\\_Document.pdf](http://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Northern_Dimension_Policy_Framework_Document.pdf) [dostępny on-line 7 III 2014 r.].

<sup>48</sup> *Deklaracja dotycząca polityki Wymiaru Północnego*, s. 1-2. [http://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Political\\_Declaration\\_on\\_Northern\\_Dimension\\_Policy.pdf](http://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Political_Declaration_on_Northern_Dimension_Policy.pdf) [dostępny on-line 7 III 2014 r.].

<sup>49</sup> *Dokument ramowy polityki ...*, s. 3-4.

i bezpieczeństwa w regionie. Współpraca w tym regionie skupia się głównie na utrzymaniu bezpieczeństwa energetycznego dla Unii<sup>50</sup> i ochronie środowiska. Program tak więc objął grupę 10 państw regionu Morza Czarnego - Grecję, Bułgarię, Rumunię i Mołdawię, Ukrainę i Rosję, Gruzję, Armenię i Azerbejdżan oraz Turcję<sup>51</sup>.

„Region Morza Czarnego jest obszarem produkcji i przesyłu energii, który ma strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw energii w UE. Region oferuje ogromny potencjał dywersyfikacji dostaw energii, dlatego jest ważnym elementem w zewnętrznej strategii UE w tej dziedzinie. Dywersyfikacja dostaw energii leży zarówno w interesie naszych partnerów w regionie, jak i samej Unii. Komisja będzie nadal zacieśniała stosunki z producentami energii, krajami tranzytowymi oraz konsumentami, prowadząc z nimi dialog na temat bezpieczeństwa energii, który będzie służył propagowaniu harmonizacji przepisów i regulacji poprzez Inicjatywę Baku oraz w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa i dialogu energetycznego między UE a Rosją<sup>52</sup>”. Cel ten będzie realizowany w wyniku rozszerzenia Wspólnoty Energetycznej na Mołdawię, Turcję i Ukrainę<sup>53</sup>, a także poprzez protokoły ustaleń z Azerbejdżanem i Turkmenistanem, umowy o partnerstwie i współpracy<sup>54</sup> oraz porozumienia handlowe, negocjacje w sprawie przystąpienia do WTO lub poprzez inne dwustronne porozumienia energetyczne<sup>55</sup>.

Celem SC jest „stworzenie jasnych, przejrzystych i niedyskryminujących zasad ramowych w zakresie produkcji, przesyłu i tranzytu energii, zgodnych z dorobkiem wspólnotowym. Unia pomaga również krajom regionu w opracowaniu jasnej strategii w zakresie alternatywnych źródeł energii, wydajności energetycznej i oszczędności energii, która umożliwi korzystanie ze znacznych źródeł energii. Unia współpracuje ściśle z partnerami w regionie w celu poprawy stabilności energetycznej [...]”<sup>56</sup>.

Europejska Polityka Sąsiedztwa ma jeszcze jeden, czwarty, wymiar – wschodni. Jego problematyka zostanie szczegółowo omówiona w kolejnych rozdziałach, w tym miejscu,

---

<sup>50</sup> Związane jest to z „wojną gazową” Rosji z Ukrainą w latach 2005-2009 oraz odcięciem dostaw na Białoruś w 2004 r., w konsekwencji bez gazu zostały takie państwa jak m.in. Polska, Włochy, Słowacja, Bułgaria, Chorwacja czy też Austria.

<sup>51</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego *Synergia Czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, KOM(2007) 160 wersja ostateczna, s. 2.

<sup>52</sup> tamże, s. 5.

<sup>53</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej. Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE*, KOM(2008) 781 wersja ostateczna/2, s. 4-6.

<sup>54</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące realizacji Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej, COM(2012) 445 final, s. 6.

<sup>55</sup> A. Łaskot-Strachota, *Podobna czy całkiem inna? Polityka zwiększania bezpieczeństwa dostaw gazu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Biuletyn Europy Środkowo-Wschodniej – Puls Regionu nr 4, Warszawa 2011, s. 2-3.

<sup>56</sup> KOM(2007) 160 wersja ostateczna, s. 5.

dla porządku pracy, zostanie jedynie zasygnalizowana. Należy teraz zatem wspomnieć tylko, że Partnerstwo Wschodnie, obejmując 6 państw, spowodowało wzmocnienie polityki unijnej wobec wschodnich partnerów objętych EPS i uzupełniło opisane wyżej ramy współpracy, „powinno pomóc krajom partnerskim w osiągnięciu postępów w procesie reform, przyczyniając się tym samym do ich stabilności i zbliżenia z UE”<sup>57</sup>.

Na koniec tego rozdziału należy jeszcze nakreślić środki budżetowe i ramy finansowania EPS. Przed 2007 r. istniało kilkadziesiąt różnych instrumentów udzielania pomocy finansowej<sup>58</sup>. Po tym roku nastąpiło pewne ujednoczenie pomocy rozwojowej oferowanej przez Unię. Utworzony został Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI). W ramach którego to Unia Europejska świadczy pomoc wspólnotową na rzecz rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich.

Kraje-beneficjenci<sup>59</sup> objęci współpracą otrzymują pomoc na podstawie programów krajowych, programów wielonarodowych<sup>60</sup> oraz programów współpracy transgranicznej<sup>61</sup>. Oprócz ENPI, powołane zostało jeszcze 5 innych programów finansowych: Instrument Współpracy Rozwojowej i Ekonomicznej, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, Instrument Pomocy Makrofinansowej, Instrument Pomocy Humanitarnej oraz Instrument Stabilności<sup>62</sup>; trzy pierwsze wpierające polityki zewnętrzne (sąsiedzką, rozwojową i przedakcesyjną) i trzy kolejne służące szybkiemu i sprawnemu interweniowaniu w sytuacjach nagłych (finansowych, humanitarnych i politycznych)<sup>63</sup>.

Pomoc unijna, podsumowując, ma przede wszystkim za zadanie wspierać wzmocnioną współpracę i stopniową integrację gospodarczą pomiędzy Unią Europejską a jej partnerami oraz umożliwić realizację umów ramowych - o partnerstwie i współpracy, układów stowarzyszeniowych lub innych porozumień. Służy ona ponadto zachęcaniu krajów

---

<sup>57</sup> Rada Europejska w Brukseli 11 i 12 grudnia 2008 r. *Konkluzje Prezydencji*, 17271/1/08 REV 1, s.10.

<sup>58</sup> m.in. INTERREG czy PHARE CBC dla państw kandydujących i regionów przygranicznych, MEDA dla państw basenu Morza Śródziemnego, CARDS dla Bałkanów Zachodnich czy też TACIS dla państw powstałych w wyniku rozpadu ZSRR, TAIEX – Program Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji, FEMIP – Instrument na rzecz Inwestycji i Partnerstwa Śródziemnomorskiego. Communication from the Commission, *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, COM(2003) 393 final, s. 3 i nast.

<sup>59</sup> Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mołdawia, Autonomia Palestyńska Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefy Gazy, Federacja Rosyjska, Syria, Tunezja, Ukraina.

<sup>60</sup> Programy krajowe i wielonarodowe finansowane są tylko z ENPI, natomiast te z komponentem współpracy transgranicznej dodatkowo z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

<sup>61</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa*, s. 3.

<sup>62</sup> J. Miś, J. Kamińska, *Implikacje wymiaru finansowego polityki UE wobec sąsiadów*, s. 4 [http://www.academia.edu/183435/Implikacje\\_wymiaru\\_f finansowego\\_polityki\\_UE\\_wobec\\_sasiadow](http://www.academia.edu/183435/Implikacje_wymiaru_f finansowego_polityki_UE_wobec_sasiadow). [dostępny on-line 27 X 2013 r.]

<sup>63</sup> *European Neighbourhood Partnership Instrument - ENPI Regional East Programme: Strategy Paper 2010-2013 & Indicative Programme 2010-2013*, s. 24.



partnerskich do działań w zakresie wspierania dobrych rządów i sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>64</sup>.

Finansowanie tych działań reguluje art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>65</sup>. Budżet na wdrażanie ENPI w okresie 2007–2013 wynosi 11 mln 181 tys. euro i jest rozdzielony taki sposób, że przynajmniej 95% tej kwoty jest przyznane na programy krajowe oraz wielokrajowe, które obejmują pomoc dla jednego kraju partnerskiego lub odnoszą się do współpracy regionalnej lub subregionalnej pomiędzy dwoma lub większą liczbą krajów partnerskich, a pozostałe 5% przyznaje się na programy współpracy transgranicznej, które obejmują współpracę pomiędzy co najmniej jednym państwem członkowskim z jednej strony i co najmniej jednym krajem partnerskim z drugiej strony, realizowanych w regionach położonych przy ich wspólnej części zewnętrznej unijnej granicy<sup>66</sup>.

Utrzymana została zasada zróżnicowania, tak by wsparcie oferowane przez ENPI mogło być różnicowane pod względem formy i kwot, w zależności od zaangażowania poszczególnych krajów partnerskich w proces reform oraz ich postępów w ich wdrażaniu tych reform. Dlatego też w projekcie budżetu na 2014 r. uwzględniono dwa programy oparte na zachętach:

- SPRING – dedykowany państwom procesu barcelońskiego i służący wsparciu na rzecz partnerstwa, reform i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu;
- EaPIC - program na rzecz integracji i współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego<sup>67</sup>.

Komisja planuje, że do 2020 roku wdrożone zostaną układy o stowarzyszeniu lub innych podobnych umów a także przyjęcie planów działania lub podobnych dokumentów w odniesieniu do jak największej liczby z 16 państw objętych ENPI. Ogółem planuje się wydawać na ENPI w 2014 r. 2 mld 113 mln euro, z czego blisko 600 tys. przypadnie na Partnerstwo Wschodnie<sup>68</sup>.

Wykorzystywanie jednak unijnych pieniędzy nie jest prostą procedurą. Realizacja działań opartych na programach europejskich przez państwa-beneficjentów lub organizacje międzynarodowe podlega kontroli ze strony Komisji wykonywanej po uzyskaniu uprzedniej

---

<sup>64</sup> EU Neighbourhood Info Centre, *EU cooperation for a successful Eastern Partnership*, UE 2012, s. 3-4.

<sup>65</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.U. UE L 310 9 listopada 2006, s. 1.

<sup>66</sup> tamże, art. 95.

<sup>67</sup> *Draft general budget 2014* <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB2014/PL/SEC00.pdf> [dostępny on-line 21 X 2013 r.], s. 54-55.

<sup>68</sup> tamże, s. 55.

zgody lub kontrolę *ex post* lub procedurę złożoną<sup>69</sup>. W swoich działaniach Komisja jest wspierana (i również kontrolowana) przez Trybunał Obrachunkowy. Jego działalność skupiona jest na kontroli wykonywania budżetu Unii - sprawdzaniu dochodów budżetowych i dokonywanych wydatków finansujących działalność Unii. Trybunał skupiony jest tak więc na kontroli działań podejmowanych przez Komisję w celu wywiązania się z odpowiedzialności za wykonanie tego budżetu (art. 317 TFUE), w tym wydatki na działania zewnętrzne<sup>70</sup>.

### 3. Partnerstwo Wschodnie jako czwarty wymiar EPS

Nie wdając się w szczegółowe opisywanie rozwoju szeroko rozumianej wschodniej polityki wspólnotowej i, od 2009 roku, unijnej, należy powiedzieć, że od momentu upadku ładu jałtańskiego i następnie żelaznej kurtyny, transformacji ustrojowo-gospodarczych na przełomie lat 80. i 90. w krajach Europy Środkowej i Wschodniej stopniowo zwiększała się obecność WE w regionie. Poprzez kolejne rozszerzenia (z lat 2004 i 2007) wschodnia granica zewnętrzna Wspólnot połączyła obszary arktyczne z Morzem Bałtyckim i Morzem Czarnym. Tym samym zmienił układ geopolityczny w tej części kontynentu - Ukraina, Białoruś i Mołdawia stały się bezpośrednimi sąsiadami UE, a Obwód Kaliningradzki został rosyjską enklawą<sup>71</sup>. Takie sąsiedztwo umożliwiło intensyfikację dialogu politycznego i ekonomicznego, ale mając na uwadze to, że region ten ma tendencje do nieprzewidywalnych dynamicznych zmian w ramach systemów politycznych tych państw<sup>72</sup>. Tu zaczynają się początki współczesnego Partnerstwa Wschodniego.

Jak napisano w konkluzjach prezydencji: „Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie ambitnego partnerstwa wschodniego i oświadczenie załączone do niniejszych konkluzji. Wzywa do poczynienia wszelkich niezbędnych przygotowań do szczytu inaugurującego partnerstwo wschodnie, który ma się odbyć 7 maja 2009 roku z udziałem krajów partnerskich<sup>73</sup>.”

---

<sup>69</sup> art. 165 rozporządzenia Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich Dz.U. L 248 z 16 listopada 2002.

<sup>70</sup> J. Łacny, *Trybunał Obrachunkowy* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red. nauk.), Warszawa 2012, s. 590 – 591.

<sup>71</sup> K. Wóycicki, A. Balcer, *Orientacje polskiej polityki zagranicznej. Punkty regionalnego odniesienia*, Debata nr. 3, lipiec 2010, red. K. Woycicki, s. 11-12.

<sup>72</sup> T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Warszawa 2010, s. 7.

<sup>73</sup> Rada Europejska w Brukseli 19 i 20 marca 2009 r. *Konkluzje Prezydencji* 7880/1/09 REV 1 s. 11.

Zainaugurowane więc w maju na szczycie UE w Pradze, PW jest owocem wspólnych wysiłków polsko-szwedzkich, wspieranych przez czeską prezydencję. Projekt zakłada ścisłą współpracę pomiędzy trzema bezpośrednimi wschodnimi sąsiadami – Białorusią, Mołdawią także Ukrainą oraz trzema krajami Kaukazu Południowego: Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją. Inicjatywa ma celu wzmocnienie i skonkretyzowane EPS wobec tych państw poprzez współpracę gospodarczą i w zakresie bezpieczeństwa oraz przepływu osób<sup>74</sup>.

Głównym celem PW jest stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej między UE a krajami partnerskimi. Aby to osiągnąć, partnerstwo wschodnie wspiera reformy polityczne i społeczno-gospodarcze w krajach partnerskich, ułatwiając tym samym zbliżenie z Unią oraz wspólne zaangażowanie na rzecz stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu. Partnerstwo Wschodnie nadaje dodatkowy rozmach rozwojowi gospodarczemu, społecznemu i regionalnemu krajów partnerskich, umacnia rządy prawa oraz wspomaga równomierny rozwój regionalny i spójność społeczną<sup>75</sup>. „Konflikty utrudniają współpracę. Dlatego też uczestnicy szczytu w Pradze podkreślają, że konieczne jest jak najszybsze pokojowe rozwiązanie sporów z uwzględnieniem zasad i norm prawa międzynarodowego oraz decyzji i dokumentów zatwierdzonych w ramach partnerstwa.”<sup>76</sup> Dodatkowo UE oraz państwa partnerskie wyraziły swoje poparcie polityczne dla liberalizacji systemu wizowego w bezpiecznym środowisku i zapewniły ponownie o zamiarze podjęcia w odpowiednim czasie stopniowych kroków w kierunku wprowadzenia ruchu bezwizowego dla swoich obywateli<sup>77</sup>.

Z dokumentów oraz umów stowarzyszeniowych podpisanych uprzednio z częścią „kręgu przyjaciół” wynika, że ogólnym celem polityki wschodniej Unii jest zaproponowanie państwom-beneficjentom szybszego rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez przyjęcie celów i wartości, którymi kieruje się UE. Ta próba demokratyzacji i „europeizacji” krajów partnerskich to sygnał wsparcia i solidarności unijnej dla prowadzonych demokratycznych reform polityczno-gospodarczych, konsolidacji integralności terytorialnej oraz ich

---

<sup>74</sup> B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa 2009, s. 7.

<sup>75</sup> *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze*, 8435/09 (Presse 78) (OR. en) s. 5-7.

<sup>76</sup> Tamże.

<sup>77</sup> Decyzja Rady dotycząca podpisania Umowy między Unią Europejską a Republiką Armenii o ułatwieniach w wydawaniu wiz, COM(2012) 705 final, s. 2.

państwowości. Dzięki temu Unia i jej partnerzy zyskują większe poczucie stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu<sup>78</sup>.

Polsko-szwedzka inicjatywa opiera się na dwóch płaszczyznach:

- współpracy dwustronnej poprzez zacieśnianie wzajemnych relacji w zależności od wzajemnych inspiracji państw-beneficjentów w zależności od własnych aspiracji i zdolności, a ich forma, treści oraz sposób realizacji postanowień są uzależnione od indywidualnie wynegocjowanej umowy;
- współpracy wielostronnej, która ma za zadanie wspieranie indywidualnych wysiłków poszczególnych państw uczestniczących działając na zasadzie forum wymiany doświadczeń i informacji oraz pomocy przy przeprowadzaniu reform. Ta płaszczyzna zorganizowana jest wokół czterech platform tematycznych:
  - a. demokracji, dobrego zarządzania i stabilności;
  - b. integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE;
  - c. bezpieczeństwa energetycznego;
  - d. kontaktów międzyludzkich<sup>79</sup>.

Forum wymiany informacji odbywa się podczas szczytów UE-PW: raz na dwa lata szefów państw i rządów, raz w roku spotkania ministrów spraw zagranicznych i dwa razy do roku spotkania wyższych urzędników<sup>80</sup>. Powołując Partnerstwo Wschodnie, Komisja przewidziała reformę współpracy dwustronnej zacieśnienia stosunków z UE w wyniku wprowadzenia nowych ram umownych, które mają na celu zastąpienie obowiązujących umów o partnerstwie i współpracy - negocjowane z tymi partnerami, którzy wyrażą chęć i gotowość do zaciągnięcia nowych zobowiązań względem UE. Tak więc umowy o stowarzyszeniu utworzą silne więzi polityczne i będą promować dalszą konwergencję państw-beneficjentów poprzez utworzenie znacznie bliższych powiązań z prawodawstwem, zasadami i celami UE oraz europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony<sup>81</sup>.

Partnerstwo Wschodnie przewiduje konkretne formy integracji politycznej i gospodarczej z UE: wzmocnienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, postępującą liberalizację reżimu wizowego, utworzenie pogłębionych stref wolnego handlu z UE, unifikację prawną w kierunku unijnych wartości, norm i standardów oraz ustanowienie

---

<sup>78</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Partnerstwo wschodnie*, KOM(2008) 823 wersja ostateczna, s. 3-4.

<sup>79</sup> R. Sadowski, *Partnerstwo w czasach kryzysu wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, Punkt widzenia nr 36, Warszawa 2013, s. 14.

<sup>80</sup> J. Popielowska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie*, „Analizy natolińskie” 5(37)2009, s. 5-7.

<sup>81</sup> KOM(2008) 823 wersja ostateczna, s. 5.

politycznego stowarzyszenia - poprzez wzmocnioną współpracę w pięciu podstawowych dziedzinach: wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, regionalne rynki energii elektrycznej, odnawialnych źródeł energii oraz wydajności energetycznej, zintegrowany program zarządzania granicami oraz system zwalczania skutków katastrof spowodowanych przez człowieka i naturalnych<sup>82</sup>.

Wynegocjowane zindywidualizowane postanowienia umów będą zróżnicowane w zależności od celów i możliwości poszczególnych państw. Natomiast realizację umów o stowarzyszeniu ułatwią dokumenty, które zastępują obecne umowy podpisane w ramach EPS, które w razie potrzeby będą uzupełniająco określać etapy i punkty odniesienia oraz zapewniać wsparcie reform wewnętrznych zgodnie z zasadą więcej (korzyści) za więcej (reform)<sup>83</sup>. Należy zauważyć, że warunkiem rozpoczęcia negocjacji i dalszego zacieśnienia stosunków będzie „odpowiedni postęp pod względem demokracji, praworządności i praw człowieka, a w szczególności udowodnienie, że ramy prawne regulujące proces wyborczy oraz praktyka w tym zakresie są zgodne ze standardami międzynarodowymi, jak również pełna współpraca z Radą Europy, OBWE/ODIHR oraz z agendami ONZ zajmującymi się kwestiami praw człowieka”<sup>84</sup>.

Od czasu swojej inauguracji w 2009 roku, Partnerstwo Wschodnie przeszło długą drogę w kształtowaniu programu współpracy między UE a jej wschodnimi sąsiadami oraz formowania się solidnych ram prawnych wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk. Inicjatywa ta zrodziła nowe platformy dialogu na szczeblu rządowym i eksperckim (platformy tematyczne), jak również w dziedzinie parlamentaryzmu i demokracji partycypacyjnej<sup>85</sup>.

Partnerstwo Wschodnie to nie tylko współpraca na poziomie głów państw i szefów rządów ale i współpraca w ramach instytucji parlamentarnych. Stąd w maju 2011 roku uruchomiono prace współpracy parlamentarnej Zgromadzenia Parlamentarnego EuroNest jako forum dialogu z przedstawicielami parlamentów krajów sąsiedzkich<sup>86</sup>. W spotkaniach grupy nie biorą udziału przedstawiciele Białorusi, gdyż jest to jedna z europejskich sankcji za tłumienie demokratycznych przemian przez reżim prezydenta Łukaszenki.

W realizację celów PW zostały również włączone organizacje pozarządowe. Potrzeba zapewnienia aktywnej roli w egzekwowaniu reform i efektywnej kontroli działań

---

<sup>82</sup> Sz. Ananiewicz, *Partnerstwo Wschodnie*, Indos nr 17(64) 2009, s. 2.

<sup>83</sup> R. Sadowski, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*, Komentarze OSW nr 78 z dnia 25 maja 2012 r., s. 2.

<sup>84</sup> KOM(2008) 823 wersja ostateczna, s. 5.

<sup>85</sup> EU/ENPI Info Centre, *The Eastern Partnership. A path to stability and prosperity*, s. 1 <http://www.enpi-info.eu/files/interview/The%20Eastern%20Partnership.pdf> [dostępny on-line 3 XI 2013 r.].

<sup>86</sup> Zgromadzenie Parlamentarne Euronest, *Akt Ustanawiający Zgromadzenie Parlamentarne Euronest*, PE461.419/CPG, art. 1-4 i art. 6.

politycznych doprowadziła do inauguracji Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego (FSO) złożonego z przedstawicieli społeczeństw obywatelskiego państw partnerskich. Forum wyszło poniekąd naprzeciw żądaniom zmniejszenia deficytu demokracji w UE i wzrostu znaczenia głosu obywateli europejskich. Na forum zbiera się ponad 220 organizacji pozarządowych z czego znaczącą większość stanowią reprezentanci krajów objętych inicjatywą PW<sup>87</sup>. Do celów FSO zalicza się m.in. promowanie dialogu między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, tworzenie sieci oraz wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk, wymiana doświadczeń na temat europejskich procesów integracyjnych w krajach Partnerstwa Wschodniego a także budowanie potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego<sup>88</sup>. Inicjatywa ta wspierana jest finansowo przez Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny poprzez nowy instrument – *Civil Society Facility* – blisko 23 miliony euro na lata 2012-2013<sup>89</sup>.

