



Bruksela, dnia 8 stycznia 2009 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 1/2009

POLITYKA SĄSIEDZKA

Polsko-szwedzka inicjatywa na rzecz Wschodniego Partnerstwa

1. Partnerstwo Wschodnie – główne założenia, początki

Minister Radosław Sikorski przedstawił ideę Partnerstwa Wschodniego wspólnie z Carlem Bildtem, ministrem spraw zagranicznych Szwecji, z którą Polska ściśle współpracuje przy tej inicjatywie, aby zwiększyć szansę jej powodzenia. Polsko-szwedzki pomysł przewiduje stworzenie forum regionalnej współpracy państw UE ze wschodnimi sąsiadami - Ukrainą, Mołdawią, Azerbejdżanem, Armenią, Gruzją oraz warunkowo - na poziomie technicznym i eksperckim - z rządzoną dziś przez autorytarny reżim Białorusią. Partnerstwo Wschodnie ma się opierać na istniejącej Europejskiej Polityce Sąsiedztwa (EPS), a centralną rolę będzie odgrywać w nim Komisja Europejska.

Inicjatywa nie zakłada otwarcia „unijnej perspektywy” dla tych krajów. Europa zdaje się być obecnie zmęczona serią ostatnich rozszerzeń Wspólnoty, dlatego wszelkie tego typu sugestie oznaczałyby z góry niepowodzenie całego projektu. Polski rząd liczy jednak, że realizacja polsko-szwedzkiej propozycji w rezultacie znacznie zwiększy szansę na przystąpienie do UE przynajmniej dwóch z pięciu państw objętych Wschodnim Partnerstwem w pełnym zakresie – Ukrainy i Mołdawii. „Ten instrument jest wymyślony właśnie po to, by pomóc im to osiągnąć” – wyjaśniał minister Sikorski. Jak podkreślał, trzeba dobrze wykorzystać czas unijnego zmęczenia rozszerzeniem „dla jak najlepszego przygotowania się, tak, żeby kiedy to zmęczenie minie, członkostwo stało się czymś naturalnym”.

Partnerstwo zakłada, że współpraca UE z krajami Wschodu odbywałaby się w kilku obszarach - gospodarczym, politycznym, ochrony środowiska, społecznym. Forum to ma być wykorzystane do realizacji konkretnych celów, np.: w długiej perspektywie wprowadzenie ruchu bezwizowego z objętymi inicjatywą sąsiadami, a w krótkiej uelastycznienie polityki wizowej a także stworzenie strefy wolnego handlu, obejmującej usługi i artykuły rolne. W projekcie mowa jest także o zawieraniu umów o współpracy z poszczególnymi krajami sąsiedzkimi. Przewiduje się również projekty w dziedzinie kultury i edukacji (jak wymiany studenckie), ochrony środowiska czy energii, obejmujące przynajmniej dwa lub trzy kraje z „partnerskiej” szóstki.

Rada Europejska 19-20 czerwca 2008 r. przyjęła projekt Partnerstwa Wschodniego. Rada Europejska poprosiła Komisję Europejską o przedstawienie do wiosny 2009 r. zasad jego funkcjonowania. Projekt będzie realizowany przez Unię Europejską w oparciu między innymi o propozycje zawarte w dokumencie polsko-szwedzkim na temat Partnerstwa Wschodniego (załącznik 1). Komisja Europejska została natomiast zobowiązana do wypracowania do końca roku 2008 konkretnych projektów.

Wschodnie Partnerstwo tworzy niejako przeciwwagę dla lansowanej przez prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego idei Unii Śródziemnomorskiej, czyli programu rozszerzenia współpracy UE z krajami basenu Morza Śródziemnego. Francuzi mieli jednak świadomość, że od ich poparcia dla polsko-szwedzkiej propozycji zależy zgoda Polski na realizację ich planów.

