

JOANNA CIEŚLIŃSKA

Gniezno

## Partnerstwo Wschodnie – miejsce *wymiaru wschodniego* w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa UE

### I. Europejska Polityka Sąsiedztwa i jej wymiary

W związku z największym rozszerzeniem Unii Europejskiej o 10 nowych państw w 2004 roku i perspektywicznym rozszerzeniem o kolejne dwa państwa: Bułgarię i Rumunię, w roku 2007, Wspólnoty Europejskie stały przed koniecznością wypracowania *nowych* relacji z *nowymi* bezpośrednimi sąsiadami na wschodzie. Stało się to bezpośrednim impulsem do uregulowania relacji z wszystkimi krajami mającymi z Unią Europejską bezpośrednią granicę: lądową i morską w ramach zainaugurowanej w maju 2004 roku Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która zapobiec miała powstaniu nowych linii podziału w Europie po 2004 roku, a jednocześnie której celem było otoczenie UE tzw. *kregiem przyjaciół* (*the Ring of friends*).

Od samego początku funkcjonowania EPS kraje sąsiedzkie podzielone były na dwie, nieformalne grupy współpracy regionalnej, tzw. wymiary: południowy – obejmujący kraje basenu Morza Śródziemnego, współpracujące z Unią od 1995 roku w ramach tzw. *procesu barcelońskiego* oraz kraje Europy Wschodniej, a od 2005 roku także Kaukazu Południowego. Brak formalnego wyodrębnienia wymiarów doprowadził do sytuacji, w której niemożliwe było wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy wschodnimi a południowymi sąsiadami – stanowił wręcz *wrzucenie* wszystkich krajów sąsiedztwa *do jednego worka*, co przez państwa WNP, a zwłaszcza Ukrainę, odebrane zostało jako zakwestionowanie, a nawet zagrożenie dla ich europejskich aspiracji, poprzez traktowanie ich na równi z pozostałymi sąsiadami UE, którzy z założenia nie spełniają warunków *europiejskości* – a więc nie kwalifikują się do członkostwa w Unii, albo nie mają aspiracji członkowskich. Pomiędzy wymiarami widoczna była rywalizacja, zarówno w kwestii podziału i alokacji środków finansowych przeznaczonych na wsparcie krajów partnerskich, jak i znaczenia i roli sąsiadów dla bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Rywalizacja ta przeniosła się na forum UE, widoczna była w działaniach państw upatrujących żywotnych interesów swoich polityk narodowych we współpracy z krajami sąsiedzkimi, jak również w priorytetach prezydencji w Radzie UE sprawowanej przez poszczególne państw UE.

Włączenie do Unii Europejskiej krajów Europy Środkowo-Wschodniej (w tym zwłaszcza państw bałtyckich i krajów Grupy Wyszehradzkiej), spowodowało jednocześnie przesunięcie akcentów w polityce zewnętrznej UE właśnie w region Europy Wschodniej – nowe kraje członkowskie wprowadziły do zewnętrznych relacji Unii priorytety oraz problemy swoich polityk zagranicznych<sup>1</sup>, w tym relacje ze wschodnimi

---

<sup>1</sup> Przykładami priorytetów i problemów polityk zagranicznych nowych państw członkowskich silnie oddziałujących na kształt polityki UE wobec nowych wschodnich sąsiadów są m.in.: napięcia

sąsiadami oraz aktywnie lobbowały w tym zakresie. Po raz kolejny udowodniło to fakt, że w obszarze polityki zagranicznej Unia Europejska odgrywać musi „rolę organizacji międzynarodowej o takiej strukturze instytucjonalnej, która pozwoliłaby na skoordynowanie narodowych polityk zagranicznych jej państw członkowskich oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz relacji z krajami nieczłonkowskimi”<sup>2</sup>. Pomimo faktu, iż to właśnie konieczność uregulowania relacji z nowymi wschodnimi sąsiadami stała się bezpośrednią przyczyną przyjęcia i wdrażania polityki sąsiedztwa UE, wszelkie próby podnoszenia znaczenia, intensyfikacji stosunków lub zwiększenia wsparcia finansowego dla wschodnich sąsiadów spotykały się niezmiennie z oporem z jednej strony państw członkowskich UE traktujących EPS jako alternatywę dla członkostwa w UE, z drugiej natomiast krajów dążących do wzmocnienia relacji z sąsiadami południowymi. Jednocześnie prace nad kształtem polityki sąsiedztwa, w tym nad polityką wschodnią, pokazały, iż interesy Unii, jako całości, są odmienne od interesów poszczególnych państw członkowskich – Unia dąży do kształtowania takiej polityki, która będzie chronić wszystkie kraje, a także reprezentować interesy całej Wspólnoty.