Zaangażowany we wdrażanie PW jest również Komitet Regionów pozwalając przedstawicielom samorządów terytorialnych oceniać przepisy przygotowywane przez UE. We wrześniu 2011 roku w Poznaniu zainaugurowana została Konferencja Regionalnych i Lokalnych Władz – CORLEAP, służąca wspieraniu demokracji i kontaktów międzyludzkich w krajach partnerskich, jako że to właśnie samorzady są odpowiedzialne za wdrażanie większości unijnych przepisów<sup>90</sup>. Wśród zadań CORLEAP można wymienić m.in. „uzupełnianie i wspieranie wysiłków instytucji UE i państw partnerskich uczestniczących w realizacji EPS oraz szerzenie idei zbliżenia krajów partnerskich z UE, a także wspierania wewnętrznych reform i budowania potencjału na szczeblu lokalnym i regionalnym”<sup>91</sup>.

Na koniec tej części należy jeszcze wspomnieć o sposobach finansowania polsko-szwedzkiej inicjatywy. Wcielenie w życie Partnerstwa Wschodniego nie byłoby możliwe bez odpowiednich funduszy, dlatego też strategia zaproponowana przez Komisję w relacjach z krajami sąsiedzkimi, składa się przede wszystkim z celów polityki zagranicznej. W tym kontekście UE promuje swoje wartości i cele używając do tego swojej silnej pozycji jako globalnego ekonomicznego i politycznego gracza oraz takich instrumentów jak m.in.

---

<sup>87</sup> *Eastern Partnership Civil Society Forum Concept paper*, s. 1-4. [http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/concept\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/concept_en.pdf) [dostępny on-line 3 XI 2013 r.].

<sup>88</sup> E. Kaca, P. Kaźmierkiewicz, *Eastern Promises: Supporting Civil Society in the Eastern Partnership Countries*, Warszawa 2010, s. 6.

<sup>89</sup> *Action Fiche for Eastern Neighbourhood Civil Society Facility 2012 and 2013* s. 1 [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/af\\_aap-spe\\_2012\\_enpi-e\\_p2.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/af_aap-spe_2012_enpi-e_p2.pdf) [dostępny on-line 3 XI 2013 r.].

<sup>90</sup> EU Neighbourhood Info Centre - An ENPI project, Eastern Partnership and Russia Glossary, UE 2013, s. 4.

<sup>91</sup> <http://cor.europa.eu/pl/activities/corleap/Pages/corleap.aspx> [dostępny on-line 13 XI 2013 r.].

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, wsparcie finansowe, preferencje handlowe, zewnętrzne wymiary polityk wewnętrznych UE<sup>92</sup>.

Po 2007 roku Komisja zmieniła finansowe mechanizmy wsparcia – zmniejszając liczbę dostępnych instrumentów oraz uproszczając procedurę wnioskowania o środki – powstał Instrument Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENPI), który uwzględnia komponent transgraniczny, regionalny (stary INTERREG, TACIS CBC i MEDA) oraz tematyczny<sup>93</sup>. Dodatkowo, ENPI zostało zapewnione wsparcie w postaci możliwości wykorzystania m.in. Instrumentu Stabilizacji, Instrumentu Pomocy Humanitarnej oraz Instrumentu Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego<sup>94</sup>

Na realizację celów Partnerstwa w latach 2010–2013 Komisja przeznaczyła globalnie środki w wysokości 1,9 mld euro z ENPI – są to środki wydawane na programy i inicjatywy wielostronne oraz na dwustronną współpracę z poszczególnymi państwami w celu wspierania transformacji ustrojowej, budowy gospodarek rynkowych oraz promowaniu zrównoważonego rozwoju w krajach-beneficjentach<sup>95</sup>.

Oprócz funduszy już przewidzianych w ramach ENPI, Komisja zaplanowała przeznaczyć jeszcze na potrzeby Partnerstwa Wschodniego 600 mln euro do 2013 roku<sup>96</sup>, z czego blisko 350 mln euro to nowe fundusze, zaś 250 mln euro zostało wydzielonych ze środków przeznaczonych na współpracę regionalną w ramach EPS<sup>97</sup>. W rezultacie środki dla krajów partnerskich mają wzrosnąć z ok. 450 mln euro w 2008 roku do 785 mln euro w 2013 r.<sup>98</sup>.

Jednak PW przewiduje także dodatkowe źródła finansowania. Państwa uczestniczące zwróciły się do EBI, EBOiR oraz innych instytucji finansowych działających w regionie o preferencyjne wsparcie kredytowe wspólnych działań. Oprócz tego, Polska złożyła propozycję utworzenia grupy przyjaciół PW stowarzyszającej państwa zainteresowane wspieraniem finansowym projektu<sup>99</sup>. Tak więc oprócz środków finansowych przekazywanych

---

<sup>92</sup> *European Neighbourhood Partnership Instrument - ENPI Regional East Programme: Strategy Paper 2010-2013 & Indicative Programme 2010-2013*, s. 6-8.

<sup>93</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Partnerstwo Wschodnie*, s. 39-40, [http://eastern-partnership.pl/pw\\_pl/index.php](http://eastern-partnership.pl/pw_pl/index.php) [dostępny on-line 3 XI 2013 r.].

<sup>94</sup> Art. 9 ust. 2 Decyzji Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE) (Dz. U. UE L 201 z dnia 3 sierpnia 2010 r. s. 30-40).

<sup>95</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Partnerstwo Wschodnie*, tamże.

<sup>96</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership*, 24 września 2010 r, s. 3.

<sup>97</sup> Sz. Ananiewicz, *Partnerstwo Wschodnie...*, s. 3.

<sup>98</sup> KOM(2008) 823 wersja ostateczna, s. 18-20.

<sup>99</sup> J. Popielowska, *W jakim towarzystwie?...*, s. 7-8.

przez Komisję, dodatkowe fundusze<sup>100</sup> mogą być udostępnione przez poszczególne państwa członkowskie UE i kraje trzecie zainteresowane wspieraniem wybranych projektów<sup>101</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Tytułem podsumowania należy zauważyć złożoność mechanizmów rządzących EPS. Jest to dość młoda polityka unijna, która zaproponowana została przez Komisję w 2004 roku. Zgodnie z maksymą „trzymaj swoich przyjaciół blisko”, Unia „posegregowała” sąsiadów w kręgi (ściślej: wymiary) – tak powstały cztery odrębne polityki zagraniczne w ramach jednej EPS koordynowane przez Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i prowadzone przez Komisję. Chociaż tak więc zarówno Wymiar Północny, Partnerstwo Wschodnie, Synergia Czarnomorska oraz Unia dla Morza Śródziemnego mają różne przyczyny powołania oraz cele działania, łączy je jeden zrab – promowanie unijnych standardów: poszanowanie praw człowieka oraz reguł demokracji i rządów prawa..

Wielopłaszczyznowa współpraca pozwala na wypracowanie rozwiązań efektywnych ekonomicznie i opartych na partnerskich relacjach. Jednak wyjątkowo w przeciwieństwie do pozostałych wymiarów, PW nie powołuje ani nowego sekretariatu, ani urzędu. Po stronie unijnej za bieżącą obsługę inicjatywy odpowiada zajmująca się Europejską Polityką Sąsiedztwa Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych (RELEX)<sup>102</sup>.

Do umocnienia obecności Unii wśród „kręgu przyjaciół”, potrzebne są instrumenty skutecznego oddziaływania. Taką „marchewką” są instrumenty finansowe przeznaczone na wspieranie reform oraz szybkie reagowanie w sytuacjach nagłych. Stąd też ujednolicone i uproszczone zostały wcześniejsze zasady przyznawania środków dla krajów partnerskich – Komisja wprowadziła ENPI wspomagany przez dodatkowe środki finansowe dla krajów trzecich, utrzymując IPA<sup>103</sup> dla krajów kandydujących oraz wprowadzając instrumenty

---

<sup>100</sup> Przykładem takiej aktywności jest program Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego dla Partnerstwa Wschodniego – Visegrad 4 Eastern Partnership (V4EaP). Decyzja o jego utworzeniu zapadła na szczycie premierów V4 16 czerwca 2011 r. w Bratysławie, uroczyste zaś uruchomienie miało miejsce w Pradze 5 marca 2012 r. Program V4EaP umożliwia państwom partnerskim wykorzystywanie doświadczeń państw V4 w zakresie transformacji ustrojowej w trzech głównych obszarach: demokratyzacji i transformacji, współpracy regionalnej oraz wsparcia społeczeństwa obywatelskiego. [http://visegradfund.org/wordpress/wp-content/uploads/download/V4EaP\\_leaflet.pdf](http://visegradfund.org/wordpress/wp-content/uploads/download/V4EaP_leaflet.pdf) [dostępny on-line 3 XI 2013 r.].

<sup>101</sup> *European Neighbourhood and Partnership Instrument: Eastern Regional Programme - Strategy Paper 2007 – 2013*, s. 20.

<sup>102</sup> Pkt 2 tiret trzynaste załącznika do Decyzji Rady (2010/427/UE)

<sup>103</sup> Instrument pomocy przedakcesyjnej jest instrumentem finansowym na lata 2007–2013. Pomoc dostarczana jest na podstawie partnerstwa europejskiego z potencjalnymi kandydatami oraz państwom kandydującym



tematyczne<sup>104</sup>. W celu utrzymania efektywności wsparcia finansowego i kontrolowania postępów we wdrażaniu reform w państwach-beneficjentach, indywidualnie negocjowane są umowy dwustronne różnie nazywane, pomiędzy Unią a państwem. Dodatkowo EPS przewiduje możliwość zawierania umów multilateralnych pomiędzy Unią, zainteresowanymi państwami członkowskimi a państwami trzecimi<sup>105</sup>.

Właśnie ze względu na istnienie wymiaru wielostronnego, Partnerstwo Wschodnie jest ewenementem w skali EPS. Polsko-szwedzka inicjatywa skierowana na kraje Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego służy wspieraniu wprowadzania demokratycznych reform i budowania dobrobytu poprzez realizowanie zarówno programów regionalnych jak i transgranicznych<sup>106</sup>. Instytucjonalną podstawą współpracy wielostronnej są spotkania głów państw i szefów rządów państw członkowskich UE i krajów partnerskich zwoływane co dwa lata z jednej strony oraz również strona pozarządowa, organizowana pod egidą Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów<sup>107</sup>. Wreszcie z inicjatywami programów mogą wychodzić grupy państw – jak np. Grupa Wyszehradzka z drugiej<sup>108</sup>.

---

(Bałkany Zachodnie, Turcja i Islandia). Z założenia jest to instrument elastyczny, a pomoc udzielana jest w zależności od postępu dokonanego przez beneficjentów oraz ich potrzeb, wynikających z ocen i dokumentów strategicznych Komisji. Art. 1-2 i art. 4 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 roku ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA) Dz. U. UE L 210, z dnia 31 lipca 2006 roku, s. 82.

<sup>104</sup> EU Neighbourhood Info Centre - *An ENPI project, European Union funding for the Neighbourhood and Russia*, EU 2013, s. 4 i 6.

<sup>105</sup> S. Dębski (red.), *Partnerstwo Wschodnie i nowy impuls dla stosunków UE – Rosja*, s. 2-5 [https://www.pism.pl/files/?id\\_plik=3097](https://www.pism.pl/files/?id_plik=3097) [dostępny on-line 30 XI 2013 r.]. Dowodzi tego m.in. propozycja włączenia Rosji do wybranych projektów w ramach Partnerstwa Wschodniego. Przedstawienie przez Prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, [www.sejm.gov.pl/prace/2007r/pos002z.htm](http://www.sejm.gov.pl/prace/2007r/pos002z.htm), [dostępny on-line 3 XI 2013 r.].

<sup>106</sup> R. Sadowski, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*, Komentarze OSW nr. 78 z dnia 25 maja 2012 r., s. 2.

<sup>107</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, Sprawy Międzynarodowe nr 3/2007, s. 64.

<sup>108</sup> Dowodzi tego m.in. propozycja włączenia Rosji do wybranych projektów w ramach Partnerstwa Wschodniego. Przedstawienie przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, [www.sejm.gov.pl/prace/2007r/pos002z.htm](http://www.sejm.gov.pl/prace/2007r/pos002z.htm), [dostępny on-line 3 XI 2013 r.]

## Rozdział II

# Próba europeizacji i demokratyzacji państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego

### 1. Nowa koncepcja działań w obliczu zmian na Wschodzie – układy o stowarzyszeniu

W 2012 roku Unia, wraz ze swoimi partnerami, poczyniła postępy we wdrażaniu EPS reagując na dynamiczną sytuację w państwach sąsiedzkich w celu dalszego utrzymania i wspierania transformacji demokratycznej. Stosując nagradzającą zasadę „więcej za więcej”, UE wspierała partnerów przeprowadzających reformy polityczne, natomiast stosunki z państwami, w których naruszane były prawa człowieka zostały ograniczone, a odpowiednie sankcje nałożone. Obecnie rola Unii opiera się na wzajemnym rozliczaniu realizowanych projektów między UE a jej partnerami, na potrzebie budowania partnerstwa przez nawiązywanie bliskich stosunków oraz wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego<sup>109</sup>. Z tego względu Komisja uruchomiła ogólne ochronne programy finansowe: program SPRING (dla Unii dla regionu Morza Śródziemnego) oraz program na rzecz integracji i współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego (EaPIC) o całkowitym budżecie w wysokości 670 mln euro na lata 2011–2013<sup>110</sup>.

Jak podkreśla Komisja we wspomnianym sprawozdaniu, dokonano postępów w negocjowaniu układów o stowarzyszeniu z Armenią, Gruzją i Mołdawią oraz w negocjacjach z Azerbejdżanem. Pomyślnie rozpoczęto pertraktacje dotyczące DCFTA<sup>111</sup> z Armenią, Gruzją i Mołdawią, które stanowią integralną część toczących się negocjacji układów o stowarzyszeniu z tymi krajami partnerskimi<sup>112</sup>. „Jeżeli chodzi o Gruzję, UE z zadowoleniem obserwowała przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w październiku i wspierała płynne przekazanie władzy – był to ważny krok na drodze do utrwalenia demokracji w Gruzji. Stosunki UE–Mołdawia uległy znacznemu pogłębieniu i wzmocnieniu. Podpisano układy dotyczące szeregu kwestii sektorowych. Podobnie dynamicznie rozwijały się stosunki z Armenią i Azerbejdżanem, między innymi przez przygotowania do uruchomienia partnerstwa UE–Armenia na rzecz reform oraz partnerstwa

---

<sup>109</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej – 2012* COM(2013) 19, s. 141.

<sup>110</sup> *Draft general budget 2014...*, s. 54-55.

<sup>111</sup> system pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu.

<sup>112</sup> COM(2013) 19, s. 143.

UE–Azerbejdżan na rzecz modernizacji”<sup>113</sup>. Dlatego też instrumenty wykorzystywane w ramach Partnerstwa Wschodniego muszą być jak najlepiej dostosowane do sytuacji poszczególnych państw-beneficjentów i koniecznie uwzględniać zdobyte doświadczenia – chodzi o wyznaczenie narzędzi, które można stosować do czasu wynegocjowania układów o stowarzyszeniu.

Układy o stowarzyszeniu, w ramach EPS, są specyficzne dla PW jako przejaw bilateralnych stosunków partnerskich<sup>114</sup>. Obejmują one dostosowanie prawa państwa-beneficjenta do zasad, prawa, norm i standardów UE, prowadząc stopniowo do integracji gospodarczej z swobodami oraz rynkiem wewnętrznym. W PW przewidziano także programy kompleksowego rozwoju instytucjonalnego a jego uzupełnieniem są programy rozwoju regionalnego. Pomagają one partnerom w tworzeniu właściwych struktur i podjęciu odpowiednich działań w celu sprostania wyzwaniom regionalnym<sup>115</sup>. Do zakresu podmiotowego można zaliczyć 6 państw (przy czym Białoruś musi dokonać głębokich demokratycznych reform) uczestniczących w PW z jednej strony oraz Unię i państwa członkowskie z drugiej.

Omawiając zakres przedmiotowy należy pamiętać, że, co do zasady, nowe ramy umowne będą różniły się między sobą w zależności od celów i możliwości partnerów. Realizację umów o stowarzyszeniu ułatwią dodatkowe dokumenty, które, w razie potrzeby, będą określać kolejne etapy i punkty odniesienia oraz wspierać programy reform wewnętrznych<sup>116</sup>. Nowe ramy prawne zastąpią zatem obowiązujące w ramach EPS umowy o partnerstwie i współpracy oraz plany działania. Utworzone zostaną w ten sposób silne więzi polityczne, które będą promować dalsze zbliżanie systemów prawnych i gospodarczych w wyniku zacieśniania powiązań z prawodawstwem i standardami UE oraz wzmocnić współpracę w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa a także europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony<sup>117</sup>.

„Zasadnicze znaczenie dla rozwoju partnerów oraz zaufania wobec coraz silniejszego stowarzyszenia z UE mają otwarte rynki oraz integracja gospodarcza. Dlatego też umowy o stowarzyszeniu wprowadzą wzajemny dostęp do rynku, który stworzy nowe możliwości dla obu stron i wesprze stabilizację polityczną”<sup>118</sup>. Z każdym krajem partnerskim zawarta zatem

---

<sup>113</sup> tamże, s. 144.

<sup>114</sup> R. Sadowski, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa...* Komentarze OSW nr. 78 z dnia 25 maja 2012 r., s. 2.

<sup>115</sup> KOM(2011) 303 wersja ostateczna, s. 16-17.

<sup>116</sup> J. Taczyńska, *Współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi podmiotami z państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego*, Łódź 2011, s. 8.

<sup>117</sup> KOM(2008) 823 wersja ostateczna, s. 4.

<sup>118</sup> tamże, s. 5.

będzie umowa tworząca szeroko zakrojoną i kompleksową strefę wolnego handlu, która obejmie wszystkie gałęzie handlu, włącznie z energią, i partnerzy będą dążyć do możliwie maksymalnej liberalizacji rynku<sup>119</sup>. „Będą one zawierać wiążące prawnie zobowiązania w sprawie harmonizacji ustawodawstwa w obszarach związanych z handlem i tym samym przyczyniać się do modernizacji gospodarek krajów partnerskich oraz ugruntowania niezbędnych reform gospodarczych. W dłuższym okresie stworzą rzeczywiste perspektywy zwiększonego przepływu towarów [...], kapitału i świadczenia usług”<sup>120</sup>. UE traktuje zatem DCFTA jako skuteczne wzmocnienie więzi politycznych i gospodarczych między nią a wschodnimi sąsiadami. W konsekwencji zmierzają działania te do utworzenia sieci umów dwustronnych pomiędzy partnerami, które mogą doprowadzić do powstania „ekonomicznej wspólnoty sąsiedzkiej”.

Jednak umowy o stowarzyszeniu to nie tylko DCFTA i wspólny rynek – ich komponentem są układy o mobilności i bezpieczeństwie. „Układy zwiększyłyby mobilność obywateli, jednocześnie przyczyniając się do zwiększenia stabilności i bezpieczeństwa partnerów, jak również bezpieczeństwa granic UE”<sup>121</sup>. Układy te będą więc regulowały sprawy z zakresu:

- 1) ruchu osobowego - a więc koncentrować się na zagadnieniach związanych ze zbliżaniem systemów azylowych państw-beneficjentów do standardów unijnych, zwalczaniem nielegalnej migracji i ulepszaniem warunków przyjmowania migrantów<sup>122</sup> oraz liberalizacją reżimu wizowego i związanymi z nim umowami o readmisji, obniżeniu, a w długim okresie również zniesieniu, opłat za rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy<sup>123</sup>.
- 2) polityki bezpieczeństwa - związanej z realizacją zobowiązań politycznych i legislacyjnych w zakresie podwyższania zdolności policji i wymiaru sprawiedliwości w walce z korupcją, przestępczością zorganizowaną, terroryzmem i handlem

---

<sup>119</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Silna europejska polityka sąsiedztwa* KOM(2007) 774 wersja ostateczna, s. 4.

<sup>120</sup> KOM(2008) 823 wersja ostateczna, s. 5.

<sup>121</sup> Tamże, s. 7.

<sup>122</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Rozwój globalnego podejścia do kwestii migracji. Zwiększenie koordynacji, spójności i efektu synergii*, KOM(2008) 611 wersja ostateczna s. 5.

<sup>123</sup> Na szczycie UE-Ukraina, który odbył się we wrześniu 2008 r., postanowiono rozpocząć dialog na temat wzajemnego zniesienia obowiązku wizowego jako perspektywy długoterminowej.

*Sprawozdanie ze Szczytu Unia Europejska – Ukraina 9 września 2008 r., Paryż 2008.* [http://archive-ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/09/0909\\_UE\\_Ukraine/Sprawozdanie\\_ze\\_Szczytu\\_Unia\\_Europejska-Ukraina.pdf](http://archive-ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/09/0909_UE_Ukraine/Sprawozdanie_ze_Szczytu_Unia_Europejska-Ukraina.pdf) [dostępny on-line 28 XI 2013 r.].

ludźmi<sup>124</sup>; utworzeniem zintegrowanych systemów zarządzania granicami dostosowanych do przepisów unijnych oraz tworzeniem systemów ochrony danych, które umożliwiłyby wymianę informacji operacyjnych w ramach Europolu i Eurojustu<sup>125</sup>.

Kolejnym komponentem umów o stowarzyszeniu jest aktywna współpraca w ramach prac Wspólnoty Energetycznej<sup>126</sup> oraz zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa energetycznego, w szczególności zabezpieczenia długoterminowych dostaw i tranzytu energii ze względu na brak stabilności na południowym Kaukazie, który może zagrozić bezpieczeństwu energetycznemu w regionie<sup>127</sup>: tranzyt gazu z Rosji do Armenii idzie przez Gruzję, główny gazociąg na Bałkany prowadzi przez Mołdawię (ściślej: Naddniestrze), duża gruzińska elektrownia wodna leży na obrzeżach zbuntowanej Abchazji, a sama zaś Gruzja handluje energią elektryczną z Armenią i Azerbejdżanem<sup>128</sup>.

Dlatego konieczne jest uwzględnienie w umowach postanowień o współzależności energetycznej w zgodnych z unijną polityką handlową i energetyczną oraz polityką konkurencji<sup>129</sup>. W konsekwencji efektywniejsze będzie zarządzanie energią i infrastrukturą energetyczną, zwiększenie bezpieczeństwa obrotu, obniżenie negatywnego wpływu na środowisko oraz, dzięki pozyskaniu środków z międzynarodowych instytucji finansowych, wzrost handlu, wysokości inwestycji, transferu technologii oraz większa dywersyfikacja źródeł energii w regionie jak i w całej Unii<sup>130</sup>.

Ostatnim aspektem nowych relacji dwustronnych jest współpraca społeczna i rozwój regionalny. W ramach umów o stowarzyszeniu podpisane zostaną niewiążące protokoły ustaleń w sprawie polityki regionalnej, oraz programów rozwoju regionalnego koncentrujących się na lokalnych potrzebach w zakresie infrastruktury, kapitału ludzkiego oraz małych i średnich przedsiębiorstw, opierających się na unijnej polityce spójności<sup>131</sup>.

---

<sup>124</sup> European Neighbourhood and Partnership Instrument *Eastern Regional Programme Strategy Paper 2007 – 2013*, s.19. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_eastern\\_rsp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf) [dostępny on-line 8 XII 2013 r.].

<sup>125</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie roli Eurojustu i europejskiej sieci sądowej w walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem w Unii Europejskiej KOM(2007) 644 wersja ostateczna, s. 8-9.

<sup>126</sup> Zob. Traktat o Wspólnocie Energetycznej z 20 lipca 2006 r. Dz. U. UE L 198 z 20 lipca 2006 r., s. 18.