2. Komunikat Komisji Europejskiej (załącznik 2)

W odpowiedzi na konkluzje czerwcowej Rady, Komisja Europejska przedstawiła w dniu 3 grudnia 2008 w swoim komunikacie szczegóły Partnerstwa Wschodniego, obejmującego Gruzję, Ukrainę, Mołdawię, Armenię, Azerbejdżan, a także - pod pewnymi warunkami - Białoruś. Projekt ten przewiduje stopniową integrację sześciu wschodnich sąsiadów z unijnymi politykami, gospodarką i prawem. W szczególności plan Partnerstwa przewiduje istotne podniesienie poziomu zaangażowania politycznego, między innymi perspektywę nowej generacji układów o stowarzyszeniu, daleko idącą integrację z gospodarką UE, uproszczenia w podróży po krajach UE dla obywateli (pod warunkiem spełnienia wymogów bezpieczeństwa), uzgodnienia zmierzające do poprawy bezpieczeństwa energetycznego służących wszystkim zainteresowanym oraz zwiększenie pomocy finansowej - o dodatkowe 600 mln euro do 2013 roku.

„To był pomysł Polski wsparty przez Szwecję, ale to teraz już jest projekt całej UE” - powiedział minister spraw zagranicznych **Radosław Sikorski** w Brukseli. Minister podkreślił swoją radość, że rząd czeski zamierza uczynić ten projekt jednym z kluczowych punktów swojego przewodnictwa w UE, które rozpoczyna się z początkiem stycznia. Czechy się bardzo zaangażowały w ten projekt i uznają go za swój własny. „Bardzo nas cieszy, że Partnerstwo Wschodnie jest tak dobrą inicjatywą, zgłoszoną w tak dobrym czasie” – powiedział Sikorski. Radosław Sikorski podkreślił również, że wzmacnianie wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa będzie priorytetem polskiego przewodnictwa w UE w 2011 roku.

Zdaniem przewodniczącego Komisji Europejskiej, **José Manuela Barroso**, jedynie dzięki silnej woli politycznej i zaangażowaniu obu stron Partnerstwo Wschodnie może osiągnąć swoje cele: polityczne stowarzyszenie i integrację gospodarczą. „Musimy zdobyć się na jeszcze większy wysiłek na rzecz wzajemnej stabilizacji i dobrobytu. Ten wysiłek zostanie szybko zrekompensowany przez istotne korzyści, tak polityczne, jak i gospodarcze, prowadząc do zwiększenia stabilności i bezpieczeństwa, tak po stronie UE, jak i u naszych wschodnich partnerów”, twierdzi Barroso.

Komisarz ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa **Benita Ferrero-Waldner** także uważa, że czas już na nową erę w stosunkach UE z sąsiadami ze Wschodu. „W oparciu o dorobek ostatnich lat mogliśmy przygotować ambitną, a zarazem zrównoważoną ofertę. Bezpieczeństwo i stabilność UE zależy w znacznym stopniu od wydarzeń, które mają miejsce w Europie Wschodniej i w rejonie południowego Kaukazu. Ważne jest, by nasza polityka względem tych krajów była silna, dalekowzroczna i jednoznaczna”. Dodała, że UE musi kontynuować sprawdzoną linię opartą na specjalnie skrojonych programach, tylko na większą skalę i przy umocnieniu aspektu wielostronności. „Regułą pozostaje jednak, że postępom współpracy muszą towarzyszyć starania naszych partnerów na rzecz reform; a w proponowanym pakiecie znalazło się miejsce dla zintensyfikowanej pomocy skierowanej na przyczynienie się do realizacji przez nich wytyczonych celów”, stwierdziła komisarz Ferrero-Waldner.

Unia zaproponowała znacznie intensywniejsze, stałe wsparcie partnerów w ich wysiłkach na rzecz reform za pomocą kompleksowego programu rozwoju instytucjonalnego, a także nowy, wielostronny wymiar współpracy, pozwalający na zjednoczenie partnerskich wysiłków w kontekście wspólnych wyzwań. W skład nowego partnerstwa wchodzi nowe działania na rzecz wsparcia społecznego i gospodarczego rozwoju sześciu krajów, a także pięć inicjatyw o strategicznym znaczeniu, które mają przynieść konkretne przykłady wsparcia ze strony UE.