Autorstwo pojęcia *wymiar wschodni* przypisuje się byłemu polskiemu ministrowi spraw zagranicznych Bronisławowi Geremkowi, który użył go w przemówieniu wygłoszonym w 1998 r., na uroczystości inauguracji negocjacji przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Koncepcja ta rozwijana była przez polski MSZ w kolejnych latach oraz przez polskie koła naukowe. W wydanym w 2001 roku przez polski MSZ dokumencie, zwrócono uwagę na nieskuteczność dotychczasowej polityki Unii wobec krajów Europy Wschodniej: Rosji, Białorusi i Ukrainy, ze względu na brak realnego wpływu Wspólnoty na gotowość tych państw do przeprowadzenia  *europejskich*  reform. Brak spójnej, atrakcyjnej dla tych państw polityki UE, brak działań na rzecz włączenia ich do wspólnego europejskiego obszaru gospodarczego i społecznego oraz budowy wspólnoty bezpieczeństwa i współpracy uznano za największe słabości polityki UE na Wschodzie. Za cel strategiczny polityki wschodniej uznano właśnie budowanie dobrego sąsiedztwa z krajami Wspólnoty Niepodległych Państw<sup>4</sup>.

W przedstawionym w marcu 2003 roku *Komunikacie Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami*, Komisja Europejska literalnie wymieniła wszystkie państwa objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa. Były wśród nich 3 kraje Europy Wschodniej: Ukraina, Mołdawia i Białoruś<sup>5</sup> oraz Rosja, która odrzuciła propozycję współpracy w ramach polityki sąsiedztwa – obie

---

między Polską i Rosją dotyczące budowy rurociągu niemiecko-rosyjskiego, rosyjskie sankcje handlowe przeciwko Polsce, wstrzymanie rosyjskich dostaw ropy dla Litwy, rosyjsko-estońskie napięcia polityczne dotyczące pomników i cmentarzy żołnierzy radzieckich poległych w czasie II wojny światowej oraz groźba sankcji politycznych i gospodarczych pod adresem Finlandii itp.

<sup>2</sup> A. Duleba, *The EU's eastern Policy: Central European contribution. In a Search for New Approach*, Policy Paper, January 2007, s. 3.

<sup>3</sup> J. Popielowska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo wschodnie na tle innych inicjatyw UE na Wschodzie*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 5 (37), s. 1.

<sup>4</sup> *Polityka wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej – polski punkt widzenia*, MSZ, Warszawa 2001, s. 8.

<sup>5</sup> *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the Parliament, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final.

strony zdecydowały się na kontynuowaniu stosunków wzajemnych na podstawie Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy oraz utworzenie czterech wspólnych przestrzeni współpracy, określonych na szczycie w Sankt Petersburgu w maju 2003 r.<sup>6</sup> Kraje Kaukazu Południowego: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja zostały objęte EPS dopiero na podstawie Dokumentu Strategicznego *Europejska Polityka Sąsiedztwa* z maja 2004 roku<sup>7</sup>.

Ukraina, Białoruś i Mołdawia to kraje *europijskie* w kontekście art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej, które to określenie pozostaje kluczowym dla budowania stosunków z państwami członkowskimi UE i relacji w ramach polityki sąsiedztwa oraz jest ich determinantem. Dla powiększonej UE państwa te nigdy nie będą tak odległe, w znaczeniu geograficznym, kulturowym i historycznym – jak *sąsiedzi Europy* – kraje afrykańskie czy azjatyckie. *Europejskość* tych sąsiadów powoduje, że polityka UE wobec nich musi być również *europijska*, a więc *włączająca*, a nie *wykluczająca*, prowadząca do unifikacji kontynentu i integracji. Nie oznacza to oczywiście, że kraje te, nawet w długoterminowej perspektywie, muszą zostać członkami Unii Europejskiej, jednak presja przyszłego rozszerzenia i żądania członkostwa lub chociażby perspektywy członkostwa, będzie rzucała cień na wszystkie działania i formy współpracy realizowane w ramach EPS<sup>8</sup>. Jednocześnie *europijskość* wschodnich sąsiadów wprowadza do debaty o EPS kontrowersyjne zagadnienie określania, tymczasowego – choć o długim okresie trwałości, lub ostatecznego, *granic Europy* i przyszłych granic Unii Europejskiej.