<sup>127</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie bezpieczeństwa dostaw energii i międzynarodowej współpracy energetycznej – „Polityka energetyczna UE: stosunki z partnerami spoza UE”, s. 7-9.

<sup>128</sup> A. Sobják, *Is Moldova tired of being the success story of the Eastern Partnership?*, PISM Policy Paper M. Zaborowski (red.) No 20(68) July 2013, s. 4-6.

<sup>129</sup> European Neighbourhood and Partnership Instrument *Enpi Regional East Programme Strategy Paper 2010-2013 & Indicative Programme 2010-2013*, s. 21-22.

<sup>130</sup> European Neighbourhood and Partnership Instrument, *Enpi Eastern Regional Indicative Programme 2007 – 2010*, s. 7-8.

<sup>131</sup> tamże, s.14-15.

Umożliwi to współpracę pomiędzy regionami UE i krajów partnerskich, w programach ponadnarodowych realizowanych i prowadzonych w Europie Środkowej i Wschodniej oraz, co za tym idzie, rozszerzenie współpracy transgranicznej finansowanej w ramach ENPI na granice pomiędzy krajami partnerskimi<sup>132</sup>.

W ciągu najbliższych kilku lat należy spodziewać się, że kraje partnerskie podejmujące się intensywnych reform politycznych i gospodarczych zawrą z Unią układy o stowarzyszeniu w ramach Partnerstwa Wschodniego. Towarzyszyć temu będą intensywniejsze stosunki handlowe z UE, pogłębiająca się integracja gospodarcza i sektorowa oraz związany z nią wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. W konsekwencji zwiększona zostanie mobilność i pogłębione kontakty międzyludzkie.

## **2. Sposób i tryb podpisywania umów stowarzyszeniowych**

W dokumentach związanych z Partnerstwem Wschodnim nie wprowadzono odrębnej regulacji zawierania umów. Wynika stąd, że umowy o stowarzyszeniu są podpisywane w trybie ustanowionym przez art. 218 TfUE.

Do 2009 roku UE nie posiadała osobowości prawnej i tym samym nie miała zdolności do zawierania umów międzynarodowych we własnym imieniu. Tę kompetencję posiadały jednak organy Wspólnot Europejskich i one, na zasadzie jednolitych ram instytucjonalnych i w ramach zapożyczenia, wykonywały funkcje UE - zatem miały podmiotowość prawnomiędzynarodową w dawnym II i III filarze<sup>133</sup>.

1 stycznia 2009 r. wszedł w życie Traktat z Lizbony<sup>134</sup>. Zlikwidowana została struktura filarowa i WE – w ten sposób powstała jednolita i spójna Unia Europejska wyposażona w podmiotowość prawną<sup>135</sup>. Współczesna UE jest zatem organizacją międzynarodową<sup>136</sup>, a sam zaś Traktat Lizboński nadał Unii podmiotowość prawną zarówno w krajach członkowskich jak i międzynarodową<sup>137</sup> i od tego momentu UE korzysta w pełni

---

<sup>132</sup> KOM(2008) 823 wersja ostateczna, s. 10.

<sup>133</sup> B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki...*, s. 55.

<sup>134</sup> przejmując większość postanowień Traktatu Konstytucyjnego, który, po odrzuceniu w referendum przez Francuzów i Holendrów w 2005 r., ostatecznie nie wszedł w życie.

<sup>135</sup> Art. 47 TUE: „Unia ma osobowość prawną.”

<sup>136</sup> J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 32.

<sup>137</sup> Art. 1 TUE: „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym.”

z atrybutów podmiotowości - *ius tractatum*, czyli prawa zawierania umów międzynarodowych<sup>138</sup>.

Art. 216 ust. 1 TfUE przewiduje, że UE posiada kompetencje do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli tak przewidują traktaty. Wyraźna kompetencja UE do zawarcia umowy międzynarodowej wynika zatem z TfUE i z TUE<sup>139</sup>. Unia ma wyraźną kompetencję do zawierania następujących umów międzynarodowych m.in. w dziedzinie: współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi, innymi niż kraje rozwijające się (art. 212 ust. 3 w związku z art. 212 ust. 1 TfUE); umów, które przyczyniają się do realizacji celów działań UE na arenie międzynarodowej oraz w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju (art. 209 ust. 2 oraz art. 211 TfUE); o readmisji obywateli państw trzecich (art. 79 ust. 3 TfUE); umów stowarzyszeniowych (art. 217 TfUE); umów w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 37 TUE); umów z państwami z sąsiadującymi z UE, dążących do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy (art. 8 ust. 1 TUE);

Art. 218 TfUE reguluje procedurę przyjęcia umów międzynarodowych zawieranych między Unią a innym podmiotem. Inicjatywa zawarcia umowy leży zawsze po stronie Komisji i wynika z jej ogólnej kompetencji do reprezentowania Unii – przygotowuje ona a także następnie przedstawia zalecenia Radzie w celu rozpoczęcia negocjacji. Od tej reguły jest jeden wyjątek - jeżeli umowa ma regulować stosunki z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, to zalecenia opracowuje Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa<sup>140</sup>. Następnie Rada upoważnia Komisję do podjęcia rokowań oraz wydaje wytyczne negocjacyjne. W każdym przypadku, jeżeli umowa ma dotyczyć dziedziny, w której UE ma wyłączną kompetencję, Komisja sama prowadzi negocjacje. Jeżeli natomiast umowa dotyczy dziedziny objętej kompetencją dzieloną, negocjacje prowadzone są przez Komisję wspomaganą przez ekspertów państw członkowskich (tzw. umowy mieszane). W procedurze przyjmowania umów

---

<sup>138</sup> Pozostałe dwa atrybuty to zdolność do występowania z roszczeniami międzynarodowymi i ponoszeniem odpowiedzialności międzynarodowej (*ius standi*) oraz bierne i czynne prawo legacji łącznie z prawem do przystępowania do organizacji międzynarodowych (*ius legationis*).

J. Sozański, *Wspólnotowe a powszechne prawo traktatów – wzajemne relacje a jedność czy odrębność unormowań, czy systemów*, Toruń 2004, s. 59-61.

<sup>139</sup> M. Niedźwiedz, *Umowy międzynarodowe* [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red. nauk.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2012, s. 1565-1566.

<sup>140</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje i prawo Unii...*, s. 140.

międzynarodowych zgoda Parlamentu nie jest wymagana ale należy się z nim skonsultować w trakcie procedury<sup>141</sup>.

Od tej procedury przewidywany jest jednak wyjątek. Zgoda Parlamentu jest obowiązkowa przy zawieraniu umów: powodujących zmianę aktów prawnych przyjętych zwykłą lub specjalną procedurę ustawodawczą, w której wymagana jest zgoda PE; akcesyjnych; układów o stowarzyszeniu oraz umów, które tworzą specyficzne ramy współpracy; mających istotne skutki budżetowe dla Unii; dotyczącej przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>142</sup>.

Przy zawieraniu umowy przedstawiciel Komisji parafuje tekst umowy z zastrzeżeniem, że ostateczną decyzję podejmie Rada. Co do zasady, decyzja o zawarciu umowy jest przyjmowana przez Radę większością kwalifikowaną głosów. Jednakże jeżeli głosowany projekt umowy jest układem o stowarzyszeniu między UE a państwami trzecimi lub umową dotyczącą dziedziny, w której należy stanowić jednogłośnie, to Rada stanowi jednogłośnie<sup>143</sup>. Przy zatwierdzaniu porozumień mieszanych procedura przyjęcia łączy się z procesem ratyfikacji przez każde państwo członkowskie zgodnie z jego procedurami krajowymi.

Zarówno Rada, Parlament jak i Komisja oraz każde państwo członkowskie mają uprawnienie do złożenia wniosku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) o skontrolowanie przestrzegania procedury negocjacyjnej i zatwierdzenia oraz zgodności umowy z traktatami. Jeżeli Trybunał znajdzie uchybienia w procedurze lub stwierdzi jej niezgodność z prawem pierwotnym, to jeżeli umowa ma wejść w życie, musi zostać renegocjowana<sup>144</sup>. Naturalnie, Unia przy zawieraniu umów międzynarodowych działa w granicach kompetencji wyznaczonych zasadą przyznania<sup>145</sup>. Jeżeli jednak TSUE stwierdzi brak podstawy prawnej (ściśle: kompetencji) do działania (zawarcia umowy), to, w konsekwencji, stwierdzi tym samym nieważność przyjętego aktu prawnego<sup>146</sup>.

Zawarta przez Unię umowa międzynarodowa w hierarchii źródeł prawa unijnego znajduje się pomiędzy prawem pierwotnym a wtórnym i wywiera skutek bezpośredni<sup>147</sup>.

---

<sup>141</sup> tamże.

<sup>142</sup> Art. 218 ust. 6 TfUE.

<sup>143</sup> Art. 207 ust. 4 TfUE.

<sup>144</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114532\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114532_pl.htm) [dostępny on-line 20 X 2013 r.].

<sup>145</sup> Art. 5 TUE.

<sup>146</sup> M. Szwarc-Kuczer, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red. nauk.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-223)*, Warszawa 2012, s. 240.

<sup>147</sup> M. Niedźwiedź, *Umowy międzynarodowe* [w:] K. Kowalik-Bończyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red. nauk.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*,



### 3. Przekształcić obecność w siłę - zaangażowanie Grupy Wyszehradzkiej

Nie jest możliwe właściwe zrozumienie szczególnego zaangażowania państw Grupy Wyszehradzkiej (dalej: Grupa, Czwórka, V4) bez zarysowania pokrótce skomplikowanych wspólnych losów historycznych, bliskości kulturowej i wzajemnych kontaktów międzyludzkich z krajami partnerskimi, Europą Wschodnią w szczególności<sup>148</sup>.

Dla uproszczenia i zapewnienia tym samym zwięzłości omawianego tematu, w tym podrozdziale używana jest wyłącznie współczesna nazwa organizacji, nawet przy odniesieniach do wydarzeń historycznych, gdy istniał jeszcze Trójkąt Wyszehradzki oraz pominięte zostały różnice w priorytetach polityki międzynarodowej na poziomie każdego państwa Grupy.

Po rozpadzie bloku wschodniego, w czasie Jesieni Ludów w 1989 r., na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej zaczęły powstawać nowe formy wielostronnej, regionalnej współpracy państw leżących na styku Wschodu z Zachodem<sup>149</sup>. Jedną z takich organizacji była właśnie Grupa Wyszehradzka<sup>150</sup>. Do postanowionych sobie celów, państwa-sygnatariusze zaliczyły m.in. przywrócenie niezależności państwowej, likwidację istniejących przejawów systemu totalitarnego, budowę demokracji parlamentarnej i państwa prawa, stworzenie nowoczesnej gospodarki rynkowej oraz włączenie się w pełnym zakresie w europejski system polityczny i gospodarczy<sup>151</sup>. Spotkania Czwórki koncentrowały się na podpisaniu układów o wzajemnej współpracy, koordynacji polityki bezpieczeństwa wobec Związku Sowieckich Republik Radzieckich, zaangażowaniu w rozwiązanie RWPG<sup>152</sup>

---

Warszawa 2012, s. 1571-1573.

<sup>148</sup> Skrót V4 (Visegrad Group) jest szczególnie często używany w literaturze anglojęzycznej, (podobnie jak B3 w odniesieniu do krajów bałtyckich – Litwy, Łotwy i Estonii), natomiast jeżeli Czwórka obraduje z innym państwem, to szczyt przyjmuje formułę V4+ (Grupa Wyszehradzka + kraje trzecie).

<sup>149</sup> D Szacawa, *Rzeczpospolita Polska wobec Grupy Wyszehradzkiej 1991-2005. Problemy funkcjonowania i perspektywy Grupy Wyszehradzkiej* [w:] Consensus. Studenckie zeszyty naukowe 6/2006 H. Chałupczak (red. nauk.), Lublin 2006, s. 217.

<sup>150</sup> Nazwą ugrupowania, i w tym miejscu należy to szczególnie zaakcentować, początkowo był Trójkąt Wyszehradzki – pochodzi miasta Wyszehrad i wiąże się ze spotkaniem przywódców Czecho-Słowacji, Polski oraz Węgier w lutym 1991 r., W związku z podziałem Czecho-Słowacji miano zostało przekształcone w Grupę Wyszehradzką (V4). R. Zięba, *Rola ugrupowań subregionalnych w nowym systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Studia Europejskie, 1/2000, s. 28.

<sup>151</sup> *Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*, Wyszehrad, 15 lutego 1991 r., s. 2, Zbiór Dokumentów nr 1/1992, s. 235.

<sup>152</sup> O RWPG i UW szerzej: Statut Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej podpisany w Sofii dnia 14 grudnia 1959 r. (Dz.U. 1960 nr 35, poz. 197) oraz Układ o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej między Ludową Republiką Albanii, Ludową Republiką Bułgarii, Węgierską Republiką Ludową, Niemiecką Republiką Demokratyczną, Polską Rzeczpospolitą Ludową, Rumuńską Republiką Ludową, Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i Republiką Czechosłowacką, podpisany w Warszawie dnia 14 maja 1955 roku. (Dz.U. 1955 nr 30, poz. 182).

i UW<sup>153</sup>, wspieraniu wysiłków zmierzających do uzyskania członkostwa w strukturach euroatlantyckich oraz koordynowaniu działań integracyjnych ze Wspólnotami Europejskimi i wspólnym złożeniu wniosku o przyjęcie do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej<sup>154</sup>. Stowarzyszenie to stanowiło jedynie środek na drodze do osiągnięcia celu, jakim miało być pełne członkostwo w ówczesnych Wspólnotach<sup>155</sup>.

Ostatecznie w 1999 roku Czechy, Polska i Węgry dołączyły do Paktu Północnoatlantyckiego, natomiast w 2004 roku cała Czwórka uzyskała członkostwo w Unii Europejskiej (a Słowacja również przystąpiła do NATO)<sup>156</sup>. Wspólna przeszłość uwarunkowała solidarne działanie: inicjatywa PW została przedstawiona przez Polskę podczas czeskiej prezydencji w Radzie, zainaugurowana na szczycie w Pradze, drugi szczyt odbył się w Warszawie, ponadto Czech Štefan Füle jest komisarzem ds. rozszerzenia i polityki sąsiedzkiej. Wreszcie, Węgry są zainteresowane ochroną interesów ich mniejszości na Ukrainie, a Mołdawia jest największym beneficjentem słowackiej pomocy rozwojowej<sup>157</sup>.

Wzmacnianie wzajemnych relacji międzyludzkich pomiędzy narodami PW i UE z Europy Centralnej odbywa się poprzez Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki założony w 2000 roku, który to jest organizacją międzynarodową. Głównym celem Funduszu jest promowanie bliskich kontaktów i głębszej współpracy pomiędzy ludźmi w regionach oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wśród państw Europy Środkowej i Wschodniej, Bałkanów Zachodnich i Kaukazu Południowego. Największymi odbiorcami pomocy finansowej w formie grantów<sup>158</sup> są organizacje pozarządowe i organizacje promujące społeczeństwo obywatelskie. Roczny budżet wynosi ok. 7 milionów euro i pochodzi z równych składek państw członkowskich<sup>159</sup>. W ramach funduszu działają dwa główne programy Visegrad+ skierowany na kraje bałkańskie oraz założony w 2011 roku

---

<sup>153</sup> R. Zięba, *Rola ugrupowań subregionalnych...*, s. 31-32.

<sup>154</sup> 16 grudnia 1992 r. premierzy Polski, Czechosłowacji i Węgier podpisali w Brukseli umowy o stowarzyszeniu z EWG. (Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38).

<sup>155</sup> R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010, s. 104.

<sup>156</sup> Kancelaria Senatu - Biuro Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej, *Informacja na temat Grupy Wyszehradzkiej*, Czerwiec 2012, s. 3-8.

<sup>157</sup> D. Kałan, *East of Centre: Can the Visegrad Group speak with one voice on Eastern Policy?*, Policy Paper PISM (red.) M. Zaborowski No. 5 (53), February 2013, s. 3-5.

<sup>158</sup> Granty podzielone na małe (do pół roku), standardowe (do roku) i strategiczne (do 36 miesięcy) ponad to oferowane są stypendia dla absolwentów w ramach Visegrad Scholarship Program oraz Visegrad Artist Residency Program.

<sup>159</sup> International Visegrad Fund, *Annual report 2012 & guide to programs in 2013*, s. 7. [http://visegradfund.org/wordpress/wp-content/uploads/download/annual\\_report\\_IVF\\_2012.pdf](http://visegradfund.org/wordpress/wp-content/uploads/download/annual_report_IVF_2012.pdf) [dostępny on-line 6 I 2014 r.]

Visegrad 4 Eastern Partnership (V4EaP)<sup>160</sup> - z całkowitym budżetem na poziomie 1,5 miliona na realizację programów zachęcających do współpracy pomiędzy V4 a krajami Wschodu<sup>161</sup>.

Podsumowując można powiedzieć, że po 1 maja 2004 roku V4 dostała do ręki mechanizmy i realny wpływ na kształtowanie polityki wymiaru wschodniego i południowo-wschodniego oraz układanie stosunków z państwami sąsiadującymi w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>162</sup>.

Kraje wyszehradzkie mają przed sobą perspektywy aktywnej współpracy i możliwości współdziałania. Czwórka sąsiaduje bezpośrednio z krajami Europy Wschodniej, z którymi łączą ją silne związki społeczne, gospodarcze oraz historyczne<sup>163</sup>. Dzięki temu V4 ma praktyczne możliwości odegrania „szczególniej roli tak w tworzeniu zasad polityki Unii Europejskiej wobec tego obszaru, jak i w jej realizacji. Rozszerzenie UE wymusza bowiem konieczność wypracowania założeń współpracy Unii z krajami, które staną się jej sąsiadami na Wschodzie, w szczególności z Rosją, Białorusią, Ukrainą i Mołdawią”<sup>164</sup>.

Natomiast o znaczeniu Kaukazu Południowego dla Czwórki w dużej mierze odpowiedzialne są względy szeroko rozumianego bezpieczeństwa energetycznego. Współfinansowany przez UE gazociąg Nabucco, jako alternatywna dla rosyjskiego gazu, miał przesyłać azerbejdżański gaz ziemny do Europy. Co więcej Grupa wsparła proeuropejskie wysiłki prezydenta Saakaszwilego (2004–2013) i zapoczątkowaną transformację polityczną Gruzji. Ogólnie rzecz biorąc państwa Kaukazu Południowego jednak nie odgrywały w działaniach Czwórki znaczącej roli, a przynajmniej nie aż tak dużej jak kraje Europy Wschodniej<sup>165</sup>.

#### 4. Realizacja Partnerstwa Wschodniego

Jak już zostało powiedziane wcześniej, głównym celem inicjatywy polsko-szwedzkiej jest przyspieszenie stowarzyszania na poziomie politycznym oraz pogłębienia integracji

---

<sup>160</sup> P. Bajda (red.), *Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej lipiec 2012 – czerwiec 2013*, Warszawa 2013, s. 29.

<sup>161</sup> *Joint Statement on the Enhanced Visegrad Group Activities in the Eastern Partnership V4 Prime Ministers' Summit*, Bratislava, 16 June 2011 <http://www.visegradgroup.eu/2011/joint-statement-on-the> [dostępny on-line 6 I 2014 r.]

<sup>162</sup> A. Wach, *Znaczenie oraz rola Grupy Wyszehradzkiej w latach 1991-2007* [w:] *Słupskie studia historyczne* nr 16 rok 2010, s. 226.

<sup>163</sup> Z. Végh, *Visegrad development aid in the Eastern Partnership Region*, OSW Report, Warszawa 2014, s. 23.

<sup>164</sup> Kancelaria Senatu - Biuro Analiz i Dokumentacji, *Grupa Wyszehradzka – z historii i o przyszłości*, Warszawa 2010, s. 3.

<sup>165</sup> D. Kałan, K. Zasztowt, *Biznes i demokracja: polityka V4 wobec Kaukazu Południowego*, Biuletyn PISM (red. M. Zaborowski), Nr 132 (1108), 13 grudnia 2013, s. 1.

gospodarczej z krajami partnerskimi. Podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie potwierdzono aspiracje europejskie oraz wybór wartości europejskich przez partnerów. Podkreślona została wyjątkowa rola inicjatywy we wspieraniu podmiotów, które dążą do zacieśnienia stosunków z UE. Kolejnym celem PW jest upowszechnianie współpracy regionalnej i stosunków dobrosąsiedzkich<sup>166</sup>.

Realizacja Partnerstwa Wschodniego oznacza m.in. podjęcie konkretnych działań w celu wykonania zapisów przedstawionych przez Komisję i zaakceptowanych przez Radę<sup>167</sup>. Będą to zatem kroki, które posłużą docelowej liberalizacji reżimu wizowego między partnerami i rozwojowi współpracy w zakresie bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego. PW powinno być postrzegane jako promotor mechanizmów rynkowych, wspierający usuwanie nieprzejrzystych struktur gospodarczych. UE zobowiązała się do intensywnego wspierania działań reformatorskich państw sąsiedzkich, m.in. poprzez sprzyjanie poprawie ich zdolności administracyjnych dzięki programom TAIEX i twinningowym, promowanie dobrych praktyk w dziedzinie praw człowieka, handlu i gospodarki, a także budowę i umacnianie instytucji demokratycznych i państwa prawa<sup>168</sup>.

Do czasu wynegocjowania i podpisania umów o stowarzyszeniu obowiązują plany działania. Plan działania określa wspólnie uzgodnione cele, reformy, które kraje partnerskie zamierzają wprowadzić oraz instrumenty i wsparcie finansowe, które zapewni UE. Dlatego też powstał nowy program „Integracja i współpraca w ramach Partnerstwa Wschodniego”, dysponujący śbudżetem w wysokości 130 mln EUR na lata 2012-13. Jest to uzupełnienie zobowiązania UE na lata 2010-13 na rzecz partnerów z Partnerstwa Wschodniego o wartości 1,9 mld EUR<sup>169</sup>.

Zakończono negocjacje z Ukrainą w sprawie układu o stowarzyszeniu i DCTFA a uzgodniony tekst został parafowany w dniu 30 marca 2012 r.<sup>170</sup>, ale nie wszedł w życie. Rozpoczęte zostały negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu z Mołdawią, Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. Jednocześnie na przełomie 2011/2012 r. rozpoczęły się negocjacje z Gruzją, Mołdawią i Armenią dotyczące pogłębionych i kompleksowych stref wolnego

---

<sup>166</sup> *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Warszawie*, Warszawa, 29-30 September 2011, 14983/11 (Presse 341), s. 3.

<sup>167</sup> B. Wojna, M. Gniazdowski, *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych nr 24 (556) 30 kwietnia 2009 r. S. Dębski (red.), s. 2.

<sup>168</sup> Tamże.

<sup>169</sup> Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Partnerstwo Wschodnie: *Plan działania w okresie poprzedzającym szczyt jesienią 2013 r.* JOIN(2012) 13, s. 3-4.

<sup>170</sup> tamże, s. 5-7.

handlu<sup>171</sup>. Mołdawia i Ukraina wdrażają obecnie plany działania związane z liberalizacją reżimu wizowego. Działają partnerstwa dotyczące mobilności z Mołdawią, Gruzją<sup>172</sup> oraz Armenią<sup>173</sup>. Po części plany te udało się zrealizować podczas szczytu UE-PW w Wilnie w listopadzie 2013 r. Gruzja i Mołdawia parafowały układy o stowarzyszeniu z UE, w tym przepisy ustanawiające pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu<sup>174</sup>.