Jak podała Komisja Europejska w Komunikacie, Partnerstwo Wschodnie odpowiada na dążenie wschodnich sąsiadów UE do zbliżenia się do Unii Europejskiej. Przyczynianie się do szerzenia stabilności, lepszych rządów i rozwoju gospodarczego za wschodnimi granicami leży jednak również w żywotnym interesie samej UE. Komisja proponuje nawiązanie pogłębionych stosunków dwustronnych ze wschodnimi partnerami oraz zainicjowanie nowych, wielostronnych ram współpracy.

Oto główne nowe elementy zgłoszonej inicjatywy:

- nowe układy o stowarzyszeniu, obejmujące pogłębione i kompleksowe porozumienia o wolnym handlu z krajami wyrażającymi wolę podjęcia wynikających z takich umów daleko idących zobowiązań względem UE i zdolnymi do ich podjęcia;
- kompleksowe programy finansowane przez UE zmierzające do poprawy zdolności administracyjnych partnerów;
- stopniowa integracja z gospodarką UE (przy zachowaniu proporcjonalnej do gospodarek obu stron asymetrii), obejmująca prawnie wiążące zobowiązania w dziedzinie zbliżenia przepisów;
- zachęty dla rozwinięcia przez partnerów łączącej ich sieci wolnego handlu, w dłuższej perspektywie umożliwiającej im współtworzenie sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej;
- możliwość zawierania paktów mobilności i bezpieczeństwa, pozwalających na ułatwienia dla przestrzegających prawa osób podróżujących do UE, przy jednoczesnym zdwojeniu wysiłków na rzecz zwalczania korupcji, przestępczości zorganizowanej oraz nielegalnej migracji; wspomniane paktły obejmowałyby również podniesienie systemów uprawnień do azylu do poziomu norm unijnych oraz utworzenie struktur zintegrowanego zarządzania granicami itp. w dążeniu do podróży bez obowiązku wizowego dla obywateli wszystkich krajów współpracujących w ramach partnerstwa;

- Komisja będzie badała możliwości w dziedzinie mobilności pracowników, dążąc do dalszego otwierania unijnego rynku pracy;
- poprawa bezpieczeństwa energetycznego UE i jej wschodnich partnerów;
- programy na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego w krajach partnerskich, w szczególności dotyczące ostrych nierówności gospodarczych i społecznych w tych krajach;
- utworzenie czterech wielostronnych platform politycznych w dziedzinach: demokracji, dobrych rządów i stabilności; integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE, bezpieczeństwa energetycznego, a także kontaktów międzyludzkich służących wspomaganie wysiłków na rzecz reform ponoszonych przez poszczególnych partnerów;
- sztafardowe inicjatywy: Program zintegrowanego zarządzania granicami; instrument służący MŚP; propagowanie regionalnych rynków energii elektrycznej, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii; budowa południowego korytarza energetycznego oraz współpraca w dziedzinie zapobiegania, gotowości i reagowania na wypadek klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka;
- nasilenie bezpośrednich kontaktów oraz zwiększone zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron, w tym przedstawicieli Parlamentu Europejskiego;
- dodatkowe wsparcie.

Inauguracja nowej inicjatywy ma odbyć się wiosną 2009 r. w trakcie specjalnego „szczytu Partnerstwa Wschodniego” w maju w Pradze. Projekt przygotowany przez Komisję muszą jeszcze zatwierdzić kraje członkowskie UE.