Zmieniająca się dynamiczna sytuacja w obszarze wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej oraz pojawiające się nowe wyzwania dla stabilności i bezpieczeństwa Unii w tym regionie wpływały na konieczność opracowywania coraz to nowych koncepcji rozwoju *wschodniego wymiaru* polityki sąsiedztwa i nadania mu właściwego miejsca w ramach EPS. Do najbardziej znanych inicjatyw w tym zakresie należą sformułowana i zaproponowana w okresie niemieckiego przewodnictwa w Radzie koncepcja *European Neighbourhood Policy Plus*, ekskluzywna koncepcja *Synergii Czarnomorskiej* oraz najmłodsza, a jednocześnie najdalej idąca i znajdująca swoje potwierdzenie w alokacji środków finansowych, polsko-szwedzka koncepcja *Partnerstwa Wschodniego*.

## II. Partnerstwo Wschodnie – inicjatywa rozwoju *wschodniego wymiaru* EPS

Preludium prac nad nową inicjatywą zacieśniania współpracy z państwami Europy Wschodniej stanowiło, zaproponowane przez szefów dyplomacji Polski i Litwy, ministerialne spotkanie – kolacja z przedstawicielami pięciu wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej – Ukrainy, Mołdawii oraz trzech państw Kaukazu: Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu, zorganizowane 31 sierpnia 2007 roku w związku z konferencją Komisji Europejskiej poświęconą Europejskiej Polityce Sąsiedztwa i perspektywom jej roz-

<sup>6</sup> Commission Communication on relations with Russia, COM(2004) 106, 9 February 2004.

<sup>7</sup> *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Communication from the Commission, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final.

<sup>8</sup> A. Duleba, *The EU's eastern Policy...*, op. cit., s. 5.

woju. W kolacji udział wzięli również ministrowie z pozostałych unijnych krajów bałtyckich – Łotwy i Estonii, a także z krajów Grupy Wyszehradzkiej – Czech, Słowacji i Węgier. Jej celem, według ambasadora Polski przy UE Jana Tombińskiego, była „dyskusja, jak zbudować skuteczne mechanizmy wsparcia wschodnich partnerów Polski, na wzór współpracy krajów basenu Morza Śródziemnego w ramach Procesu Barcelońskiego”<sup>9</sup>. Kilka miesięcy później, 14 grudnia 2007 r., na wniosek premiera Donalda Tuska do konkluzji Rady Europejskiej został wprowadzony zapis wskazujący na konieczność rozwoju wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>10</sup>.

Kolejne zapowiedzi nowej inicjatywy dotyczącej wschodniego wymiaru sąsiedztwa UE towarzyszyły poparciu udzielonemu przez Polskę francuskiej inicjatywie Unii dla Śródziemnomorza, zaakceptowanej przez szczyt UE w marcu 2008 r. Premier Donald Tusk i minister Radosław Sikorski mówili wówczas o konieczności przywrócenia równowagi w stosunkach z sąsiadami Unii<sup>11</sup>. Treść i założenia inicjatywy konsultowane były z przywódcami państw będących tradycyjnymi zwolennikami umacniania wschodniego wymiaru EPS: Niemcami, Wielką Brytanią, krajami bałtyckimi i państwami Grupy Wyszehradzkiej<sup>12</sup>.

Ideę Partnerstwa Wschodniego w Brukseli wspólnie przedstawili na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych GAERC w dniach 26–27 maja 2008 roku szef polskiej dyplomacji Radosław Sikorski wraz z ministrem spraw zagranicznych Szwecji Carlem Bildtem<sup>13</sup>. Dzięki zaangażowaniu Szwecji rozwój samodzielnej polityki wschodniej UE przestał być postrzegany jako obszar zainteresowania głównie *nowych* państw członkowskich<sup>14</sup>, a także pozwolił uniknąć wrażenia, iż jest to inicjatywa tylko jednego państwa członkowskiego<sup>15</sup>.

Polsko-szwedzki pomysł przewidywał stworzenie forum regionalnej współpracy państw UE ze sześcioma wschodnimi sąsiadami – Ukrainą, Mołdawią, Azerbejdżanem, Armenią, Gruzją oraz warunkowo – na poziomie technicznym i eksperckim – z rządzoną przez autorytarny reżim Białorusią<sup>16</sup>. Zgodnie z założeniami Wschodnie Partner-

<sup>9</sup> *Polska i Litwa organizują w niedzielę spotkanie ze wschodnimi sąsiadami UE*, PAP, 31.08.2007 r.

<sup>10</sup> *Partnerstwo Wschodnie – kalendarium*, www.msz.gov.pl z dnia 20.08.2009 r.

<sup>11</sup> D. Pszczółkowska, *Polska promuje w UE Wschód*, „Gazeta Wyborcza”, 29.04.2008.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Partnerstwo Wschodnie – kalendarium*, op. cit.