UE podpisała protokoły z Mołdawią<sup>175</sup>, Ukrainą<sup>176</sup>, które stanowią podstawę prawną ich uczestnictwa w programach UE otwartych dla partnerów w ramach EPS, wzmocniające współpracę w szczególności między agencjami UE i partnerami. Ich pierwsze trzy artykuły są wspólne. Zezwalają one państwom na udział we wszystkich programach unijnych, które są otwarte na uczestnictwo partnerów oraz przyznają status obserwatorów w uczestnictwie w programach, do których wnoszą one wkład finansowy.<sup>177</sup> Natomiast zasadę tego uczestnictwa regulują art. 2, zgodnie z którymi partner wnosi wkład finansowy do ogólnego budżetu UE odpowiadający konkretnym programom, w których uczestniczy.

Rozpoczęte zostały prace nad dostosowaniem przepisów sektorowych i regulacji do zasad wewnętrznego rynku energii UE. Ukraina i Mołdawia stały się członkami Wspólnoty Energetycznej, a Gruzja i Armenia są obserwatorami<sup>178</sup>. Trwają prace nad rozwojem sieci energetycznych (gaz ziemny, ropa, elektryczność) pod względem projektowania i budowy, w szczególności w celu utworzenia południowego korytarza gazowego (Nabucco), który ma zapewnić większą dywersyfikację tras dostawy energii z rejonu Morza Kaspijskiego do Europy<sup>179</sup>.

---

<sup>171</sup> Negocjacje w sprawie DCFTA obejmowały szeroki zakres zagadnień (taryf, usług, ułatwień celnych i handlowych, praw własności intelektualnej, standardy sanitarne i fitosanitarne, zamówień publicznych, oznaczenia geograficzne, instrumenty ochrony handlu i barier technicznych w handlu.

<sup>172</sup> Council of The European Union, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia, Brussels, 20 November 2009, 16396/09 ADD 1, s. 2-4.

<sup>173</sup> *Implementation of the Eastern Partnership: Report to the meeting of Foreign Affairs Ministers*, December 13, 2010, s. 2.

<sup>174</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie wyniku szczytu w Wilnie i przyszłości Partnerstwa Wschodniego, zwłaszcza w odniesieniu do Ukrainy (2013/2983(RSP))

<sup>175</sup> Decyzja Rady dotycząca zawarcia protokołu do Umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Mołdowy, z drugiej strony, w sprawie umowy ramowej między Unią Europejską a Republiką Mołdowy dotyczącej zasad udziału Republiki Mołdowy w programach unijnych KOM(2010)194 wersja ostateczna.

<sup>176</sup> Decyzja Rady dotycząca podpisania i tymczasowego stosowania protokołu do Umowy o partnerstwie i współpracy ustanawiającej partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, w sprawie umowy ramowej między Unią Europejską a Ukrainą dotyczącej ogólnych zasad udziału Ukrainy w programach unijnych KOM(2010)408 wersja ostateczna.

<sup>177</sup> Art. 1 i art. 3.

<sup>178</sup> *Implementation of the Eastern Partnership: Report to the meeting of Foreign Affairs Ministers*, December 13, 2010, s.10.

<sup>179</sup> JOIN(2012) 13, s. 13-14.

Wymiar wielostronny dopełnia wymiar dwustronnych umów o stowarzyszeniu z poszczególnymi partnerami poprzez promowanie współpracy, otwartego dialogu i wymiany dobrych praktyk. Stosunki multilateralne są oparte na czterech platformach tematycznych oraz powołanych w 2011 r. Civil Society Forum, Zgromadzeniu Parlamentarnym EuroNest i CORLEAP (opisanych w rozdziale I). Teraz należy do tego dodać jeszcze jedną instytucję - Forum Biznesowe w ramach Partnerstwa Wschodniego, zainaugurowane w Sopocie we wrześniu 2011 r., które pozwoli środowiskom biznesowym UE i państw-beneficjentów na dalszą budowę forum rozwoju integracji gospodarczej<sup>180</sup>, szczególnie gdy negocjacje dotyczące DCFTA zostały zakończone z Ukrainą, a z pozostałymi nadal trwają.

Postępy zostały również poczynione w ramach prac czterech platform tematycznych. W pierwszej platformie (Demokracja, dobre rządzenie i stabilność) zainicjonowano nowe panele eksperckie skupiające się na sprawach związanych z migracjami i azylem oraz reformą administracji publicznej i przyjęła swój dwuletni plan prac. Platforma opracowuje także koncepcje, jak ograniczyć przestępczość transgraniczną, jak również rozpocząć współpracę w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W ramach drugiej platformy (Integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE) wsparto wysiłki partnerów w kwestii dostosowania przepisów dotyczących handlu i DCTFA, otoczenia sprzyjającego inwestycjom oraz rozwojowi MŚP. Koncentrowano się również na ujednoceniu prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska. Dodatkowo w 2011 r. ustanowiono panel ds. transportu, w celu wzmacnianie sieci połączeń transportowych z krajami ościennymi<sup>181</sup>. W trzeciej platformie została ustanowiona się inicjatywa przewodnia dotycząca regionalnych rynków energii, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii za pośrednictwem programu międzynarodowego transport ropy naftowej i gazu do Europy (INOGATE) oraz Porozumienia Burmistrzów. W ostatniej platformie - Kontaktów międzyludzkich – w 2012 i 2013 roku w ramach programów Erasmus Mundus i Tempus przyznano ponad 2300 stypendiów dla studentów i kadry akademickiej z krajów partnerskich. Wzrosła również liczba uczestników w programie UE „Młodzież w działaniu”<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> *Oświadczenie Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego* <http://efni2011.systemcoffee.pl/index.php?id=18> [dostępny on-line 28 XI 2013 r.].

<sup>181</sup> JOIN(2012) 13, s. 8-9.

<sup>182</sup> “In 2012, the new Eastern Partnership Integration and Cooperation (EaPIC) programme was launched to make additional resources available to countries that make progress in building deep and sustainable democracy and in implementing related reform objectives under the ‘more for more’ principle. The EaPIC programme provided additional funding of EUR 130 million for the period 2012–13 on top of the EUR 1.9 billion already committed to the EaP countries for the period 2010–13. A first round of country allocations was announced to benefit Moldova (EUR28 million), Georgia (EUR22 million), and Armenia (EUR15 million). EaPIC contributes to new or existing projects targeting democratic transformation and institution building, sustainable and inclusive growth, and economic development.” Joint

Jeśli chodzi o instrumenty finansowe, to w 2012 r., powołany został EaPIC w celu uruchomienia dodatkowych środków dla krajów które czynią znaczne postępy w budowaniu głębokich i zrównoważonych demokracji i wprowadzenia reform, zgodnie z zasadą „więcej za więcej”. Fundusz EaPIC zapewnił dodatkowe finansowanie w wysokości 13 milionów euro dodatkowo na lata 2012–13, a 19 milionów zostało już przekazane Partnerstwu w latach 2010-2013, w tym m.in. dla Mołdawii przyznano 2.8 miliona euro, Gruzji 2.2 miliona a Armenii 1,5 miliona. EaPIC jest więc skierowany na wspieranie przemian demokratycznych, budowanie instytucji i zrównoważony rozwój<sup>183</sup>.

## 5. Podsumowanie

Reforma wprowadzona przez Traktat Lizboński ułatwiła Unii wykonywanie jej kompetencji. Przyznając osobowość prawną, pozwoliła jej na zawieranie umów międzynarodowych jako pełnoprawna organizacja międzynarodowa<sup>184</sup>. Od tej pory nie trzeba już korzystać z wypożyczania organów i stosowania jednolitych ram instytucjonalnych. W taki sposób cała procedura zawierania umów została znacznie uproszczona<sup>185</sup>. Stąd też obecnie przy zawieraniu umów stosowana jest metoda unijna, w której państwa członkowskie realizują swoją suwerenność razem z instytucjami unijnymi według schematu: Komisja inicjuje, Rada (pod stałym przewodnictwem Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB) i Parlament Europejski przyjmują, a Trybunał Sprawiedliwości kontroluje<sup>186</sup>.

Grupa Wyszehradzka działa na rzecz wzmocnienia współpracy pomiędzy UE a krajami partnerskimi. Sukcesy zauważył Senat RP: „Doceniając dotychczasowe formy pracy Grupy Wyszehradzkiej, zwracamy się do Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o rozważenie dalszego istotnego zwiększenia finansowego wsparcia dla Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, zwłaszcza z myślą o realizacji projektów wyszehradzkich oraz jego funkcji stypendialnych, a także rozwijaniu współpracy w formule V4+”<sup>187</sup>.

---

Staff Working Document *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Regional Report: Eastern Partnership* SWD(2013) 85 final, s.16-18.

<sup>183</sup> tamże, s. 5.

<sup>184</sup> P. Bagiński, *Wejście w życie Traktatu z Lizbony: konsekwencje dla europejskiej i polskiej polityki rozwojowej*, Global Development Research Group Policy Paper no. 4/2009, s. 2-3.

<sup>185</sup> J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 24-25.

<sup>186</sup> W. Lehmann, *Rada Unii Europejskiej [w:] Arkusze Informacyjne o Unii Europejskiej. Raport za 2014 rok.* (praca zbiorowa), Luksemburg 2013, s. 54.

<sup>187</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 czerwca 2012 r. w związku z objęciem z dniem 1 lipca 2012 r. przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej (M. P. z 25 czerwca 2012 r., poz. 446), s. 1.

Jednak nadchodzi moment, kiedy sama V4 będzie potrzebowała wsparcia. Niewątpliwie zaangażowanie w politykę wschodnią powinno stać się naturalnym obszarem specjalizacji Grupy – pomoc finansowa, wymiana doświadczeń i polityczne wsparcie. Sytuacja taka jest możliwa tylko pod warunkiem uzyskania wewnętrznej spójności, przełamania różnego zaangażowania członków oraz występującymi wewnętrznymi napięciami<sup>188</sup>. Jeżeli Czwórka przełamie wspomniane wewnętrzne ograniczenia i odważnie wkroczy na forum unijne to zdecydowanie ma szansę odegrać istotną rolę w unijnej polityce wschodniej, pod warunkiem, że dokonają wspólnie wyboru jednej odpowiedzi na fundamentalne pytanie „kto jest pierwszym, strategicznym, partnerem na wschodzie – Rosja czy Ukraina?”<sup>189</sup>.

Na razie obowiązują jeszcze wynegocjowane w ramach EPS plany działania oraz umowy o partnerstwie i współpracy. Jednak przełomowym momentem w zbliżeniu krajów sąsiedzkich do UE będzie ostateczne ustanowienie pogłębionej i całościowej strefy wolnego handlu (DCFTA) oraz podpisanie umów o stowarzyszeniu z komponentem układów o mobilności i bezpieczeństwie”, które zapewnią rozciągnięcie na wschodnich partnerów nie tylko strefy wolnego handlu, ale zapewniając swobodny przepływ pracowników i studentów, przyczynią się do zwiększenia efektywności zarządzania granicami oraz liberalizacji reżimu wizowego<sup>190</sup>. Dostosowanie krajowego prawodawstwa państw sąsiedzkich do *acquis* jest kluczowe dla osiągnięcia efektywnego wykonywania celów Partnerstwa Wschodniego ustanowionych w deklaracjach szczytów praskiego i warszawskiego oraz map drogowych w wymiarze bilateralnym (ukierunkowany na państwa partnerskie, zakładający polityczną współpracę i ekonomiczną integrację) i wielostronnym (wykonywane przez platformy tematyczne, CORLEAP, EuroNest itd.)<sup>191</sup>.

Jako ostateczny wniosek w tym rozdziale podkreślić należy, że do tej pory został poczyniony ogromny wysiłek w celu zbliżenia systemów prawnych państw partnerskich do unijnego – duża w tym zasługa funduszy unijnych, determinacji partnerów oraz wsparcia udzielonego przez V4.

Zauważył to również Parlament Europejski, który „zachęca kraje Partnerstwa Wschodniego do wzmocnienia tego procesu w kontekście przyszłych układów

---

<sup>188</sup> A. Sobják, *Is Moldova tired of ...*, s. 6.

<sup>189</sup> K. Szczerski, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej a strategia Grupy Wyszehradzkiej* [w:] *Partnerstwo Wschodnie w kontekście Europejskiej Polityki Sąsiedzkiej i agendy Grupy Wyszehradzkiej* (red. I. Albrycht) Kraków 2011, s. 56.

<sup>190</sup> Joint Staff Working Document *Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the bilateral dimension* SWD (2012) 109 final, s. 2.

<sup>191</sup> Joint Staff Working Document *Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the multilateral dimension* SWD (2012) 108 final, s. 4-5.



o stowarzyszeniu; przypomina, że w stosownym czasie można podjąć dalsze kroki w kierunku pogłębienia integracji gospodarczej w celu prowadzenia dalszych prac nad tworzeniem obszaru gospodarczego UE i Partnerstwa Wschodniego [...]”<sup>192</sup>. Sama zaś UE „widocznie zaangażowała się w liberalizację rynków energii elektrycznej i gazu poprzez wdrożenie trzeciego pakietu energetycznego UE, przyjętego w 2009 r., w którym jako kluczowe elementy przewiduje się rozdział przedsiębiorstw zajmujących się przesyłem i dostawami energii oraz zasadę >>dostępu stron trzecich<< gwarantującą dostawcom gazu oraz energii elektrycznej prawo dostępu do sieci przesyłowych na niedyskryminujących warunkach [...]”<sup>193</sup>.

Sporo już się dokonało – dopuszczono partnerów do udziału w unijnych projektach, na ukończeniu są negocjacje o strefie wolnego handlu, liberalizacji reżimów wizowych i zwiększenia mobilności obywateli. Najdalej zaszła Ukraina – parafowano umowę o stowarzyszeniu, ale nie została ona podpisana ze względu na wstrzymywanie się od demokratycznych reform oraz łamanie praw człowieka<sup>194</sup> (sprawa Tymoszenko i Łuczenko). W tych warunkach podpisanie umowy o stowarzyszeniu z Ukrainą byłoby politycznym prezentem dla prezydenta Janukowycza i jednocześnie formą legitymizacji jego działań, a Unia utraciłaby wtedy możliwości wpływu i oddziaływania na politykę w Kijowie. Obecnie w wyniku przemian politycznych na Ukrainie nie można przewidzieć jak wpłyną one na dalsze aspiracje proeuropejskie Ukrainy.

Sprawnie przebiegają negocjacje z Mołdawią i Gruzją – to obrazuje ich determinację do wydostania się spod wpływów Kremla i wejście na orbitę Unii Europejskiej. Gruzja, która na listopadowym szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie parafowała wraz z Mołdawią umowę stowarzyszeniową z UE oraz umowę o utworzeniu wspólnej strefy wolnego handlu<sup>195</sup>. Podobnie zresztą jest z Armenią i Azerbejdżanem<sup>196</sup>. W Gruzji, przegrywając wybory parlamentarne - prezydent Saakaszwili, uznając tę porażkę i przechodząc do opozycji, dokonał pierwszego w historii kraju transferu władzy<sup>197</sup>.

---

<sup>192</sup> Rezolucja w sprawie zbliżenia ustawodawstwa krajów Partnerstwa Wschodniego do ustawodawstwa UE w zakresie gospodarczym z 28 maja 2013 r. Dz. U. UE C 338 z 19 listopada 2013 s.10 .

<sup>193</sup> Rezolucja w sprawie bezpieczeństwa energetycznego w kontekście rynku energii i harmonizacji między partnerami z Europy Wschodniej a krajami UE z 28 maja 2013 r. Dz. U. UE C 338 z 19 listopada 2013 s. 15.

<sup>194</sup> *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Eastern Partnership: the way ahead*, Vilnius, 28-29 – November 2013, 17130/13 PRESSE 516 s. 3.

<sup>195</sup> D. Kałan, K. Zasztowt, *Biznes i demokracja: polityka...*, s. 2.

<sup>196</sup> T. Sikorski, *Armenia i Azerbejdżan a Partnerstwo Wschodnie*, Biuletyn PISM nr 63 (812) 9 czerwca 2011 (red.) M. Zaborowski, s. 1.

<sup>197</sup> J. Brodowski, *Saakaszwili wygrał, bo przegrał*, Nowa Europa Wschodnia nr 6 (XXVI) 2012, s. 51.

Na razie tylko u Białorusinów nie widać większych postępów – należy poczekać do najbliższych wyborów powszechnych. To właśnie one, a właściwie ich przebieg, będą wskaźnikiem tego, czy administracja prezydenta Łukaszenki chce pozyskiwać inwestycje zza zachodniej strony Bugu, rozwijać się gospodarczo i stopniowo urzeczywistniać zasady gospodarki wolnorynkowej oraz demokratycznego państwa prawa<sup>198</sup>. Białoruski system nie zmienił się od 1991 r. i staje się przez to coraz bardziej anachroniczny. Mińsk musi się dobrze zastanowić jak długo utrzymanie radzieckiego poziomu życia będzie sukcesem władzy. Na razie wystarcza to społeczeństwu i elicie, ale jak długo?<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> E. Kaca, M. Sus, *Trudne początki. Nowa unijna dyplomacja a Partnerstwo Wschodnie*, „Analizy i Opinie”, nr 120, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 11.

<sup>199</sup> M. Hys, *Białoruś: kraj poza czasem*, tamże, s. 65.

## Rozdział III

### Partnerstwo Wschodnie – między Europą a Rosją

#### 1. Stanowiska państw podczas szczytu inauguracyjnego

Od dnia „wielkiego rozszerzenia” z 2010 roku rosła świadomość państw członkowskich odnośnie do zagrożeń i wyzwań istniejących na Kaukazie Południowym i w Europie Wschodniej. Unia i państwa członkowskie dostrzegły, że nierozwiązane konflikty, destabilizacja polityczno-gospodarcza oraz napięcia w regionie mają na nie bezpośredni wpływ. Należy zauważyć, że prace nad projektem PW przyspieszyły krótko po zakończeniu wojny gruzińsko-rosyjskiej, a jak zostało to już wcześniej wskazane, ważnym komponentem inicjatywy jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego<sup>200</sup>.

Ostateczny kształt partnerstwa jest wypadkową pojedynczych działań wielu członków UE. Nie bez kozery finalny produkt oceniany jest jako kontynuacja uprzednich starań o wzmocnienie „wschodniego wymiaru” Europejskiej Polityki Sąsiedztwa przez wiele państw członkowskich. Na konieczność wzmocnienia relacji ze wschodnimi sąsiadami zwracały uwagę państwa Grupy Wyszehradzkiej, podobne inicjatywy zgłaszały też kraje bałtyckie. W 2006 roku Austria zaproponowała budowę wspólnej polityki energetycznej, której częścią miał być dialog z Ukrainą i Białorusią. Rok później Niemcy wyszły z koncepcją „EPS Plus” - pogłębienie relacji umożliwiającej UE zawieranie umów sektorowych z państwami objętymi EPS. Wreszcie inicjatorami PW zostały Polska i Szwecja, wspierane przez czeską prezydencję, które w maju 2008 r. zaproponowały pogłębienie relacji ze wschodnimi sąsiadami objętymi EPS<sup>201</sup>.

Tradycyjnie niechętnie inicjatywie pozostali śródziemnomorscy członkowie UE - Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Grecja oraz Cypr i Malta ze względu na zagrożenia i wyzwania takie jak nielegalne imigracje, arabski terroryzm oraz interesy gospodarcze ściśle związane z basenem Morza Śródziemnego sprawiły, że działają wspólnie na rzecz większego zaangażowania UE w tym regionie<sup>202</sup>. Trzeba jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że zaledwie rok wcześniej powołana została Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnomorskiego i stopniowy

---

<sup>200</sup> P. J. Borkowski, *Gospodarczy wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa* [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red. nauk.), Lublin 2012, s. 255-257.

<sup>201</sup> B. Wojna., M. Gniazdowski (red.) *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 7.

<sup>202</sup> E. Kaca, A. Łada, *Razem czy osobno? Partnerstwo Wschodnie w polityce Polski i Niemiec*, Warszawa 2011, s.20.

wzrost napięć w świecie arabskim oraz rosnącą grupę imigrantów z Europy Wschodniej w Hiszpanii i Portugalii.

W czasie debat nad projektem inicjatywy uwidoczniły się jednak liczne kontrowersje. Pojawiła się dyskusja dotycząca relacji między Partnerstwem Wschodnim a realizowaną od 2007 roku Synergią Czarnomorską, której uczestnikami w większości są wschodni sąsiedzi UE. Kolejnym punktem spornym był postulat liberalizacji reżimu wizowego i obaw przed masowym napływem imigrantów do państw członkowskich. Szeroko dyskutowano również nad stanem relacji między UE a Rosją i ewentualnej rywalizacji pomiędzy nimi w regionie<sup>203</sup>.

Część państw była przeciwna postrzeganiu unijnych inicjatyw przez pryzmat rosyjskich interesów - PW powinno służyć zbliżeniu partnerów niezależnie od stanowiska Rosji. Akcentowano konieczność równoległego rozwijania wschodniego wymiaru EPS oraz współdziałania UE–Rosja, chociaż Eurazjatycka Wspólnota Gospodarcza istnieje tylko na papierze, a integracja rosyjsko-białoruska znajduje się w fazie stagnacji<sup>204</sup>. Najbardziej jednak kontrowersyjny okazał się postulat przeznaczenia na Partnerstwo Wschodnie dodatkowych środków. Zdecydowanie sceptyczna była większość płatników netto, którzy obawiali się wysokich kosztów nowej inicjatywy. Ten punkt widzenia dodatkowo wsparli członkowie „śródziemnomorscy”, którzy chcieli zwiększenia finansowania południowego wymiaru<sup>205</sup>. Podczas dyskusji nad projektem PW pojawił się zatem, całkiem naturalny zresztą, podział na zwolenników i sceptyków poszczególnych zapisów projektu. Należy przy tym zauważyć, że nie padły słowa bezpośredniego sprzeciwu lub odrzucenia inicjatywy ze strony państw członkowskich albo przyszłych państw partnerskich. Chociaż pojawiły głosy niezgody odnośnie do uczestnictwa Białorusi, ostatecznie mimo różnic, udało się wypracować konsensus<sup>206</sup>.

Uogólniając można powiedzieć, że na rzecz porozumienia opowiadały się zdecydowanie generalnie państwa byłego bloku ZSRR ze względu na bliskość historyczną i kulturową, a do państw kwestionujących poszczególne przepisy można zaliczyć te, które mają bezpośrednie zaangażowanie w inne projekty realizowane w ramach EPS (np. Finlandia – Wymiar Północny, Rumunia – Synergia Czarnomorska, Hiszpania – Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego) a obawy te wynikały z możliwości finansowania PW kosztem

---

<sup>203</sup> Committee on Eastern European Economic Relations, Roads to Visa-free Travel, Position Paper, s. 7–13 – [http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm\\_pdf/Position%20Paper%20Roads%20to%20Visa-free%20Travel\\_0.pdf](http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm_pdf/Position%20Paper%20Roads%20to%20Visa-free%20Travel_0.pdf) [dostępny on-line: 31 XII 2013 r.].

<sup>204</sup> A. Moszes, *Powstanie postimperialnej Rosji i perspektywy odzyskania wpływów na obszarze proradzieckim*, [w:] *Imperium Putina*, W. Konończuk (red.), Warszawa 2007, s. 134-136, 141-144.

<sup>205</sup> B. Wojna., M. Gniazdowski (red.) *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 7-8.