Z doniesień prasowych wynika, że Białoruś pozytywnie odnosi się do udziału w unijnej inicjatywie Partnerstwa Wschodniego. Tego zdania jest minister spraw zagranicznych Białorusi Siarhiej Martynau. „Nasze zasadnicze stanowisko sprowadza się do tego, by Białoruś uczestniczyła w niej na równych prawach” - przytacza agencja BELTA słowa Martynau po spotkaniu z szefem litewskiej dyplomacji Vygaudasem Uszackasem w dniu 29 grudnia 2008 r. Szef białoruskiej dyplomacji dodał, że udział Białorusi w Partnerstwie Wschodnim będzie zależeć od ostatecznego kształtu dokumentu. Również białoruscy opozycjoniści z zadowoleniem przyjęli stanowisko Komisji Europejskiej, dotyczące zacieśniania kontaktów z państwami zza wschodniej granicy. Wszak Komisja Europejska uznała, że w ramach Wschodniego Partnerstwa istnieje możliwość współpracy Brukseli z Mińskiem, pod warunkiem poważnej demokratyzacji życia społecznego w tym kraju. Andrej Sannikow - szef inicjatywy obywatelskiej „Europejska Białoruś” - jest przekonany, że przyszłością Białorusi jest członkostwo w Unii Europejskiej. Zdaniem opozycyjnego polityka, można będzie to osiągnąć tylko wtedy, gdy zostaną przeprowadzone wolne i uczciwe wybory prezydenckie i parlamentarne. Sannikow jest zdania, że ostrożne postępowanie Komisji Europejskiej wobec władz w Mińsku sprzyja demokratyzacji życia w jego kraju.

3. Harmonogram działań w czasie prezydencji czeskiej dotyczący Partnerstwa Wschodniego

Plan dotyczący Partnerstwa Wschodniego w okresie prezydencji czeskiej obejmuje następujące kroki:

- styczeń i luty - dyskusja w grupie roboczej ds. Europy i Azji Środkowej (COEST) i w innych grupach roboczych, w zależności od potrzeb;
- luty, marzec – konkluzje GAERC w sprawie Partnerstwa oraz konkluzje Rady Europejskiej (19-20 marca) na ten temat;
- 7 maja – szczyt Partnerstwa Wschodniego w Pradze.

W opinii ekspertów, istnieje duże niebezpieczeństwo, że projekt Partnerstwa Wschodniego w obecnej formie nie spotka się z poparciem państw członkowskich. Niektóre elementy komunikatu Komisji Europejskiej mogą zostać wycięte, z uwagi na to, że są zbyt kontrowersyjne dla niektórych państw członkowskich. W szczególności dotyczy to kwestii finansowania, co wpłynie na kształt nowej perspektywy finansowej, oraz zniesienia obowiązku wizowego. Ponadto jest wiele innych kwestii, co do których państwa członkowskie mają różne opinie. Dla przykładu, w przypadku kwestii energetycznych istnieje możliwość nakładania się inicjatyw, tj. Partnerstwa Wschodniego i Synergii Morza Czarnego, więc niektóre kraje mogą się na propozycje dotyczące kwestii energetycznych nie zgodzić. Ponadto, niektóre konkretne projekty mogą budzić zastrzeżenia.

Rozpoczynając prezydencję UE Republika Czeska zamierza skierować uwagę państw członkowskich na wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej (jako przeciwwagę dla projektu Unii dla Morza Śródziemnego lansowanego przez Francję). Czechy chcą uroczystie wylansować Partnerstwo Wschodnie podczas szczytu 27 państw w Pradze. Szczyt Partnerstwa Wschodniego odbędzie się w maju, po dokonaniu przeglądu postępów na Białorusi po tymczasowym zawieszeniu sankcji wizowych nałożonych na ten kraj przez UE (w październiku UE podjęła decyzję o zniesieniu na sześć miesięcy zakazu wizowego wobec osób znajdujących się na europejskiej liście sankcji). W czasie szczytu planowane jest ustalenie ram wielostronnej współpracy regionalnej. Ma to być spotkanie na wzór tego, które Francuzi zorganizowali w poprzednim półroczu z państwami położonymi nad Morzem Śródziemnym.