<sup>206</sup> E. Kaca, A. Łada, *Razem czy osobno?...*, Warszawa 2011, s.8.

zmniejszenia środków dla innych inicjatyw<sup>207</sup>. Doskonale obrazuje to przykład Hiszpanii - „uważa ona bowiem, że konieczna jest równowaga finansowa między południowym i wschodnim wymiarem EPS, przy czym równowagę tę rozumie jako >>dwie trzecie środków na współpracę z południowymi sąsiadami UE, a jedna trzecia na współpracę z byłymi republikami sowieckimi<<”<sup>208</sup>.

Partnerzy Unii na Wschodzie to państwa powstałe w wyniku rozpadu ZSRR i które, mimo prawie 20 lat niepodległości, dalej borykają się z typowymi dla transformacji ustrojowej i gospodarczej problemami takimi jak: problemy gospodarcze i związana z tym niska konkurencyjność gospodarek, znaczna zależność energetyczna, słabe instytucje demokratyczne oraz niestabilne instytucje państwowe, niedoinwestowania ochrona środowiska i infrastruktura techniczna, marginalizacja rozwoju regionalnego<sup>209</sup>.

Kraje partnerskie Unii generalnie entuzjastycznie przyjęły projekt Partnerstwa Wschodniego i raczej aktywnie włączały się w kształtowanie jego wersji ostatecznej. Chociaż Niemcy zwracają uwagę, aby język deklaracji i tekstów dotyczących PW i relacji UE z krajami objętymi inicjatywą nie zawierał sformułowań, na które partnerzy mogliby powoływać się przy próbach akcesji do UE. Niemcy preforsowali nazwę „wschodnioeuropejscy partnerzy” zamiast „państwa europejskie” – uniemożliwienie odwołania się na zapis art. 49 TUE. Długo sprzeciwiali się również nazwaniu umów dwustronnych „umowami stowarzyszeniowymi”, aby nie wywoływać skojarzeń z Układami Europejskimi<sup>210</sup>.

Z analizy danych zawartych w poniższej tabeli można zauważyć wyraźne podziały pomiędzy partnerami na kilku płaszczyznach. Po pierwsze biorąc pod uwagę kryterium geograficzne Białoruś, Ukraina i Mołdawia leżą przy granicy UE, bardziej odległy jest rejon Kaukazu<sup>211</sup>. Po drugie, ze względu na sam stosunek do inicjatywy. Białoruś ogólnie pozytywnie oceniła przedstawioną propozycję, o tyle Mołdawia, Gruzja i Ukraina odniosły się do inicjatywy z rezerwą czując się niedocenione – Ukraina i Gruzja ponieważ uważały, że dzięki rewolucji pomarańczowej i „róż” zasługują na więcej; Władze Mołdawii zaś były

---

<sup>207</sup> K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, Prace OSW, Warszawa 2011, s. 22.

<sup>208</sup> *18th Franco-Spanish Summit Statements made by M. Jacques Chirac, President of the Republic, during His Joint Press Conference with Mr Jose Luis Rodriguez Zapatero, President of the Government of Spain (Excerpts)*, 10.11.2005, [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr). cyt. za: B. Wojna., M. Gniazdowski (red.) *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 30.

<sup>209</sup> G. Szklarczyk *Europejska, Modernizacja Europy Wschodniej a pomocowe instrumentarium Partnerstwa Wschodniego* [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wielka szansa Europy*, J. Sawczak (red. nauk.), Poznań 2011, s. 176.

<sup>210</sup> J. Gotkowska, *Niemcy wobec Partnerstwa Wschodniego*, Komentarze OSW 16.06.2010 nr 37, s.3.

<sup>211</sup> Ł. Potocki, *Od „Szerszej Europy” do Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedzka Unii Europejskiej*, M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz (red. nauk.), Lublin 2012, s.61.

zdania, że nie zasługuje na szeregowanie jej z tak odległymi państwami jak te z Kaukazu Południowego<sup>212</sup>. Po trzecie wreszcie proeuropejskie protesty z przełomu dekad stworzyły szansę na poważne zmiany polityczne i wzmocnienie tendencji proeuropejskich w Armenii. Natomiast Azerbejdżan jest sceptyczny wobec głębszej współpracy z UE i niechętny do podjęcia wymaganych reform<sup>213</sup>.

Kolejne rozbieżności dotyczą chęci akcesji do Unii Europejskiej. Gruzja i Mołdawia dążą do akcesji do UE, Armenia zresztą też (choć art. 49 TUE jej to uniemożliwia)<sup>214</sup>. Ukraina raz chce, raz nie chce, ogólnie rzecz biorąc lawiruje pomiędzy Rosją a UE, jest niezdecydowana; Białoruś widzi możliwość przystąpienia ale dopiero w długim okresie, a Azerbejdżan jest temu pomysłowi raczej niechętny, gdyż w Baku zauważa się trudności, przeciągające się negocjacje i ogólny brak chęci po stronie UE jakie występują przy wieloletnich staraniach się Turcji o członkostwo<sup>215</sup>.

Do różnic w trzeciej płaszczyźnie zaliczyć należy te, polegające na odmiennym postrzeganiu roli Rosji w regionie jako mocarstwa. Antyrosyjskie podejście ma Gruzja i Mołdawia ze względu na aktywny udział Kremla w powstaniu i wspieraniu zbuntowanych republik tych państw - Osetii Południowej, Abchazji i Naddniestrza. Z drugiej strony są prorosyjskie Armenia i Białoruś, które są powiązane z Federacją Rosyjską różnymi układami politycznymi, gospodarczymi czy też wojskowymi<sup>216</sup>. Z trzeciej zaś strony są państwa, które nie mają jasno wykrystalizowanych stosunków Rosją jak Azerbejdżan i Ukraina<sup>217</sup>. Widoczne jest to w przypadku tej ostatniej – rewolucja na której czele stanął Wiktor Juszczenko zmarnowała swój potencjał demokratycznych reform i pogрузzyła się w wewnętrznych konfliktach, a stronnictwo prezydenckie doprowadziło do uznania zbuntowanych prowincji gruzińskich<sup>218</sup>.

---

<sup>212</sup> Tamże, s. 63-64.

<sup>213</sup> T. Sikorski, *Armenia i Azerbejdżan a Partnerstwo...*, s. 1

<sup>214</sup> L. Litra, *Europejskie nadzieje Kiszyniowa*, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 2 (XVI), s. 169; M. Mehrabian, *Ormianie wybierają Europę*, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 2 (XVI), s. 184-189

<sup>215</sup> B. Wojna., M. Gniazdowski (red.) *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 59-62.

<sup>216</sup> K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja ...*, s. 25.

<sup>217</sup> O. Pavliuk, I. Klympush-Tsintsadze (red.), *The Black Sea Region. Cooperation and security building*, Nowy Jork, 2004, s. 7.

<sup>218</sup> I. Sołonenko, *Ukraina liczy na Polskę*, „Nowa Europa Wschodnia” Nr 2 (XVI) 2011, s. 156-157.

Państwo Czynnik	Kaukaz Południowy			Europa Wschodnia		
	Armenia	Azerbejdżan	Gruzja	Białoruś	Mołdawia	Ukraina
stosunek władz krajowych do EPS i PW	Armenia uczestniczy we wdrażaniu EPS i odnosi się pozytywnie co idei PW	Azerbejdżan deklaruje przychylny stosunek do idei PW	Gruzja przyjęła pozytywnie inicjatywę, aczkolwiek mówi się o niej bardzo niewiele	Władze od początku zainteresowane, choć starały się tego nie okazywać	Niewielki entuzjazm władz wobec tego projektu. - potrzebna jest jasna perspektywa europejska dla kraju	Ukraina odniosła się chłodno i nieufnie. EPS nie docenia ani europejskiej tożsamości Ukrainy, ani ambicji akcesji do Unii
Członkostwo w UE	Członkostwo w UE traktują jako „strategiczny wybór”	Nie zachęca przykład bliskiej mu kulturowo i politycznie Turcji, której wieloletnie starania o uzyskanie członkostwa w UE nie przyniosły do tej pory oczekiwanego rezultatu	PW to krok w kierunku integracji z UE	Niepewna, długo–okresowa perspektywa	Od wielu lat konsekwentnie opowiada się za integracją ze strukturami NATO i UE	Władze oczekują, że Unia udzieli jej szerokiego wsparcia w procesie integracji oraz uzna jej „europejską perspektywę”

<p style="text-align: center;"><b>oczekiwania względem UE</b></p>	<p>Pozyskanie funduszy modernizacyjnych, większa uwaga na region Kaukazu, liberalizacja systemu wizowego, budowa strefy wolnego handlu, współpraca regionalna, poparcie w politycznych i historycznych sporach z Turcją i Azerbejdżanem</p>	<p>Rozwiązanie konfliktu karabaskiego, ubezpieczeń- stwo ogólne, walka z terroryzmem i handlem narkotykami, tranzyt, ubezpieczeń- stwo energetyczne, współpraca gospodarcza poza sektorem paliwowym, liberalizacja systemu wizowego, wymiana studentów, współpraca naukowa i prawna</p>	<p>Liberalizacja systemu wizowego, usunięcia barier handlowych i utworzenia strefy wolnego handlu, zaangażowanie w rozwiązywanie konfliktów na Kaukazie, priorytetowymi dziedzinami kwestie bezpieczeństwa, tranzytu surowców i transportu, poprawę warunków działania przedsiębiorstw, budowa rurociągu Nabucco</p>	<p>Legitymizacja reżimu, zakończenie izolacji politycznej, pomoc techniczna, złagodzenie systemu wizowego współdziałania w zakresie handlu, energetyki, transportu, walki z przestępczością transgraniczną i ekologii oraz rolnictwa, współpraca celna, zwalczanie nielegalnej migracji, środki z EBOiR i EBI</p>	<p>Pomoc w reintegracji kraju – Naddniestrze, budowa pogłębionej strefy wolnego handlu, mobilność siły roboczej liberalizacji reżimu wizowego pozyskanie funduszy unijnych i pomocy w promocji eksportu oraz produkcji na rynkach wina</p>	<p>Podniesienie efektywności działań administracji, wsparcie regionów, wsparcia dla rolnictwa, rozbudowy współpracy w sferze bezpieczeństwa i energetyki - transport gazu do UE, modernizacji sieci gazociągów inwestycji w rozwój infrastruktury transportowej i rolniczej oraz wzmocnienia współpracy przemysłowej</p>
---	---	---	--	---	--	--



<p style="text-align: center;"><b>Relacje z Federacją Rosyjską</b></p>	<p>Jedyny prorosyjski kraj Kaukazu Południowego. Jest związana z Rosją sojuszem politycznym i przymierzem wojskowym, a gospodarka jest kontrolowana przez podmioty rosyjskie</p>	<p>PW ma anty-rosyjskie ostrze i jest próbą ukarania Rosji za wojnę z Gruzją poprzez oderwanie od niej Azerbejdżanu, Białorusi i Armenii oraz stanowi strategiczną przeciwwagę dla działań Rosji</p>	<p>Wojna z Rosją w 2008 roku, Rosja uznała i wspiera separatystyczne republiki</p>	<p>Członek Układu o Bezpieczeństwie i Układzie Wzajemnym i Związku Rosji i Białorusi, unia celna z Rosją i Kazachstanem</p>	<p>Integracja z UE jako forma także niezależnia Rosji, Rosjanie wspierają i uznali Naddniestrze</p>	<p>Podczas wojny rosyjsko-gruzińskiej stanęła po stronie Kremla, uznając status prawnomiędzynarodowy Osetii Południowej i Abchazji</p>
--	--	--	--	---	---	--

tabela 1. źródło: opracowanie własne na podstawie B. Wojna., M. Gniazdowski (red.) *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa 2009, s. 57-68.

Pewne zbieżności występują przy celach, jakie chcą osiągnąć partnerzy dzięki uczestnictwu w PW. Wszystkie państwa zgodnie chcą liberalizacji ruchu granicznego, utworzenia strefy wolnego handlu, współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, transportu, ochrony środowiska czy też zwalczania korupcji i zorganizowanej przestępczości, w tym handlu ludźmi i przemytu. Dodatkowo Armenia, Gruzja i Mołdawia postulują większą obecność UE w regionie i pomoc w rozwiązywaniu „zamrożonych konfliktów”<sup>219</sup>, natomiast Azerbejdżan i Białoruś nie wykazują zainteresowania wprowadzeniem demokratycznych reform i rządów prawa, nie są też członkami WTO, nie mają zatem prawa negocjacji układu o strefie wolnego handlu<sup>220</sup>.

Te odrębne zdania znalazły wyraz w reprezentacji państw sceptycznych podczas szczytu inauguracyjnego. Podczas gdy zdecydowana większość uczestników była reprezentowana przez szefów rządów lub głowy państw – kilka krajów wysłało niższych rangą przedstawicieli - ministrowie reprezentowali Austrię, Białoruś, Malte, Cypr, Hiszpanię, Litwę, Luksemburg, Mołdawię, Portugalię, Wielką Brytanię i Włochy<sup>221</sup> - państwa, które projekt polsko-szwedzki przyjęły z niechęcią lub chłodno się do niego odniosły.

## 2. Rola i interesy Rosji w konfliktach regionalnych

„Połączenie dążenia do samodzielności państw WNP<sup>222</sup> z >>syndromem antyimperialnym<<, który kazał odrzucać wszystkie koncepcje wychodzące z dawnego centrum, spowodowało, że próba zbudowania nowej struktury integracyjnej na gruzach Związku Radzieckiego musiała zakończyć się niepowodzeniem”<sup>223</sup>. Wspólnota Niepodległych Państw formalnie istnieje dalej, jednak nie zrealizowała żadnego z deklarowanych celów. Chociaż Moskwa ciągle jest zainteresowana utrzymaniem iluzji funkcjonowania WNP, to wydaje się, że ostateczny rozpad Wspólnoty dokona się w ciągu najbliższych kilku lat<sup>224</sup>.

---

<sup>219</sup> E. Kaca, M. Sus, *Trudne początki...*, s. 6.

<sup>220</sup> R. Czachor, *Miejsce Republiki Białoruś w polskiej polityce wschodniej. Bilans dwudziestolecia*, Wrocławski Przegląd Międzynarodowy nr 2/2011 *Bilans dwudziestolecia polskiej polityki wschodniej*, s. 142.

<sup>221</sup> *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze*, Praga, 7 maja 2009 r. 8435/09 (Presse 78), s. 2-3.

<sup>222</sup> Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawia, Rosja, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina i Uzbekistan (Gruzja opuściła ugrupowanie w sierpniu 2009 roku). Spośród postsowieckich republik członkami Wspólnoty Niepodległych Państw nie były jedynie Litwa, Łotwa i Estonia.

<sup>223</sup> W. Konończuk, *Fiasko integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze poradzieckim 1991–2006*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich, Warszawa 2007, s. 21.

<sup>224</sup> Tamże.

Powstała w ten sposób pustkę wydaje się, że próbuje zagospodarować Unia Europejska rozszerzając strefę bezpieczeństwa i wolności. Powołane Partnerstwo Wschodnie przyczynia się do umocnienia więzi z krajami partnerskimi na Wschodzie, inicjując długi i skomplikowany proces transformacji politycznej i gospodarczej. Region nadal jednak stoi w obliczu poważnych wyzwań – pomiędzy poszczególnymi partnerami występują spore różnice i tym samym w różnym stopniu są podatne na czynniki zewnętrzne, w tym szczególności wpływy Federacji Rosyjskiej.

Popularne jesienią 1989 roku hasło głosiło, że upadek komunizmu w Polsce trwał 10 lat, na Węgrzech 10 miesięcy, w NRD 10 tygodni, w Czechosłowacji 10 dni<sup>225</sup>. I chociaż w Europie Centralnej praktycznie wyeliminowany został wpływ Rosji na sprawy wewnętrzne, to po rozszerzeniach z lat 2004-2007, problemy (oprócz globalnego kryzysu gospodarczego), z którymi zmagają się (i dalej zmagają) obecne kraje partnerskie, zaczęły oddziaływać na sprawy wewnętrzne Unii<sup>226</sup>.

Po pierwsze, problemem jest słaba państwowość spowodowana wojnami domowymi postradzieckich niepodległych republik z separatystycznymi regionami – Azerbejdżan, Gruzja i Mołdawia zmagają się do tej pory z nierozwiązanymi konfliktami terytorialnymi („zamrożone konflikty”), a sama zaś Ukraina zмага się z „gorącym” sporem na Krymie<sup>227</sup>, który zamieszkuje rosyjska większość<sup>228</sup> o co najmniej obojętnym stosunku do rządów Kijowa oraz, który to jest bazą rosyjskiej Floty Czarnomorskiej. 20% powierzchni Azerbejdżanu (Górny Karabach) okupuje Armenia, Mołdawia zaś nie kontroluje większości swej granicy z Ukrainą (zajmowanego przez Naddniestrze), a na terytorium Gruzji ok. 100 km od stolicy stacjonują oddziały rosyjskie (Osetia Południowa i Abchazja)<sup>229</sup>.

Po drugie, w wyniku dążeń Rosji do odbudowy swojej strefy wpływów, stara się ona osłabić suwerenność krajów sąsiedzkich poprzez pośrednie wspieranie istnienia „buntujących się” regionów w tych państwach - utrudnia to faktyczne sprawowanie władzy na swym

<sup>225</sup> <http://www.rok1989.pl/r89/czechoslowacja/historia/8588,Czechoslowacja.html> [dostępny on-line 20 II 2014 r.].

<sup>226</sup> Od powstania WNP nie było pomysłu na funkcjonowanie Wspólnoty. Różne państwa inaczej postrzegały jej przyszłość, rolę i zadania. Dla Ukrainy, Mołdawii i Gruzji było umacnianie uzyskanej niepodległości dla państw azjatyckich, zaskoczonych niespodziewaną niepodległością – byli zwolennikami współpracy w ramach WNP: utrzymanie ścisłych powiązań gospodarczych z byłą metropolią. W. Konończuk, *Fiasko integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze poradzieckim 1991–2006*, Prace OSW, Warszawa 2007, s. 16.

<sup>227</sup> W 1954 roku Krym został przekazany z Rosyjskiej FSRR do Ukraińskiej SRR. Cały obszar półwyspu wchodzi w skład Autonomicznej Republiki Krymu; wyjątkiem jest miasto wydzielone Sewastopol, które podlega bezpośrednio władzom centralnym w Kijowie.

<sup>228</sup> Według spisu z 2011 roku większość ludności (58,5%) stanowią Rosjanie. Oprócz nich żyją tu Ukraińcy (24,4%) i Tatarzy krymscy (12,1%). Źródło: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality/Crimea/> [dostępny on-line 20 II 2014 r.]

<sup>229</sup> N. Popescu, A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Londyn–Warszawa 2010, s.35.

terytorium i w konsekwencji powoduje przejmowanie kontroli nad zasobami, które mogłyby pozwolić budować partnerskie relacje z państwami trzecimi lub też im dać samodzielność gospodarczą<sup>230</sup>.

Po trzecie, sama zaś Rosja nie lubi zmian. Rosjanie są narodem konserwatywnym. Początkowo przez setki lat akceptowali „samodzierżawie”. Następnie przez dziesiątki lat aprobowali komunistycznych przywódców, nawet których upadek, nie doprowadził do jakiegokolwiek zmiany – budowa komunizmu odbywała się aż do samego końca ZSRR. Zmiana systemu na demokratyczny też się w społeczeństwie rosyjskim nie przyjęła - od 12 lat autorytarny Putin jest nowym rosyjskim carem i pozostanie nim pewnie przez kolejne lata<sup>231</sup>.

Dynamika zmian zachodzących na Kaukazie i w Europie Wschodniej w ramach Partnerstwa osłabia Rosję, stąd też jej opór i pośrednie (embargo na mołdawskie wino) i bezpośrednie (wojna gruzińsko-rosyjska) próby zachowania *statusu quo*. Dla wielu Rosjan czasy ZSRR wciąż są okresem, w którym odnajdują powody do czerpania dumy narodowej, choć powoli się to zmienia. Rewolucyjne zmiany, jak te zachodzące obecnie na Ukrainie, wywołują w Rosji strach. Bardzo wielu Rosjanom nie podoba się to, co dzieje się obecnie na Ukrainie i dają temu wyraz<sup>232</sup>.

Po 1991 r. Rosja zdołała utrzymać swoje oddziały wojskowe we wszystkich krajach partnerskich<sup>233</sup>, a jej jednostki wojskowe często są rozmieszczane na obszarach konfliktów „zbuntowanych republik”, co pozwala traktować je jako *quasi*-siły pokojowe. Obecność rosyjskiej armii znacznie ogranicza suwerenność państw sąsiedztwa poprzez uniemożliwienie sprawowania pełnej kontroli nad swym terytorium jako wynik wspierania i prowokowania konfliktów etnopolitycznych<sup>234</sup>.

Dla Armenii utrzymanie sojuszu wojskowego z Rosją służy odstraszeniu Azerbejdżanu, z którym formalnie wciąż pozostaje w stanie wojny. Na Ukrainie stale utrzymują się napięcia na Krymie, szczególnie te związane z autonomicznym statusem prowincji oraz działaniami rosyjskiej Floty Czarnomorskiej. Władze Białorusi natomiast chcą ochrony przed sankcjami Zachodu oraz przed demokratyczną opozycją. Odsunięte zostały UE, USA i OBWE od rozmów pokojowych dotyczących statusu prawnego Naddniestrza

---

<sup>230</sup> tamże, s. 35-36.

<sup>231</sup> M. Rzepecki, *Na Wschodzie (zgodnie z przewidywaniami) bez zmian*, <http://www.institutobywatelski.pl/5253/komentarze/na-wschodzie-zgodnie-z-przewidywaniami-bez-zmian/2> [dostępny on-line 23 II 2014 r.].

<sup>232</sup> P. Milewski, *Transsyberyjska. Droga żelazną przez Rosję i dalej*, Warszawa 2014, s. 5.

<sup>233</sup> W. Konończuk, *Fiasko integracji. WNP i inne organizacje...* s. 16.

<sup>234</sup> N. Popescu, A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej...*, s. 68.

poprzez wymuszenie negocjacje w formule „2+1” (Rosja jako mediator pomiędzy Mołdawią i Naddniestrzem) i od lat blokowane są inicjatywy europejskie mające na celu uregulowanie konfliktu o Abchazję i Osetię w Gruzji. Wreszcie, sama zaś Moskwa twierdzi, że musi móc zagwarantować bezpieczeństwo obywatelom Rosji, osobom pochodzenia rosyjskiego oraz rosyjskojęzycznym mieszkańcom swej „bliskiej zagranicy”<sup>235</sup>. Po wojnie w Gruzji pojawiły się jednak zarzuty, że Rosja celowo rozdaje swe paszporty obcokrajowcom, by tworzyć lub powiększać mniejszości, do ochrony których mogłaby sobie następnie rościć prawo<sup>236</sup>.

Konflikty w krajach partnerskich na Kaukazie Południowym wybuchły w związku z rozpadaniem się ZSRR. Były one głównie efektem konfliktów etnicznych (Kaukaz) zróżnicowaniem gospodarczym (Naddniestrze), a także nagłej eskalacji nacjonalizmów i dążeń niepodległościowych Gruzji i Azerbejdżanu w wyniku reform Gorbaczowa<sup>237</sup>. Separatyści, w wyniku konfliktów zbrojnych, przy wsparciu Rosji, przejęli kontrolę nad spornymi obszarami i obronili swoją niezależność od Gruzji i Azerbejdżanu, a na zajętych obszarach utworzyli powszechnie nieuznawane przez społeczność międzynarodową, z wyjątkiem Rosji, organizmy *quasi*-państwowe, będące jej faktycznymi protektoratami<sup>238</sup>. Okrzepnięcie państwowości i gospodarek Azerbejdżanu i Gruzji oraz wzrost stopniowego zaangażowania UE doprowadziły w połowie lat 90. do zawarcia rozejmów pod auspicjami ONZ (Abchazja) oraz OBWE (Osetia Południowa, Karabach)<sup>239</sup>. Jednak rokowania te nie doprowadziły do pełnego rozwiązania sporów i, pomimo wojny gruzińsko-rosyjskiej w 2008 roku, niestabilny i podatny na zmiany *status quo* został zachowany.

Dla zupełności tematu należy jeszcze stwierdzić, że problemy etnopolityczne i gospodarcze Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego to nie tylko problem integralności terytorialnej Mołdawii, Azerbejdżanu/Armenii oraz Gruzji, ale także m.in. w Czeczenii i Dagestanie.

---

<sup>235</sup> Tamże, s. 68-71.

<sup>236</sup> N. Popescu, „CEPS Working Document” nr 260, marzec 2007 [w:] *Europe's Unrecognised Neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia*. s. 15-19.

<sup>237</sup> *Pierestrojka* (ros. przebudowa), *glasnost* (ros. jawność) i *uskorzenie* (ros. przyspieszenie) stanowiły symbol nowego kursu politycznego Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego w 1985 roku przez Michaiła Gorbaczowa po objęciu przezeń stanowiska sekretarza generalnego Komitetu Centralnego partii. M. Smoleń, *Stracone dekady. Historia ZSRR 1917–1991*, Warszawa-Kraków 1994, s. 339-341.

<sup>238</sup> W. Bartuzi, K. Pełczyńska-Nałęcz, K. Strachota, *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: rozmrożone konflikty pomiędzy Rosją a Zachodem*, 09.07.2008. Raport Specjalny, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, s. 2-3.

<sup>239</sup> tamże.

Muzułmańskie bojówki stanowią poważną siłę ideologiczną i militarną a zarazem jedno z kluczowych wyzwań dla stabilności w regionie. Od 2007 roku występują pod szyldem Emiratu Kaukaskiego – ponadnarodowego „państwa” islamskiego obejmującego republiki Kaukazu Północnego (przede wszystkim Czeczenia, Inguszetia i Dagestan)<sup>240</sup>. Organizacja ta jest kontynuatorem nieuznawanego na arenie międzynarodowej państwa czeczeńskiego powstałego w wyniku ogłoszenia przez czeczeńskich separatystów niepodległości w 1991 roku. W rzeczywistości jest to licząca około kilkuset członków w regionie podziemna organizacja zbrojna prowadząca dżihad, a niejednokrotnie działania o charakterze terrorystycznym<sup>241</sup>, przeciwko władzom federalnym i republikańskim, którego deklarowanym celem jest utworzenie niepodległego państwa z ustrojem opartym na szariacie<sup>242</sup>.

Należy jeszcze zauważyć, że zbrojni radykałowie islamscy przestali być fenomenem lokalnym. Organizacje stworzone przez te środowiska (Islamski Ruch Uzbekistanu i Islamska Unia Dżihadu) zrzeszają obecnie islamistów nie tylko z Kaukazu i Azji Centralnej, lecz także z innych państw, między innymi z Rosji, Pakistanu, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Chin, Turcji czy nawet Birmy<sup>243</sup>.

Kraje wschodniego sąsiedztwa są beczką prochu – stale grożą wybuchem: rolę iskry może odegrać zarówno konflikt etniczny, trudności gospodarcze lub kryzys polityczny wsparty zaangażowaniem Rosji. Wydaje się, że z tą ostatnią sytuacją mamy odczynienia w obliczu obecnej (1 marca 2014 r.) sytuacji w Kijowie i na Krymie.

Starcia Samoobrony Majdanu z siłami porządkowymi, w szczególności liczne ofiary śmiertelne po stronie Samoobrony, stały się wstrząsem, który doprowadził najpierw do ustępstw prezydenta Wiktora Janukowycza w negocjacjach, prowadzonych przy wsparciu ze strony UE, następnie do jego ucieczki i porzucenia władzy przez dotychczasowe kierownictwo państwa. Jediną legalną władzą państwową pozostała demokratycznie wybrana Rada Najwyższa<sup>244</sup>, która usuwając prezydenta z urzędu i rozpisując przedterminowe wybory, przejęła władzę w kraju<sup>245</sup>. Natomiast gospodarka Ukrainy jest poważnie osłabiona - rosnące bezrobocie, utrzymywanie się niskiej jakości życia, niewielki napływ bezpośrednich

---

<sup>240</sup> W. Górecki, *Rosyjski Kaukaz bez zmian. Lokalna wojna na przedpolach olimpiady*, Prace OSW nr 47, Warszawa 2014, s.12

<sup>241</sup> *Legal remedies for human rights violations in the North Caucasus Region*, Parliamentary Assembly of Council of Europe's Resolution 1738 (2010) Final version, s. 1.

<sup>242</sup> M. Falkowski, M. Marszewski, *Kaukaskie „terytoria plemienne”*. Kaukaz Północny – cywilizacyjnie obca enklawa w granicach Rosji, Prace OSW nr 34, Warszawa 2010, s. 22.

<sup>243</sup> J. Lang, *Zbrojni radykałowie islamscy z Azji Centralnej*, Raport OSW, Warszawa 2013, s. 5.

<sup>244</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wyborów parlamentarnych na Ukrainie P6\_TA(2006)0138 z 6 kwietnia 2006 r. Dz. Urz. UE. C 293 z 2 grudnia 2006 r., punkt D.

<sup>245</sup> T. A. Olszański, *Koniec reżimu Janukowycza*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-02-26/koniec-rezimu-janukowycza> [dostępny on-line 31 lutego 2014 r.].

inwestycji zagranicznych, rosnący dług publiczny i wysokie koszty obrony kursu walutowego wskazują na niewielkie szanse poprawy sytuacji<sup>246</sup>.

W nocy z 27 na 28 lutego rozpoczęła się operacja wojskowa mająca doprowadzić do okupacji Krymu przez Rosję, spełniająca jednocześnie kryteria pozwalające zakwalifikować ją jako agresję zbrojną przeciwko Ukrainie. Działania te zmierzały do przejścia militarnej kontroli nad półwyspem przez armię rosyjską – a to stanowi naruszenie międzynarodowych zobowiązań Rosji i norm prawa międzynarodowego w ogóle.

Zasada nieinterwencji jest zwyczajem międzynarodowym i polega na poszanowaniu suwerenności terytorialnej państwa w sprawach, w których każde państwo, na podstawie zasady suwerenności państwa, ma prawo do swobodnego decydowania. Samo zaś prawo międzynarodowe nie zawiera normy prawa do interwencji w celu udzielenia poparcia opozycji w innym kraju<sup>247</sup>.

Działania Rosji są także sprzeczne m.in. z Aktem końcowym OBWE oraz zakazem użycia siły wprowadzonym przez Kartę NZ<sup>248</sup> oraz celami Narodów Zjednoczonych<sup>249</sup>. Nakłada on prawny obowiązek powstrzymania się od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niepodległości innych państw. Wyjątki dotyczą sytuacji uregulowanych w rozdziale VII Karty, jeżeli na działanie to zgodziła się Rada Bezpieczeństwa ONZ lub w ramach samoobrony w celu odparcia napaści zbrojnej. Ponadto Rosja naruszyła co najmniej trzy porozumienia dwustronne: o przyjaźni, współpracy i partnerstwie z 1997 r., o statusie i warunkach przebywania Floty Czarnomorskiej Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy z 1997 r. oraz o gwarancjach, których Rosja udzieliła Ukrainie w deklaracji z Budapesztu z 1994 r., (przystąpienie Ukrainy do traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej)<sup>250</sup>.

Prezydent Putin uzasadniał działania na terytorium Ukrainy dwoma argumentami. Po pierwsze, jest to realizacja prośby prezydenta Janukowycza, które jako uzasadnienie interwencji, nie może być prawnie skuteczne, ponieważ nie był on już legalnym przedstawicielem państwa ukraińskiego, a którego nowy rząd został uznany przez

---

<sup>246</sup> P. Toporowski, *Sytuacja gospodarcza na Ukrainie: niewielkie szanse na poprawę*, Biuletyn PISM Nr 15 (1127), 12 lutego 2014, s. 1.

<sup>247</sup> M. N. Shawn, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2011, s. 704.

<sup>248</sup> art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 roku Nr 23, poz. 90).

<sup>249</sup> Wstęp do Karty głosi, że celem członków ONZ jest „Uchronić przyszłe pokolenia od klęski wojny.” oraz art. 2 ust. 4: „Wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości któregośkolwiek państwa.”

<sup>250</sup> Ł. Kulesa, M. Radziejowska, M. Terlikowski, *Działania Rosji na Krymie w kontekście bezpieczeństwa i prawa międzynarodowego*, Biuletyn PISM Nr 26 (1138), 6 marca 2014, s. 1.

społeczność międzynarodową. Po drugie, zaistniała konieczność ochrony obywateli rosyjskich i rosyjskich obiektów wojskowych.

Praktyka państw nie wyklucza wprawdzie podjęcia działań zmierzających do ochrony obywateli znajdujących się w stanie bezpośredniego zagrożenia na terytorium innego państwa, które nie może lub nie chce zapewnić im ochrony<sup>251</sup>. Takie działania mogą być bowiem uzasadnione wyłącznie jeżeli podjęto je w sytuacji bezpośredniego zagrożenia i są proporcjonalne do tego zagrożenia<sup>252</sup>. Jednak „nie ma żadnych dowodów na to, że bezpieczeństwu obywateli rosyjskich na Krymie zagrażały działania władz ukraińskich lub działania, na które władze ukraińskie nie byłyby w stanie zareagować”<sup>253</sup>.

Inną kwestią jest współdziałanie rosyjskiej armii z formacjami paramilitarnymi Autonomicznej Republiki Krym, które powinny być traktowane jako zbrojna organizacja przestępcza działająca na terytorium Ukrainy – niepodległego i suwerennego kraju. Jednak nieuznawane władze Krymu utworzyły własne uzbrojone oddziały; spowodowało to kolejny problem prawnomiędzynarodowy, wiążący się z możliwością uznania suwerenności Krymu. Takie siły należy potraktować analogicznie jak formacje zbrojne innych nie uznanych „parapaństw”, nawet gdyby Krym nie ogłosił niepodległości<sup>254</sup> a pomoc rosyjskich wojsk za niezgodną z prawem. „Żadne państwo nie powinno organizować, wspierać, finansować, tolerować, podżegać czy zachęcać do działań wywrotowych, terrorystycznych lub zbrojnych mających na celu obalenie przemocą reżimu innego państwa ani ingerować w konflikt wewnętrzny (wojnę domową) w innym państwie” oraz „powstrzymać się od jakiegokolwiek działania zmierzającego do częściowego lub całkowitego rozpadu jedności i integralności terytorialnej dowolnego innego państwa”<sup>255</sup>.

Zgodnie z rezolucją ONZ za zbrodnię agresji uznano „planowanie, przygotowanie, rozpoczęcie lub przeprowadzenie – przez osobę będącą rzeczywiście w stanie kontrolować polityczne lub zbrojne działanie państwa lub kierować takim działaniem – aktu agresji, który ze względu na swój charakter, wagę i skalę stanowi wyraźne naruszenie przepisów Karty Narodów Zjednoczonych”<sup>256</sup>. W tym kierunku został znowelizowany statut Międzynarodowego Trybunału Karnego dodany artykuł 8 *bis* za akt agresji uznaje użycie sił

---

<sup>251</sup> W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 723.

<sup>252</sup> A. Łazowski, A. Zawadzka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008, s. 298.

<sup>253</sup> Ł. Kulesa, M. Radziejowska, M. Terlikowski, *Działania Rosji na Krymie...*, s. 1.

<sup>254</sup> A. Wilk, *Rosyjska interwencja wojskowa na Krymie*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-05/rosyjska-interwencja-wojskowa-na-krymie> [dostępny on-line 5 III 2014 r.].

<sup>255</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625 (XXV) – Deklaracja zasad prawa międzynarodowego z 24 października 1970 r.

<sup>256</sup> Art. 1 aneksu do Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 3314 z 1974 roku.



zbrojnych przez państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub politycznej niezależności innego państwa lub w każdy inny sposób sprzeczny z Kartą Narodów Zjednoczonych. Zgodnie z wyrokiem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w którym stwierdził, że zbrojna napaść oznacza użycie środków militarnych w celu pogwałcenia integralności terytorialnej i niezależności politycznej innego państwa, bądź też atak na jego statek lub samolot nad morzem otwartym<sup>257</sup>.

Mając na uwadze powyższe, definicję samoobrony oraz możliwość zbiorowej akcji przeciwko agresorowi z art. 51 w rozdziale VII Karty NZ należy stwierdzić, że każde państwo, w tym Ukraina, ma prawo odeprzeć atak na własne terytorium<sup>258</sup>. Państwo napadnięte ma prawo użyć swoich sił zbrojnych, indywidualnie lub przy wsparciu sojuszników, w celu odparcia zbrojnej napaści, która musi być realna a nie potencjalna. Jednak samoobrona przysługuje tylko momentu zajęcia stanowiska i podjęcia przez nią niezbędnych środków w celu przywrócenia pokoju Rada Bezpieczeństwa ONZ. Przy czym podjęte działania muszą być proporcjonalne - doraźnie odpierające zbrojną napaść, ograniczone terytorialnie do obszaru objętego agresją oraz równoległe do działań przeciwnika<sup>259</sup>.

Stawka w tej grze jest więc bardzo wysoka, szczególnie dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, w tym Polski, w kontekście nieprzewidywalności działań Rosji. Jeżeli dojdzie do zapaści systemów gospodarczych omawianych państw, UE może stanąć przed koniecznością ich finansowego wsparcia.

Ryzyko wybuchu konfliktów na tle etnicznym i politycznym stanowi rzeczywiste i bezpośrednie zagrożenie dla projektu pokojowego, jakim jest Partnerstwo Wschodnie w ramach UE czy też Partnerstwa dla Pokoju pod egidą NATO. Żadne z państw członkowskich UE nie chce też powrotu do czasów, gdy bezpieczeństwo Europy było chronione za pomocą równowagi sił, stref wpływów i wszechobecności sił wojskowych<sup>260</sup>.

Podsumowując, należy podkreślić, że, w kontekście Partnerstwa Wschodniego, Kaukaz Południowy jest miejscem trzech, a tak naprawdę to czterech, wciąż nierozwiązanych konfliktów separatystycznych – w Azerbejdżanie konflikt wokół Górskiego Karabachu, w Gruzji są to konflikty w Abchazji i Osetii Południowej, w Mołdawii status Naddniestrza

---

<sup>257</sup> Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 1986 r. w sprawie Nikaragua przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki dotyczącej działalności militarnej i paramilitarnej w Nikaragui i przeciwko niej, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances 1986*, s. 392, pkt 212.

<sup>258</sup> W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo publiczne międzynarodowe w zarysie*, Warszawa 2011, s. 357.

<sup>259</sup> P. Milik, *Dopuszczalne przypadki użycia sił zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego*, <http://www.psz.pl/tekst-44316/Dopuszczalne-przypadki-uzycia-sil-zbrojnych-w-swietle-prawa-miedzynarodowego> [dostępny on-line 6 III 2014 r.].

<sup>260</sup> N. Popescu, A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji...*, s. 77.

a na Ukrainie – kwestia przynależności Krymu (Autonomicznej Republiki Krym). Jednak na ten moment nie można przewidzieć jak i w jakim stopniu sprawa Krymu, o ile w ogóle, wpłynie na politykę państw wobec kaukaskiego i mołdawskiego separatyzmu.

Zbuntowane prowincje z każdym rokiem pogłębiają rozdział z macierzystymi republikami zarówno w wymiarze polityczno-gospodarczym, jak i na poziomie praktyki zwykłych obywateli. Od początku lat 90. ani Gruzja, ani Azerbejdżan nie kontrolują spornych terytoriów. Oba te państwa skonfliktowane są także z nieformalnymi patronami separatystów – odpowiednio Rosją i Armenią<sup>261</sup>.

„Zamrożone konflikty” Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdawii rzeczywiście występują. Jednak dotychczasowe doświadczenia z ich przebiegiem nie grożą szybkim rozwiązaniem w wyniku znaczącej interwencji UE. Konflikty na tle statusów zbuntowanych prowincji i stosunków energetycznych z udziałem Rosji były katalizatorem większego zaangażowania Unii w regionie w postaci Partnerstwa Wschodniego i Synergii Czarnomorskiej<sup>262</sup>. Jednak chłodne przyjęcie przez beneficjentów jak i państwa członkowskie sprawiła ta pomoc nie była ani oczekiwana, ani możliwa, ani konieczna. Nierozwiązane konflikty nie mogą zostać zlekceważone, ale UE powinna starać się dalej zwiększyć swoje zaangażowanie w pomoc dla regionu w rozwiązaniu tych konfliktów, co nie jest zadaniem łatwym i na pewno nie może odbyć się przy użyciu siły<sup>263</sup>.

Tak naprawdę wśród dużych państw Unii jedynie, co należy podkreślić, Niemcy i Polska priorytetowo traktują wschodnich partnerów. Jednak przed 2008 rokiem traktowały aksjologiczną hierarchię ważności celów unijnej polityki w tym kierunku: dla Niemiec kluczowe były dobre stosunki z Moskwą, natomiast dla Polski najważniejsze było przesunięcie w stronę zachodu Ukrainy, Białorusi, Mołdawii i Gruzji, nawet za cenę konfliktu politycznego z Rosją. Jednak nawet teraz (po 2008 roku) Niemcy uwzględniają perspektywę rosyjską – wynika to z dwóch mitów odnoszących się do Federacji Rosyjskiej:

- mitowi potęgi Rosji, której zgoda jest wymagana w stosunku do podejmowanych działań w Europie Środkowej i Wschodniej;

---

<sup>261</sup> K. Strachota, *Konsekwencje*. [w:] *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania*, Prace OSW, Warszawa 2003, s. 8.

<sup>262</sup> M. Słowikowski, *Współczesna odłona polityki Unii Europejskiej wobec Białorusi, Mołdawii i Ukrainy* [w:] *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata* (red.) T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś, Lublin 2009, s. 206.

<sup>263</sup> W. Paczyński, *Kilka uwag krytycznych do raportu ECFR* [w:] *Debaty Fundacji im. Stefana Batorego, Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów. Komentarze i polemiki*, Warszawa 2010, s. 10.

- mitowi weimarskiemu – według którego upokorzenie silnego kraju grozi popadnięciem w skrajności ustrojowe, które wywołują reakcje totalitarne i chęć rewanżu<sup>264</sup>.

Jednak nieporadność Moskwy ukazały siły NATO w Kosowie w 1999 roku oraz rewolucje w Gruzji (2003) i na Ukrainie (2004), gdzie przeprowadzone zostały poważne zmiany w układzie sił w Europie wbrew jej woli. Motywacjami zaś narodu niemieckiego po 1918 roku kierowały nadzieje na zwycięstwo, a nie upokorzenie (klęska po II Wojnie Światowej choć bardziej dolegliwa, to nie wywołała takich skutków)<sup>265</sup>.

Należy jednak zauważyć, że w drugiej dekadzie XXI, dzięki bogatemu zapleczu surowców energetycznych i znacznym zyskom z ich eksportu, pozycja Rosji jest silniejsza niż wtedy. Do tego stopnia uzależniła od siebie ekonomicznie najbliższych sojuszników, że podobnie jak w wojnie z Gruzją w 2008 roku, teraz Białoruś i Kazachstan nie wsparły Rosji w przypadku wydarzeń na Krymie. Przykład Ukrainy pokazał, że od uścisków Moskwy żaden z „bratnich narodów” nie podskakuje z radości, a jedynie dusi się w jej kleszczach. Rosyjskie władze, ignorując brak wzajemności wciąż biorą sąsiadów w serdeczne uściski – kleszcze dostaw gazu ziemnego i ropy naftowe. Jednak stopniowe przestawienie się europejskich gospodarek na odnawialne źródła energii może Rosję szybko osłabić, a to już daje dużą szansę na rozwiązanie „zamrożonych konfliktów” w regionie.

### 3. Perspektywy dalszej współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego

Ustanowienie europejskiej polityki sąsiedztwa zdecydowanie wpłynęło na zmianę stosunków pomiędzy UE a jej sąsiadami: wzajemne kontakty polityczne stały się bardziej intensywne, rosła wymiana handlowa następował szybki proces liberalizacji i zbliżania przepisów prawnych zwiększyła się też pomoc finansowa Unii o 32%<sup>266</sup>. Wprowadzone zostały także nowe ramy prawne – Unia zobowiązała się, w traktacie lizbońskim, do rozwijania wyjątkowych stosunków z sąsiadami poprzez utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa<sup>267</sup> oraz polepszenie spójności i jednolitości podejmowanych działań

---

<sup>264</sup> P. Żurawski vel Grajewski, *Czy i jak Unia Europejska patrzy na Wschód? Polityka Unii Europejskiej wobec obszaru postsowieckiego a interesy Polski*, Analiza Natolińska 6 (64) 2013, s. 15-16.

<sup>265</sup> tamże.

<sup>266</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Podsumowanie europejskiej polityki sąsiedztwa*, KOM(2010) 207 wersja ostateczna, s. 2.

<sup>267</sup> Zgodnie z art. 8 TUE.

*ad extra* wynikające z powołania Wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych<sup>268</sup>.

Niezależnie od tego osiągnięcie celów EPS - stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu - w dalszym ciągu wymaga dużych nakładów pracy, zwłaszcza w zakresie Partnerstwa Wschodniego. Dlatego właśnie potrzebne jest większe i skuteczniejsze zaangażowanie Unii w rozwiązywanie problemów w regionie. W celu zwiększenia tempa przemian politycznych i reform gospodarczych, bardzo ważne jest utrzymanie dwóch, wprowadzonych niedawno, zasad determinujących nową strategię.

Pierwszą z nich jest wzajemna rozliczalność, a więc dążenie to intensywnego i szczerego dialogu politycznego w wyniku częstych nieformalnych i formalnych kontaktów na wszystkich szczeblach – od wyższych urzędników po podmioty obywatelskie. Pozwala to na wsparcie podejmowanych reform, pomoc w ich realizacji ze strony Unii oraz w konsekwencji, sporządzanie sprawozdań z postępów poczynionych przez kraje<sup>269</sup>.

Takie działania są punktem wyjścia do zastosowania drugiej zasady: „więcej za więcej”, metody opartej na kiju i marchewce, a więc wzajemna rozliczalność pomiędzy UE a jej partnerami. Państwa, które faktycznie przystąpią do realizacji reform politycznych, szanują wspólne wartości związane z prawami człowieka, demokracją i rządami prawa, będą miały możliwość skorzystania z tych aspektów polityki UE, które przynoszą najwięcej wymiernych korzyści. Tacy partnerzy przystąpią zatem do gospodarczej integracji europejskiej, opartej na pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (DCFTA), mobilności społeczeństwa (partnerstwa na rzecz mobilności) oraz większego<sup>270</sup> wsparcia finansowego. Natomiast na każde naruszenie praw człowieka i standardów demokratycznych skutkuje ograniczeniem obopólnego zaangażowania<sup>271</sup>.