Czechy będą musiały znaleźć rozwiązanie kompromisowe w takich podstawowych kwestiach, co do których nie ma jedności, jak: finansowanie Partnerstwa, jego struktura instytucjonalna oraz wpływ na relacje z Rosją. Choć propozycja Komisji Europejskiej została ciepło przyjęta przez wszystkie państwa członkowskie, to jednak niektóre wyraziły swoje obawy, co do poszczególnych elementów projektu. Grecja, Włochy, Hiszpania, Cypr i Francja, które tradycyjnie utrzymują bliskie stosunki z południowymi sąsiadami UE, argumentują, że aktualne warunki finansowania południowych i wschodnich sąsiadów powinny zostać zachowane bez zmian (a więc te kraje są za utrzymaniem ogromnych dysproporcji w finansowaniu obu projektów, na niekorzyść Partnerstwa Wschodniego). Włochy ostrzegają przed tworzeniem odmiennych i osobnych polityk dla tych dwóch grup państw. W komunikacie Komisja zaproponowała dodatkowe wsparcie finansowe w wysokości 600 milionów euro. Oznacza to znaczące zwiększenie finansowania z 450 mln euro w 2008 r. do 785 mln euro w 2013 r. To z kolei oznacza dodatkową, nieuwzględnioną w dotychczasowym budżecie na lata 2010-2013 sumę 350 mln euro. Ponadto zaplanowano przesunięcie 250 mln euro ze środków wyasygnowanych na regionalne programy w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Niektóre kraje (Grecja, Bułgaria i Węgry) obawiają się więc, że będzie to oznaczało mniejszą elastyczność w finansowaniu innych projektów, takich jak m.in. Synergia Morza Czarnego. Grecja i Polska argumentują z kolei, że jakiegokolwiek decyzje dotyczące finansowania

Partnerstwa, nie powinny przesądzać wyników dyskusji o przyszłej perspektywie finansowej. Ponadto nie ma konsensusu, co do struktury instytucjonalnej Partnerstwa. Francja, wraz z Hiszpanią i Włochami, nalegają, by Unia dla Morza Śródziemnego posłużyła jako model dla Partnerstwa Wschodniego w tym zakresie. Jednak te sugestie nie zostały poparte przez pozostałe państwa członkowskie, w szczególności nowe państwa członkowskie a także Komisję Europejską. Są oni zdania, że w przeciwieństwie do Unii dla Morza Śródziemnego, nie ma potrzeby tworzenia specjalnego sekretariatu celem zarządzania Partnerstwem. Struktura instytucjonalna powinna mieć charakter jak najbardziej ograniczony i służyć realizacji wyznaczonych celów. Powinna ona opierać się na sprawdzonych mechanizmach wspólnotowych. Adekwatną formułą, w opinii Polski i Czech, byłoby powołanie specjalnego koordynatora Partnerstwa Wschodniego usytuowanego w Komisji Europejskiej. Ponadto, państwa Unii Europejskiej są podzielone w kwestii stosunków UE-Rosja i wpływu Partnerstwa na te relacje. Grecja, Włochy i Portugalia wyraziły obawy, co do negatywnego wpływu Partnerstwa na stosunki z Rosją.

Przewodniczący Komisji Europejskiej, **José Manuela Barroso**, zapewnia jednak, że ten projekt nie jest wymierzony w Rosję. Zastrzega, że ta inicjatywa nie jest próbą budowania nowych stref wpływów czy podziałów w Europie, podkreślając, że „zimna wojna się skończyła”. Partnerstwo Wschodnie ma zacieśnić współpracę z sześcioma wschodnimi sąsiadami UE - Ukrainą, Mołdawią, Azerbejdżanem, Armenią, Gruzją i Białorusią i pomóc im w przeprowadzeniu reform. „Te sześć krajów łączy jedno - Unia Europejska jest dla nich symbolem dobrobytu i chcą się do nas zbliżyć” - powiedział Barroso. I dodał, że UE - rosnący gigant na arenie międzynarodowej - chce Wschodnie Partnerstwo wykorzystać jako „soft power, by przyciągać te kraje”, promować stabilność i dobrobyt, a także „demokrację, w takim sensie, w jakim jest ona rozumiana w Europie”. Wiele projektów ściślejszej współpracy będzie jednak wymagało od tych sześciu krajów przyjęcia unijnego prawa. Barroso podkreślił, że tylko ze zdecydowaną wolą polityczną i zaangażowaniem obu stron, Wschodnie Partnerstwo osiągnie swój cel stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej.