Po 6 latach od inauguracji Partnerstwa Wschodniego, Unia i żaden partner nie podpisali najważniejszego dokumentu – układu o stowarzyszeniu. Stąd wynika najważniejsza potrzeba zmian – doprowadzenie do podpisania i następnie szybkiej ratyfikacji w parlamentach narodowych formalnych ram prawnych. Bez tych dokumentów cała inicjatywa wydaje się nie mieć większego znaczenia.

---

<sup>268</sup> Art. 18 i art. 27 TUE.

<sup>269</sup> Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *W sprawie realizacji nowej europejskiej polityki sąsiedztwa*, JOIN(2012) 14 final, s. 6-7.

<sup>270</sup> Wydzielenie funduszu w wysokości 10 % ogólnego budżetu ENPI dla tych krajów, które są najbardziej zaawansowane we wdrażaniu reform. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec – grudzień 2013 /przewodnictwo Litwy w Radzie Unii Europejskiej/*, s. 18.

<sup>271</sup> tamże, s. 4-5.

Jak zostało powiedziane w drugim rozdziale, podstawowym celem Partnerstwa Wschodniego jest upowszechnienia unijnych zasad i wartości, w tym poszanowanie praw człowieka, rządów prawa i demokracji, rozwój gospodarki rynkowej. Istotnym elementem układów jest utworzenie DCFTA pomiędzy państwami członkowskimi a partnerami. Integracja ekonomiczna poprzez tę strefę obejmie m.in. liberalizację barier pozacelnych, harmonizację przepisów handlowych oraz związanych z nimi wymaganiami technicznymi, sanitarnymi i fitosanitarnymi, polityki podatkowej i spraw celnych oraz spraw z zakresu ochrony konkurencji, pomocy publicznej i zamówień publicznych. Liberalizacja przepływu czynników produkcji, harmonizacja prawa oraz strefa wolnego mają doprowadzić do powstania Gospodarczej Wspólnoty Sąsiedztwa i w konsekwencji przyspieszyć wzrost gospodarczy<sup>272</sup>.

Osiągnięcie wspólnie ustalonych celów nie może się jednak wyłącznie koncentrować na dialogu z samymi rządami państw partnerskich. Konieczne jest uwzględnienie również przedstawicieli tworzącego się społeczeństwa obywatelskiego - NGOs, przedsiębiorców, środowiska akademickiego, mediów czy też organizacjami religijnymi. Włączenie wymienionych organizacji pozwoli na lepsze poznanie się zainteresowanych stron na poziomie obywateli oraz na wymianę dobrych praktyk w zakresie reform i zarządzania. Aby to osiągnąć należy wprowadzić, kolejny po DCTFA, komponent umów o stowarzyszeniu – system zintegrowanego zarządzania granicami w ramach, opisywanych już, układów o „mobilności i bezpieczeństwie”, a więc liberalizacji reżimów wizowych i reform sądownictwa i zatrzymaniu korupcji.

W konsekwencji utworzona zostanie możliwość wzajemnej, bezpośredniej wymiany doświadczeń poprzez upowszechnienia wśród młodzieży z krajów partnerskich możliwości brania udziału w konferencjach, wymianach i seminariach w krajach unijnych. W tym celu ważna jest współpraca w zakresie edukacji na szczeblu szkół średnich i uczelni wyższych oraz implementacji programu Erasmus+ (do 1 stycznia 2014 r. EaP for youth). Kształcenie ustawiczne, nieformalna nauka języków, wprowadzenie systemu bolońskiego studiów wpłynie dodatnio na wzrost wykształcenia obywateli, zwiększając jednocześnie konkurencyjność na rynku pracy i obniżając bezrobocie wśród młodych. Pociągnie to za sobą dalszą współpracę w sprawach badań i rozwoju, społecznych i kulturowych podnosząc tym samym poziom innowacyjności gospodarek i wzrost bezpośrednich inwestycji

---

<sup>272</sup> A. Szeptycki, *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską* [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa ...*, s.86

zagranicznych<sup>273</sup>. Wzrost edukacji obywateli zachęci ich do poprawy jakości życia i wymusi spójność społeczną napędzając tym samym konsumpcję dóbr materialnych prowadząc do zmian w gospodarce – wzrośnie zapotrzebowanie na wykształconych pracowników w sektorze usług, kosztem spadku zatrudnienia w rolnictwie i przemyśle<sup>274</sup>, napędzając tym samym rozwój gospodarczy.

Rozwój PW nie powinien jednak odbywać się tylko na poziomie regionalnym i centralnym (państwowym), ale też lokalnym - samorządowym. W tej materii szczególnie ważna jest decentralizacja władzy publicznej i związana z nią autonomia budżetowa oraz wzrost finansowania samorządów. Dzięki temu przyspieszony zostanie rozwój demokracji lokalnej, zwiększy się przejrzystość działania władz oraz udział obywateli w działaniu na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, poprawie ulegnie też efektywność wydatków. W konsekwencji zwiększy się udział obywateli w podejmowaniu decyzji na poziomie lokalnym oraz podejmowanie wspólnych inicjatyw społecznych. Wszystkie te czynniki przyspieszą budowę demokracji i będą wspierały transparentność działań polityków oraz rządy prawa<sup>275</sup>. W związku z tym konieczne są reformy administracji publicznej na szczeblu centralnym i lokalnym. Unia musi zwiększyć pomoc finansową szczególnie w ramach instrumentów TAIEX i EaPIC, które zintensyfikują organizację szkoleń i seminariów, ułatwiają wymianę najlepszych praktyk dotyczących zarządzania strategicznego, realizację programów twinningowych oraz innych form współpracy terytorialnej. Do realizacji tych celów należy wykorzystać Euronest, CORLEAP i Forum Biznesu, aby wspierać i rozwijać pomysły dotyczące rozwoju administracji przyjaznej przedsiębiorstwom na szczeblu lokalnym i regionalnym<sup>276</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Pomiędzy państwami członkowskimi i partnerami występują spore różnice w postrzeganiu Partnerstwa Wschodniego. Wynikają one ze odmiennych losów historycznych, uwarunkowań polityczno-gospodarczych i wreszcie od geopolitycznych i geoeconomicznych interesów regionalnych państw-liderów. Jednak te odmienności będą się

---

<sup>273</sup> N. Didenko, *Europe 2020 and the Eastern Partnership: focus on education, training, youth and employment* [in:] *The Eastern Partnership and the Europe 2020 strategy: Visions of leading policymakers and academics*, Luxembourg 2012, s. 125-132.

<sup>274</sup> T. Birtwistle, tamże, s. 133-134.

<sup>275</sup> *Czas przemyśleć Partnerstwo Wschodnie - Sprawozdanie Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego dla szefów państw i rządów zebranych na szczycie Partnerstwa Wschodniego*, Wilno 2013, s. 1-5.

<sup>276</sup> tamże.

pogłębiać dopóty, dopóki sąsiedzi wschodni będą oczekiwać od Unii wyłącznie korzyści finansowych dając niewiele w zamian, a państwa UE będą traktować strumień pieniędzy jako lek na nierozwiązywalne problemy partnerów. Z tych względów tak ważne jest szczegółowe i dokładne identyfikowanie potrzeb poszczególnych państw, tworzenie elastycznych ram prawnych wzajemnych stosunków oraz wdrażanie zwiększonego unijnego wsparcia technicznego w ramach programów TAIEX i twinningowych w celu efektywnej implementacji celów wskazanych w „dokumentach założycielskich” PW<sup>277</sup>.

Terytoria Europy Wschodniej i Kaukazu pokryte są gęstą siatką konfliktów etno-politycznych. Tak jak wojującego islamu nie można rozpatrywać w oderwaniu od całości problemów w regionie, tak pora żeby władze rosyjskie zauważyły wreszcie proces cywilizacyjnego oddalania się Europy Wschodniej i Kaukazu od Rosji. Zbrojny islam jest jedynie najbardziej skrajnym i jaskrawym przejawem tego procesu. Dopóki „sprawa Krymu” nie rozleje się po byłych republikach ZSRR, dopóty wojujący islam nie będzie w stanie doprowadzić do zmiany politycznego i społecznego *status quo* w regionie<sup>278</sup>

Podstawowe unijne wsparcie musi odzwierciedlać potrzeby partnerów pod względem rozwoju. W większości przypadków postępy poczynione przez partnerów niekoniecznie odpowiadają wspólnie ustalonym celom a ze sprawozdań Komisji i wydarzeń wyłania się mieszany obraz postępów, stagnacji i regresji. Dlatego właśnie tak ważne jest spójne wykorzystanie wszystkich instrumentów oferowanych przez EPS. Utrzymanie polityki opartej na zróżnicowanym podejściu oraz zasadzie „więcej za więcej”, („mniej za mniej” w stosunku do krajów, które nie czynią wystarczających postępów)<sup>279</sup>.

Rewolucje w świecie arabskim miały przełomowe znaczenie – połączone z kryzysem gospodarczym, rozlewając się w stronę wschodnią globu, przyniosły dalekosiężne skutki zwłaszcza dla Unii Europejskiej, docierając do Ukrainy. Zachodzące obecnie zmiany mogą doprowadzić do przyjęcia realnej demokracji, co nie jest nigdy łatwym procesem na pewno. Ze względu na interesy polityczno-gospodarcze i kwestie bezpieczeństwa, UE nie może pozostać biernym obserwatorem wydarzeń – musi zdecydowanie działać, w duchu

---

<sup>277</sup> J. Ćwiek-Karpowicz, B. Wojna, *Partnerstwo Wschodnie – strategia na rok 2011 i lata następne*, Warszawa 2010, s. 6.

<sup>278</sup> M. Falkowski, M. Marszewski, *Kaukaskie „terytoria plemienne”*. Kaukaz Północny – cywilizacyjnie obca enklawa w granicach Rosji, Prace OSW nr 34, Warszawa 2010, s. 29.

<sup>279</sup> Pkt 1 i pkt 4 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2013 r. w sprawie europejskiej polityki sąsiedztwa: dążenie do wzmocnienia partnerstwa. Stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdań za rok 2012 (2013/2621(RSP)).

traktatowych zasad i wartości<sup>280</sup>. W 2008 roku nikt nie rozumiał powagi tego, co wydarzyło się w Gruzji. Reakcja Zachodu była tak niemrawa, że dziś Władimir Putin realizuje ten sam scenariusz w kraju o wiele większym - na Ukrainie. Na takie działania nie może być zgody ze strony społeczności międzynarodowej, a w szczególności Unii.

Państwa europejskie i sama Unia Europejska mają bogate doświadczenie we wspieraniu krajów przechodzących transformację ustrojową – najpierw na południu Europy, a później w Europie Środkowo-Wschodniej. Dlatego też Unia może zaproponować doświadczenie i wiedzę rządów państw i instytucji dążąc osiągnięcia wspólnego celu – poszanowania demokracji oraz osiągnięcia stabilizacji, pokój i dobrobytu<sup>281</sup>.

---

<sup>280</sup> Wspólny komunikat do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego*, KOM(2011) 200 wersja ostateczna, s. 2.

<sup>281</sup> tamże.



## Zakończenie

Interesy polityczne i gospodarcze partnerów wstrzymały lub spowolniły niezbędne reformy, chociaż struktury demokratyczne są coraz silniejsze w niektórych krajach. Mołdawia i Gruzja parafowały układy o stowarzyszeniu i DCFTA oraz poczyniły postępy w zakresie reform sądowych. Kryzys polityczny w Mołdawii na początku 2013 roku uwydatnił słabości konstytucyjnego mechanizmu kontroli i równowagi oraz wciąż jeszcze delikatny charakter wprowadzonych reform. Wybory w Gruzji (jesień 2013), spowodowały drugą w tym kraju demokratyczną zmianę władzy a także zmianę konstytucyjną na system parlamentarny<sup>282</sup>. Armenia wynegocjowała układ o stowarzyszeniu/DCFTA, lecz nie parafowała ich po podjęciu decyzji o przystąpieniu do Eurazjatyckiej Unii Celnej. Natomiast na Ukrainie proces zmian został całkowicie zatrzymany po zawieszeniu przygotowań do podpisania układu o stowarzyszeniu. Spowodowało to masowe protesty obywatelskie popierające polityczne stowarzyszenie i integrację gospodarczą z UE. Azerbejdżan musi poczynić dalsze postępy pod względem poszanowania podstawowych praw i wolności. Białoruś nie poczyniła postępów w zakresie reform politycznych<sup>283</sup>.

Istnieje jeszcze wiele kwestii, w których kraje partnerskie powinny zwiększyć swoje zaangażowanie reformatorskie, są również obszary, w których UE musi zacząć sprawniej realizować swoją ofertę pomocy. Służyć temu będzie podpisanie umowy o stowarzyszeniu, która to „tworzy specjalne, uprzywilejowane więzi z państwem niebędącym członkiem UE, który musi, przynajmniej w pewnym stopniu, uczestniczyć w systemie wspólnotowym.”<sup>284</sup>

Zachodzi realna potrzeba rozwiązania problemów zakłóceń równowagi ekonomicznej w regionie oraz realizacji reformy strukturalnych skutkujących wzrostem gospodarczym. Potencjałem, który pozwalałby im na dokonanie ważnego wkładu w stabilizację regionu, dysponują m.in. państwa takie jak Rosja i Turcja. Ta pierwsza musi sobie tylko uświadomić, że najwyższa pora na porzucenie neoimperialistycznych ambicji, a poprawa ekonomiczna i polityczna sytuacji w regionie wpłynie też dodatnio na jej rozwój.

Unia Europejska oznacza rozwój pokojowych stosunków pomiędzy państwami, opartych na wspólnocie wartości i celów oraz na wzajemnej współpracy zamiast siły

---

<sup>282</sup> Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Polityka sąsiedztwa na rozdrożu. Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2013 r.*, JOIN(2014) 12 final, s. 5.

<sup>283</sup> Tamże.

<sup>284</sup> Judgement of the Court of 30 September 1987 in case 12/86 Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd (City of Schwäbisch Gmünd) in reference on the interpretation of Articles 7 and 12 of the Association Agreement between the European Economic Community and Turkey, and Article 36 of the Additional Protocol thereto. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61986CJ0012:EN:PDF> [dostępny on-line 7 III 2014 r.].

i hegemonii. Generuje ona tym samym dwa typy przestrzeni: *in intra* dotyczącej spraw wewnętrznych oraz *ad extra*. W kontekście geoeconomicznym ma wypracowaną największą na świecie sieć umów handlowych, dzięki czemu eksportuje nie tylko towary i usługi, ale także dorobek prawny, normy postępowania, cele i wartości. Tej unijnej „propagandzie aksjologicznej” poddają się sąsiedzi, jako naturalny obszar oddziaływania UE, widząc strefę stabilności i dobrobytu oraz organizacją niechętną używaniu przemocy, działającej za pomocą środków dyplomatycznych i ekonomicznych<sup>285</sup>.

Spectrum rozwoju partnerów jest bardzo szerokie. Po 30 latach od upadku ZSRR państwa Partnerstwa Wschodniego pod względem przemian są wciąż tam, gdzie była Polska przed akcesją do Unii Europejskiej. W ciągu zaledwie 10 lat poziom życia m.in. Polaków, Czechów czy też Węgrów zmienił się diametralnie – pełne półki w sklepach, dostęp do Internetu i samochód w prawie każdym gospodarstwie domowym, spadek bezrobocia, wzrost dochodów i wydatków na konsumpcję, wczasy i wymiany zagraniczne, wzrost wykształcenia, zagraniczne koncerny, względna stabilność gospodarcza i polityczna, demokracja i rządy prawa. Tego wszystkiego kiedyś nie było. Obywatele i politycy państw Europy Centralnej poczynili ogromny wysiłek w doprowadzeniu do zmian gospodarczych, politycznych i społecznych. Nie byłoby to jednak możliwe bez wsparcia i pomocy ze strony państw zza Odry i samej Unii. Wprawdzie daleko jeszcze do zachodnioeuropejskiego poziomu życia, ale państwa regionu są na dobrej drodze; po piętach deptają im Bułgarzy i Rumuni, a państwa partnerskie są dopiero zaczynają swój marsz ku zmianom i modernizacji.

Działania wobec partnerów muszą przybrać bardziej spójny charakter zarówno wobec zachodzących przemian jak i nierozwiązanych konfliktów na Wschodzie, biorąc pod uwagę zaangażowanie innych podmiotów w regionie: USA, Rosji, Turcji, Chin czy też NATO<sup>286</sup>. Partnerstwo Wschodnie nie jest na pewno projektem krótkoterminowym. Sukces projektów zależy od spójnego zaangażowania i umiejętnego wykorzystania wspólnej historii i kontaktów politycznych przez Polskę połączonego z wykorzystaniem mechanizmów Unii. Jedynie koherentne działania przyniosą sukces, którym będzie stworzenie realnych szans na zmianę sytuacji wśród wschodnich sąsiadów Unii<sup>287</sup>.

Strategicznym interesem Polski i jednym z celów UE jest promowanie zasad demokracji i praw człowieka państw na wschodzie UE bez eskalowania konfliktów.

---

<sup>285</sup> P. J. Borkowski, *Unia Europejska – soft power jako modelowy aktor geoeconomiczny* [w:] *Geoekonomia*, E. Helizak (red. nauk.), Warszawa 2012, s. 570-575.

<sup>286</sup> T. Stępniewski, *Działania Unii Europejskiej wobec konfliktów na Kaukazie Południowym* [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz (red.), Lublin 2012, s. 159.

<sup>287</sup> Tamże, s. 165.

„Jeden z celów prezydencji, jakim było podpisanie umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina, nie został osiągnięty. Wymiana młodzieży, współpraca uniwersytetów i regionów nie rozwija się w należyтым tempie. Strategia w tym obszarze również wymaga „nowego otwarcia” oraz długoterminowości. Rosja stara się wykorzystać słabnącą pozycję UE na Wschodzie i w Azji Środkowej w celu reintegracji przestrzeni postradzieckiej. Podczas gdy Rosja buduje własną „rosyjską Europę”, Unia nie prowadzi wobec tego regionu konsekwentnej i jednolitej polityki, a wobec Rosji ma skłonność do podejścia *Russia first*. Polska powinna zdefiniować tu strategię realizowania własnych priorytetów i przekonać Europę do podejścia *Russia last*”<sup>288</sup>.

Polska ma największą zdolność do realizacji pomocy w państwach PW. Partnerzy są dla polskiej współpracy rozwojowej naturalnym kierunkiem, uzasadnionym wcześniejszymi relacjami, kapitałem doświadczeń transformacji, agendą demokratyzacyjną, wspólnymi interesami czy też obecnością Polonii. Polska powinna odgrywać wiodącą rolę w UE w zakresie wsparcia dla krajów Partnerstwa Wschodniego. Właśnie dlatego Polska aktywnie włączyć się w realizowanie pomocy rozwojowej przez polskie podmioty oraz na innowacyjnych instrumentach, takich jak łączenie funduszy i wspólna realizacja projektów z innymi państwami<sup>289</sup>.

Niezbędne jest podpisanie umów o stowarzyszeniu oraz o pogłębionej strefie wolnego handlu, które przede wszystkim zliberalizują reżim wizowy, wzmocnią mobilność mieszkańców oraz przyczynią się do rozwoju gospodarczego i poprawy bezpieczeństwa<sup>290</sup>. Jednak żeby to osiągnąć należy szybko pokojowymi metodami rozwiązać kryzys krymski.

Naturalnie, Partnerstwo Wschodnie może być traktowane jako „rękaw ochronny” dla rozszerzenia na wschód, chociaż żaden akt prawny w ramach EPS tego nie przewiduje. Nie można jednak niepotrzebnie rozbudzać, i tak dużych już nadziei, w krajach partnerskich. po prawie 20 latach od momentu rozpoczęcia wstępnych rozmów, Polska, Czechy i Węgry do dzisiaj nie zakończyły proces integracji gospodarczej. Spośród krajów zaangażowanych w Partnerstwie Wschodnim jedynie Ukraina i Mołdawia w obecnej sytuacji

---

<sup>288</sup> M. Bonikowska, P. Rabiej, *Sześć wyzwań dla dyplomacji po prezydencji*, Analiza Think-tank Jesień 2012, s. 2.

<sup>289</sup> K. Kosowicz, *Polska współpraca rozwojowa. Pomaganie nie jest łatwe*, Raport THINKTANK, Warszawa 2013, s. 3.

<sup>290</sup> L. Barbone, M. Luecke, *Cost and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries*, CASE Network E-briefs No 03/2013, s. 3.

polityczno-gospodarczej mają szansę na wykorzystanie zacieśnionej współpracy z Unią Europejską do przyspieszenia swojego ewentualnego członkostwa w jej strukturach<sup>291</sup>.

Budowanie demokracji wśród partnerów leży w gestii ich obywateli i demokratycznie wybranych rządów. Europejska Polityka Sąsiedztwa, w tym program Partnerstwa Wschodniego może ten proces wspierać, ale z całą pewnością nie może go zastąpić<sup>292</sup>.

---

<sup>291</sup> P. Szczepański (red.), *The role of Poland in the Eastern partnership [w:] Disputatio – Tom X – „Perspektywa Wschodnia”*, Gdańsk 2010, s. 242-243.

<sup>292</sup> Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejska polityka sąsiedztwa: działania na rzecz wzmocnienia partnerstwa*, JOIN(2013) 4 final, s. 4.

# BIBLIOGRAFIA

## LITERATURA

- Ananiewicz Sz., *Partnerstwo Wschodnie*, Indos, nr 17(64) 2009.
- Bagiński P., *Wejście w życie Traktatu z Lizbony: konsekwencje dla europejskiej i polskiej polityki rozwojowej*, Global Development Research Group Policy Paper no. 4/2009.
- Bajda P. (red.), *Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej lipiec 2012 – czerwiec 2013*, Warszawa 2013.
- Barbone L., Luecke M., *Cost and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries*, CASE Network E-briefs No 03/2013.
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.
- Barcz J., *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2011.
- Bartuzi W., Pełczyńska-Nałęcz K., Strachota K., *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: rozmrożone konflikty pomiędzy Rosją a Zachodem*, 09.07.2008. Raport Specjalny, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia.
- Birtwistle T., *Europe 2020 and the Eastern Partnership: focus on education, training, youth and employment* [in:] *The Eastern Partnership and the Europe 2020 strategy: Visions of leading policymakers and academics*, Luxembourg 2012.
- M. Bonikowska, P. Rabiej, *Sześć wyzwań dla dyplomacji po prezydenturze*, Analiza Think Tank jesień 2012.
- Borkowski P. J., *Gospodarczy wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa* [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red. nauk.), Lublin 2012.
- Borkowski P. J., *Unia Europejska – soft power jako modelowy aktor geoeconomiczny* [w:] *Geoekonomia*, E. Helizak (red. nauk.), Warszawa 2012.
- Brodowski J., *Saakaszwili wygrał, bo przegrał*, Nowa Europa Wschodnia nr 6 (XXVI) 2012.
- Ćwiek-Karpowicz J., Wojna B., *Partnerstwo Wschodnie – strategia na rok 2011 i lata następne*, Warszawa 2010.

- Czachor R., *Miejsce Republiki Białoruś w polskiej polityce wschodniej. Bilans dwudziestolecia* [w:] Wrocławski Przegląd Międzynarodowy nr 2/2011 *Bilans dwudziestolecia polskiej polityki wschodniej*.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- Dębski S. (red.), *Partnerstwo Wschodnie i nowy impuls dla stosunków UE – Rosja*, [dostępny on-line: [https://www.pism.pl/files/?id\\_plik=3097](https://www.pism.pl/files/?id_plik=3097) – 30 XI 2013 r.].
- Didenko N., *Europe 2020 and the Eastern Partnership: focus on education, training, youth and employment* [in:] *The Eastern Partnership and the Europe 2020 strategy: Visions of leading policymakers and academics*, Luxembourg 2012.
- Domagała M., *Geopolityczny wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Inwazja unijnego świata na peryferie oraz inne systemy-światy*. Przegląd geopolityczny 2011, T. 3.
- Falkowski M., Marszewski M., *Kaukaskie „terytoria plemienne”. Kaukaz Północny – cywilizacyjnie obca enklawa w granicach Rosji*, Prace OSW nr 34, Warszawa 2010.
- Gotkowska J., *Niemcy wobec Partnerstwa Wschodniego*, Komentarze OSW 16.06.2010 nr 37.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo publiczne międzynarodowe w zarysie*, Warszawa 2011
- Górecki W., *Rosyjski Kaukaz bez zmian. Lokalna wojna na przedpolach olimpiady*, Prace OSW nr 47, Warszawa 2014.
- Gromadzki G., Wenerski Ł., *Going forward anyway. The Polish view of the crisis of the Eastern Partnership*, Policy Brief, Warszawa 2013.
- Hys M., *Białoruś: kraj poza czasem*, Nowa Europa Wschodnia nr 6 (XXVI) 2012.
- Kaca E. Kaźmierkiewicz P., *Eastern Promises: Supporting Civil Society in the Eastern Partnership Countries*, Warszawa 2010.
- Kaca E., Łada A., *Razem czy osobno? Partnerstwo Wschodnie w polityce Polski i Niemiec*, Warszawa 2011.
- Kaca E., Sus M., *Trudne początki. Nowa unijna dyplomacja a Partnerstwo Wschodnie*, „Analizy i Opinie”, nr 120, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Kaczmarek M., *Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej czyli Europa idzie na wschód (po 2005 roku)*, Monitoring Polskiej Polityki Zagranicznej, Warszawa 2010.

- Kałan, D. *East of Centre: Can the Visegrad Group speak with one voice on Eastern Policy?*, Policy Paper PISM M. Zaborowski (red.) No. 5 (53), February 2013.
- Kałan D., Zasztowt K., *Biznes i demokracja: polityka V4 wobec Kaukazu Południowego*, Biuletyn PISM Nr 132 (1108), 13 grudnia 2013 (red.) M. Zaborowski.
- Kapuśniak T., *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Warszawa 2010.
- Konończuk W., *Fiasko integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze poradzieckim 1991–2006*, Prace OSW, Warszawa 2007.
- Kornobis-Romanowska D., Łacny J., Wróbel A. (red. nauk.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, Warszawa 2012.
- K. Kosowicz, *Polska współpraca rozwojowa. Pomaganie nie jest łatwe*, Raport THINKTANK, Warszawa 2013.
- Kowalik-Bańczyk K., Szwarc-Kuczer M., Wróbel A. (red. nauk.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, Warszawa 2012.
- Kudelski A., Skorupa D. (red.), *Partnerstwo Wschodnie*, Kraków 2010.
- Kulesa, M. Radziejowska, M. Terlikowski, *Działania Rosji na Krymie w kontekście bezpieczeństwa i prawa międzynarodowego*, Biuletyn PISM Nr 26 (1138), 6 marca 2014.
- Lang J., *Zbrojni radykałowie islamscy z Azji Centralnej*, Raport OSW, Warszawa 2013.
- Lehmann W., *Rada Unii Europejskiej [w:] Arkusze Informacyjne o Unii Europejskiej. Raport za 2014 rok.* (praca zbiorowa), Luksemburg 2013.
- Litra L., *Europejskie nadzieje Kiszyniowa*, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 2.
- Łaskot-Strachota, A., *Podobna czy całkiem inna? Polityka zwiększania bezpieczeństwa dostaw gazu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Biuletyn Europy Środkowo-Wschodniej – Puls Regionu nr 4, Warszawa 2011.
- Łazowski A., Zawidzka A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3/2007, s. 64.
- Marcinkowska P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi - wzajemne relacje i wyzwania*, Warszawa 2011.
- Mehrabian M., *Ormianie wybierają Europę*, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 2.

- Milewski P., *Transsyberyjska. Droga żelazną przez Rosję i dalej*, Warszawa 2014.
- Milik P., *Dopuszczalne przypadki użycia sił zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego*, <http://www.psz.pl/tekst-44316/Dopuszczalne-przypadki-uzycia-sil-zbrojnych-w-swietle-prawa-miedzynarodowego> [dostępny on-line 6 III 2014 r.].
- Moszes A., *Powstanie postimperialnej Rosji i perspektywy odzyskania wpływów na obszarze proradzieckim*, [w:] *Imperium Putina*, W. Konończuk (red.), Warszawa 2007, s. 134-136, 141-144.
- Miś J., Kamińska J., *Implikacje wymiaru finansowego polityki UE wobec sąsiadów*, [http://www.academia.edu/183435/Implikacje\\_wymiaru\\_finansowego\\_polityki\\_UE\\_wobec\\_sasiadow](http://www.academia.edu/183435/Implikacje_wymiaru_finansowego_polityki_UE_wobec_sasiadow). [dostępny on-line 27 X 2013 r.]
- Olszański, T. A., *Koniec reżimu Janukowycza*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-02-26/koniec-rezimu-janukowycza> [dostępny on-line 31 II 2014 r.]
- Paczyński W., *Kilka uwag krytycznych do raportu ECFR* [w:] *Deбаты Fundacji im. Stefana Batorego, Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów. Komentarze i polemiki*, Warszawa 2010.
- Pavliuk O., Klympush-Tsintsadze I. (red.), *The Black Sea Region. Cooperation and security building*, Nowy Jork, 2004.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Europejska Polityka Sąsiedztwa: nowy etap w relacjach UE ze Wschodem*, *Komentarze – Ośrodek Studiów Wschodnich*, 20 maja 2004 r.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, *Prace OSW*, Warszawa 2011.
- Piskorska B., *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008.
- Popescu N., Wilson A., *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Londyn–Warszawa 2010.
- Popescu N., „CEPS Working Document” nr 260, marzec 2007 [w:] *Europe’s Unrecognised Neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia*.
- Popielowska J., *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie* [w:] *Analizy natolińskie* 5(37)2009.
- Potocki Ł., *Od „Szerszej Europy” do Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedzka Unii Europejskiej*, M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz (red. nauk.), Lublin 2012.



- Rzepecki M., *Na Wschodzie (zgodnie z przewidywaniami) bez zmian*, <http://www.institutobywatelski.pl/5253/komentarze/na-wschodzie-zgodnie-z-przewidywaniami-bez-zmian/2> [dostępny on-line 23 II 2014 r.].
- Sadowski R., *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*, Komentarze OSW nr. 78 z dnia 25 maja 2012 r., Warszawa 2012.
- Sadowski R., *Partnerstwo w czasach kryzysu wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej* [w:] Punkt widzenia nr 36, Warszawa 2013.
- Shaw M. N., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2011.
- Sikorski T., *Armenia i Azerbejdżan a Partnerstwo Wschodnie*, Biuletyn PISM nr 63 (812) 9 czerwca 2011 (red.) M. Zaborowski.
- Słowikowski M., *Współczesna odłona polityki Unii Europejskiej wobec Białorusi, Mołdawii i Ukrainy* [w:] *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata* (red.) T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś, Lublin 2009.
- Smoleń M., *Stracone dekady. Historia ZSRR 1917–1991*, Warszawa-Kraków 1994.
- Sobják A., *Is Moldova tired of being the success story of the Eastern Partnership?*, PISM Policy Paper M. Zaborowski (red.) No 20(68) July 2013.
- Sołonenko I., *Ukraina liczy na Polskę*, „Nowa Europa Wschodnia” Nr 2 (XVI) 2011.
- Sozański J., *Wspólnotowe a powszechne prawo traktatów – wzajemne relacje a jedność czy odrębność unormowań, czy systemów*, Toruń 2004.
- Stępień-Kuczyńska A., Słowikowski M., *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008.
- Świeżak P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, [dostępny on-line [www.bbn.gov.pl/download/1/932/rap7europejskapolitykasasiedztwa.pdf](http://www.bbn.gov.pl/download/1/932/rap7europejskapolitykasasiedztwa.pdf) - 15 XI 2013 r.].
- Szczepański P. (red.), *The role of Poland in the Eastern partnership* [w:] *Disputatio – Tom X – „Perspektywa Wschodnia”*, Gdańsk 2010.
- Szeptycki A., *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską* [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz (red.), Lublin 2012.
- T. Stępniewski, *Działania Unii Europejskiej wobec konfliktów na Kaukazie Południowym* [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz (red.), Lublin 2012.
- Strachota K., *Konsekwencje*. [w:] *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania*, Prace OSW, Warszawa 2003.

- Szarawa D., *Rzeczpospolita Polska wobec Grupy Wyszehradzkiej 1991 2005. Problemy funkcjonowania i perspektywy Grupy Wyszehradzkiej* [w:] Consensus. Studenckie zeszyty naukowe 6/2006 H. Chałupczak (red. nauk.), Lublin 2006.
- Szczerski K., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej a strategia Grupy Wyszehradzkiej* [w:] *Partnerstwo Wschodnie w kontekście Europejskiej Polityki Sąsiedzkiej i agendy Grupy Wyszehradzkiej* (red. I. Albrycht), Kraków 2011.
- Szklarczyk G., *Modernizacja Europy Wschodniej a pomocowe instrumentarium Partnerstwa Wschodniego* [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wielka szansa Europy*, J. Sawczak (red. nauk.), Poznań 2011.
- Szymański J., *Dwa wymiary Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, M. Zdanowicz, T. Dubkowski, A. Piekutowska (red.), Warszawa 2010.
- Taczyńska J., *Współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi podmiotami z państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego*, Łódź 2011.
- Toporowski P., *Sytuacja gospodarcza na Ukrainie: niewielkie szanse na poprawę*, Biuletyn PISM Nr 15 (1127), 12 lutego 2014.
- Wach A., *Znaczenie oraz rola Grupy Wyszehradzkiej w latach 1991-2007*, Słupskie studia historyczne nr 16 rok 2010.
- Wilk A., *Rosyjska interwencja wojskowa na Krymie*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-05/rosyjska-interwencja-wojskowa-na-krymie> [dostępny on-line 5 III 2014 r.].
- Wojna B., Gniazdowski M. (red.), *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa 2009.
- Wóycicki K., Balcer A., *Orientacje polskiej polityki zagranicznej. Punkty regionalnego odniesienia*, Debata nr 3 lipiec 2010 K. Wóycicki (red.).
- Végh Z., *Visegrad development aid in the Eastern Partnership Region*, OSW Report, Warszawa 2014
- Zięba R., *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010.
- Zięba R., *Rola ugrupowań subregionalnych w nowym systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Studia Europejskie, 1/2000.

- Żurawski vel Grajewski P., *Czy i jak Unia Europejska patrzy na Wschód? Polityka Unii Europejskiej wobec obszaru postsowieckiego a interesy Polski*, Analiza Natolińska 6 (64) 2013.

## DOKUMENTY

- *Action Fiche for Eastern Neighbourhood Civil Society Facility 2012 and 2013*, [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/af\\_aap-spe\\_2012\\_enpi-e\\_p2.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/af_aap-spe_2012_enpi-e_p2.pdf) [dostępny on-line 13 XI 2013 r.].
- *Annual report 2012 & guide to programs in 2013, Internation Visegrad Fund* [http://visegradfund.org/wordpress/wp-content/uploads/download/annual\\_report\\_IVF\\_2012.pdf](http://visegradfund.org/wordpress/wp-content/uploads/download/annual_report_IVF_2012.pdf) [dostępny on-line 6 I 2014 r.]
- *A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability* - Romano Prodi President of the European Commission [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-619\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm) [dostępny on-line 7 X 2013 r.].
- Communication from the Commission, Paving the way for a New Neighbourhood Instrument, COM(2003) 393 final.
- Committee on Eastern European Economic Relations, Roads to Visa-free Travel, Position Paper, s. 7–13 – [http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm\\_pdf/Position%20Paper%20Roads%20to%20Visa-free%20Travel\\_0.pdf](http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm_pdf/Position%20Paper%20Roads%20to%20Visa-free%20Travel_0.pdf) [dostępny on-line: 31 XII 2013 r.].
- *Common Strategy of the European Union on the Mediterranean Region*, [w:] *Santa Maria de Feira European Council: Presidency Conclusions nr 200/00, Annex V* [http://europe.eu.int/council/off/conclu/june2000/june2000\\_en.htm](http://europe.eu.int/council/off/conclu/june2000/june2000_en.htm) [dostępny on-line 8 X 2013 r.].
- Council of The European Union, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia, Brussels, 20 November 2009, 16396/09 ADD 1, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16396-ad01.en09.pdf> [dostępny on-line 28 XI 2013 r.].
- *Czas przemysleć Partnerstwo Wschodnie* - Sprawozdanie Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego dla szefów państw i rządów zebranych na szczycie Partnerstwa Wschodniego, Wilno 2013, s.1-5.
- Decyzja Rady dotycząca podpisania Umowy między Unią Europejską a Republiką Armenii o ułatwieniach w wydawaniu wiz, COM(2012) 705 final.

- Decyzji Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE) (Dz. U. UE L 201 z dnia 3 sierpnia 2010 r. s. 30-40.
- *Deklaracja dotycząca polityki Wymiaru Północnego* [http://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Political\\_Declaration\\_on\\_Northern\\_Dimension\\_Policy.pdf](http://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Political_Declaration_on_Northern_Dimension_Policy.pdf) [dostępny on-line 7 III 2014 r.].
- *Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej, Wyszehrad, 15 lutego 1991 r.*
- *Dokument ramowy polityki Wymiaru Północnego* [http://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Northern\\_Dimension\\_Policy\\_Framework\\_Document.pdf](http://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Northern_Dimension_Policy_Framework_Document.pdf) [dostępny on-line 7 III 2014 r.].
- *Draft general budget 2014* <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB2014/PL/SEC00.pdf> [dostępny on-line 21 X 2013 r.].
- Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership*, UE 2010.
- *Eastern Partnership Civil Society Forum Concept paper*, [http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/concept\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/concept_en.pdf) [dostępny on-line 3 XI 2013 r.].
- EU/ENPI Info Centre, *The Eastern Partnership. A path to stability and prosperity*, <http://www.enpi-info.eu/files/interview/The%20Eastern%20Partnership.pdf> [dostępny on-line 3 XI 2013 r.].
- *European Neighbourhood and Partnership Instrument: Eastern Regional Programme - Strategy Paper 2007 – 2013* [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_eastern\\_rsp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf) [dostępny on-line 8 XII 2013 r.]
- European Neighbourhood and Partnership Instrument, *Enpi Eastern Regional Indicative Programme 2007 – 2010*.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument - *ENPI Regional East Programme: Strategy Paper 2010-2013 & Indicative Programme 2010-2013*.
- EU Neighbourhood Info Centre, *EU cooperation for a successful Eastern Partnership*, UE 2012.
- EU Neighbourhood Info Centre - An ENPI project, *Eastern Partnership and Russia Glossary*, UE 2013.
- EU Neighbourhood Info Centre - An ENPI project, *European Union funding for the Neighbourhood and Russia*, EU 2013.

- *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* COM(2004) 373 final.
- *Europejski Instrument Ssiedztwa i Partnerstwa*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/NR/rdonlyres/A90E2814-68B6-4F0B-B2C1-9B5257177B46/34481/070616ENPI1.pdf> [dostępny on-line 10 X 2013 r.].
- <http://cor.europa.eu/pl/activities/corleap/Pages/corleap.aspx> [dostępny on-line 13 XI 2013 r.].
- *Implementation of the Eastern Partnership: Report to the meeting of Foreign Affairs Ministers*, December 13, 2010
- Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011, 14983/11 PRESSE 341
- Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, *Eastern Partnership: the way ahead*, Vilnius, 28-29 November 2013, 17130/13 PRESSE 516
- Joint Staff Working Document *Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the bilateral dimension* SWD(2012) 109 final.
- Joint Staff Working Document *Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the multilateral dimension* SWD(2012) 108 final.
- *Joint Statement on the Enhanced Visegrad Group Activities in the Eastern Partnership V4 Prime Ministers' Summit, Bratislava, 16 June 2011* <http://www.visegradgroup.eu/2011/joint-statement-on-the> [on-line 6 I 2014].
- Judgement of the Court of 30 September 1987 in case 12/86 Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd (City of Schwäbisch Gmünd) in reference on the interpretation of Articles 7 and 12 of the Association Agreement between the European Economic Community and Turkey, and Article 36 of the Additional Protocol thereto. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61986CJ0012:EN:PDF> [dostępny on-line 7 III 2014 r.].
- Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, *Grupa Wyszehradzka – z historii i o przyszłości*, Warszawa 2010.
- Kancelaria Senatu, Biuro Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej, *Informacja na temat Grupy Wyszehradzkiej*, Warszawa 2012.
- Karta Narodów Zjednoczonych (Dz.U. 1947 nr 23, poz. 90).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Rozwój globalnego podejścia do kwestii migracji. Zwiększenie koordynacji, spójności i efektu synergii*, KOM(2008) 611 wersja ostateczna.

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Partnerstwo wschodnie*, KOM(2008) 823 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Podsumowanie europejskiej polityki sąsiedztwa*, KOM(2010) 207 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego*, COM(2008) 319 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Silna europejska polityka sąsiedztwa* KOM(2007) 774 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, KOM(2007) 160 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej. Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE*, KOM(2008) 781 wersja ostateczna/2.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie bezpieczeństwa dostaw energii i międzynarodowej współpracy energetycznej – „*Polityka energetyczna UE: stosunki z partnerami spoza UE*”, KOM(2011) 539 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie roli Eurojustu i europejskiej sieci sądowej w walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem w Unii Europejskiej KOM(2007) 644 wersja ostateczna..
- *Konkluzje Prezydencji*, Rada Europejska w Brukseli 11 i 12 grudnia 2008 r. (17271/1/08 REV 1).
- *Konkluzje Prezydencji*, Rada Europejska w Brukseli 19 i 20 marca 2009 r. (7880/1/09 REV 1).
- *Legal remedies for human rights violations in the North Caucasus Region*, Parliamentary Assembly of Council of Europe’s Resolution 1738 (2010) final.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec – grudzień 2013 /przewodnictwo Litwy w Radzie Unii Europejskiej/*.
- *Oświadczenie Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego* <http://efni2011.systemcoffee.pl/index.php?id=18> [dostępny on-line 28 XI 2013 r.].
- *Partnerstwo Wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych [http://eastern-partnership.pl/pw\\_pl/index.php](http://eastern-partnership.pl/pw_pl/index.php) [dostępny on-line 3 XI 2013 r.].

- Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.
- *Program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania*, [dostępny on-line [www.sejm.gov.pl/prace/2007r/pos002z.htm](http://www.sejm.gov.pl/prace/2007r/pos002z.htm), - 3 XI 2013 r.].
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wyborów parlamentarnych na Ukrainie P6\_TA(2006)0138 z 6 kwietnia 2006 r. Dz.Urz.UE C 293 z 2 grudnia 2006 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2013 r. w sprawie europejskiej polityki sąsiedztwa: dążenie do wzmocnienia partnerstwa. Stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdań za rok 2012 (2013/2621(RSP)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie wyniku szczytu w Wilnie i przyszłości Partnerstwa Wschodniego, zwłaszcza w odniesieniu do Ukrainy (2013/2983(RSP)).
- Rezolucja w sprawie bezpieczeństwa energetycznego w kontekście rynku energii i harmonizacji między partnerami z Europy Wschodniej a krajami UE z 28 maja 2013 r. (Dz. U. UE C 338 z 19 listopada 2013 r.).
- Rezolucja w sprawie zbliżenia ustawodawstwa krajów Partnerstwa Wschodniego do ustawodawstwa UE w zakresie gospodarczym z 28 maja 2013 r. (Dz. U. UE C 338 z 19 listopada 2013 r.).
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych 3314 z 1974 roku.
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625 (XXV) – Deklaracja zasad prawa międzynarodowego z 24 października 1970 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA) Dz. U. UE L 210, z dnia 31 lipca 2006 roku.
- Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16 września 2002 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa , Dz.U. UE L 310 z dnia 9 listopada 2006.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące realizacji Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej COM(2012) 445 final.

- Sprawozdanie ze szczytu Unia Europejska – Ukraina 9 września 2008 r., Paryż 2008  
[http://archive-ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/09/0909\\_UE\\_Ukraine/Sprawozdanie\\_ze\\_Szczytu\\_Unia\\_Europejska-Ukraina.pdf](http://archive-ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/09/0909_UE_Ukraine/Sprawozdanie_ze_Szczytu_Unia_Europejska-Ukraina.pdf) [dostępny on-line 28 XI 2013 r.].
- Statut Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej podpisany w Sofii dnia 14 grudnia 1959 r. (Dz.U. 1960 nr 35, poz. 197).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Dz. Urz. UE 2012 C 326 z 26 października 2012 roku.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Dz. Urz. UE 2012 C 326 z 26 października 2012 roku.
- Traktat o Wspólnocie Energetycznej z 20 lipca 2006 r. Dz. U. UE L 198 z 20 lipca 2006 roku.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy Dz. Urz. UE C 310 z 16 grudnia 2004 roku.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. Dz. U. UE C 306 z 17 grudnia 2007.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 czerwca 2012 r. w związku z objęciem z dniem 1 lipca 2012 r. przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej (M. P. z 25 czerwca 2012 r., poz. 446).
- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony ((Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38).
- Układ o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej między Ludową Republiką Albanii, Ludową Republiką Bułgarii, Węgierską Republiką Ludową, Niemiecką Republiką Demokratyczną, Polską Rzeczpospolitą Ludową, Rumuńską Republiką Ludową, Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i Republiką Czechosłowacką, podpisany w Warszawie dnia 14 maja 1955 roku. (Dz.U. 1955 nr 30, poz. 182)
- *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze, 8435/09 (Presse 78) (OR. en).*
- Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejska polityka sąsiedztwa: działania na rzecz wzmocnienia partnerstwa, JOIN(2013) 4 final.*



- Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie* KOM(2011) 303 wersja ostateczna.
- Wspólny komunikat do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego*, KOM(2011) 200 wersja ostateczna.
- Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Polityka sąsiedztwa na rozdrożu. Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2013 r.*, JOIN(2014) 12 final.
- Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *W sprawie realizacji nowej europejskiej polityki sąsiedztwa*, JOIN(2012) 14 final.
- Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 1986 roku w sprawie Nikaragua przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki dotyczącej działalności militarnej i paramilitarnej w Nikaragui i przeciwko niej, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances 1986*, s. 392, pkt 212.
- *Visegrad 4 Eastern Partnership Program*. [http://visegradfund.org/wordpress/wp-content/uploads/download/V4EaP\\_leaflet.pdf](http://visegradfund.org/wordpress/wp-content/uploads/download/V4EaP_leaflet.pdf) [dostępny on-line 3 XI 2013 r.].
- Zgromadzenie Parlamentarne Euronest, *Akt Ustanawiający Zgromadzenie Parlamentarne Euronest*, (PE461.419/CPG).