Bruksela przyciąga wschodnich sąsiadów, uznaje ich europejskie aspiracje, ale to wszystko - obietnicy wejścia do UE na razie nie daje. „Przyszłość nie jest przesądzona. Ale Wschodnie Partnerstwo z pewnością nie gwarantuje członkostwa” - powiedziała unijna komisarz do spraw zagranicznych **Benita Ferrero-Waldner**. Komisja Europejska przyznaje jednak, że przyspieszyła prace nad projektami, dotyczącymi ściślejszej współpracy po sierpniowej wojnie na Kaukazie.

4. Parlament Europejski - projekt sprawozdania posła Konrada Szymańskiego (UEN, Polska) w sprawie przeglądu instrumentu europejskiej polityki sąsiedztwa (załącznik 4)

Europeoseł **Konrad Szymański** przedstawił w dniu 2 grudnia na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych PE sprawozdanie w sprawie przeglądu polityki wschodniej UE. Eurodeputowany Szymański chce przekonać posłów PE do obniżenia opłat za wizy dla krajów sąsiednich UE. W sprawozdaniu znalazły się zapisy o przyspieszeniu realizacji umów o ruchu bezwizowym. Kolejnym postulatem jest szybkie utworzenie strefy wolnego handlu z naszymi wschodnimi sąsiadami, m.in. z Ukrainą i Gruzją.

Sprawozdanie postuluje tez ulatwienia dla organizacji pozarządowych w korzystaniu z pieniędzy przeznaczonych na Europejską Politykę Sąsiedztwa, większą przejrzystość działań Komisji Europejskiej oraz zapewnienie kontroli Parlamentu Europejskiego nad działaniami finansowanymi przez Instrument Polityki Sąsiedztwa.

Wzywa ponadto do większego zaangażowania obywateli UE w planowanie i wdrażanie instrumentów tej polityki oraz ambitniejszej realizacji działań na rzecz demokracji, rządów prawa i praw człowieka.

Uważa także, że unijne pieniądze powinny być kierowane tylko do tych krajów, które są w stanie wykorzystać je „w sposób przejrzysty, skuteczny i odpowiedzialny”, a pomoc UE powinna być bardziej widoczna.

Jeśli chodzi o Unię na rzecz Morza Śródziemnego (tzw. wymiar południowy UE), europoseł Szymański pisze, że realizacja tego projektu nie powinna odbijać się negatywnie na realizacji innych programów regionalnych, w tym Partnerstwa Wschodniego.

Ponadto europoseł Szymański ma zamiar poszerzyć swoje sprawozdanie o wątki energetyczne, które nie znalazły się w pierwszej wersji tylko z uwagi na ograniczenia objętościowe. Bardzo ważnym postulatem jest dla europośła Szymańskiego przeprowadzenie oceny polityki sąsiedzkiej UE w kontekście działań podejmowanych przez Rosję w naszym regionie. W jego opinii „bez takiej oceny możemy przegrać rywalizację o wschodnią część Europy.”

Załączniki:

1. Propozycja polsko-szwedzka Partnerstwo Wschodnie.
2. Komunikat Komisji Europejskiej: Partnerstwo Wschodnie – UE otwiera nowy, ambitny rozdział w stosunkach z sąsiadami ze Wschodu.
3. Dokument roboczy KE, stanowiący uzupełnienie Komunikatu.
4. Projekt sprawozdania posła Konrada Szymańskiego w sprawie przeglądu instrumentu europejskiej polityki sąsiedztwa.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska¹

¹ Na podstawie debat w Parlamencie Europejskim, notatek prasowych PAP, Euractive, Europolitics i dokumentów Komisji Europejskiej.