<sup>14</sup> B. Wojna, M. Gniazdowski, *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości, wyzwania*, „Biuletyn PISM”, nr 24 (556), 30 kwietnia 2009 r.

<sup>15</sup> A. K. Cianciara, *Eastern Partnership – opening a new chapter of Polish Eastern Policy and the European Neighbourhood Policy?*, „Analyses&Opinions, Yhe Institute of Public Affairs”, No. 4, June 2008.

<sup>16</sup> Udział Białorusi w inicjatywie Partnerstwa Wschodniego od początku budził kontrowersje. O Białorusi napisano w dokumencie programowym, dopuszczając jej udział na poziomie technicznym i eksperckim, warunkując go jednak jej reformami i stosunkami z Unią. Decyzja o jej włączeniu oznaczałaby dla Mińska z jednej strony praktyczne korzyści, np. pieniądze na infrastrukturę energetyczną czy ochronę środowiska, z drugiej jednak byłaby sygnałem i uznaniem przez Unię, że kraj robi postępy na drodze ku demokracji. Por.: D. Pszczółkowska, *Białoruś trochę bliżej Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 26.01.2009 r. Postępujący proces liberalizacji na Białorusi, m.in. zwolnienie więźniów politycznych, dopuszczenie do dystrybucji niektórych opozycyjnych pism i zarejestrowanie ruchu opozycyjnego przywódcy Aleksandra Milinkiewicza, skłaniały przywódców części państw unijnych

stwo miało opierać się na istniejącej Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, a centralną rolę odgrywać w nim miała Komisja Europejska<sup>17</sup>. Odwołując się do współpracy w ramach EPS, polscy i szwedzcy politycy zapowiedzieli wykrócenie ponad jej obecny kształt, potwierdzając, z jednej strony, zasadę *zróźnicowania* w stosunku do sąsiadów, zgodnie z EPS, z drugiej wzmocnienie pomiędzy nimi i UE więzi horyzontalnych. Zaproponowali pogłębienie współpracy dwustronnej, którą to ofertę skierowali do wszystkich wschodnich partnerów, podkreślając, iż w pierwszej kolejności skorzystałaby z tego Ukraina, natomiast udział kolejnych państw pozostałby w zależności od ich ambicji w zakresie integracji oraz osiągnięć na tym tle. Jednocześnie polsko-szwedzka koncepcja zakładała stworzenie „stałej formuły współpracy wielostronnej, komplementarnej wobec istniejących schematów współpracy regionalnej”<sup>18</sup>. Pogłębiona współpraca obejmować miała:

- pogłębienie współpracy w zakresie szeroko rozumianej tematyki migracyjnej i dążenie do ruchu bezwizowego jako celu długoterminowego, a w perspektywie krótkookresowej posunięcie się o krok dalej w uelastycznieniu reżimu wizowego; zakładano przyjęcie tzw. *mapy drogowej (road map)* dochodzenia do ruchu bezwizowego, z jasno określonymi krokami i warunkami;
- ustanowienie pogłębionej Strefy Wolnego Handlu, zbudowanej na bazie serii indywidualnie negocjowanych, pogłębionych i wszechstronnych umów o wolnym handlu pomiędzy UE i krajami partnerskimi;
- poszerzenie wsparcia UE dla reform sektorowych zgodnych ze standardami europejskimi;
- intensyfikację kontaktów międzyludzkich poprzez poszerzone programy wymian studenckich i akademickich, platformy społeczeństwa obywatelskiego i seminaria, współpracę i wymianę pomiędzy partnerami lokalnymi i regionalnymi itp.;
- dostosowanie metodologii reform wewnętrznych i promocję procesu integracji europejskiej; instrumentem realizacji tego założenia miały być Plany Działań nowej generacji, uzgodnione z każdym z krajów partnerskich, z jasnymi wyznacznikami do osiągnięcia i powiązaniem z dostosowaniem do ustawodawstwa, standardów i norm UE; reformy powinny być w coraz większym stopniu oceniane przez porównanie ze standardami UE, z właściwym monitoringiem prowadzonym przez Komisję;
- umowy zastępujące i wykraczające poza obecne umowy o partnerstwie i współpracy (PCA) – powinny być one zaoferowane wszystkim sąsiadom wschodnim we właściwym czasie i w zależności od postępów w reformach; za proponowany punkt odnie-

---

do uznania przemian i wpłynęły na ich gotowość do zaproszenia Białorusi do Partnerstwa Wschodniego. Zwolennikiem jak najaktywniejszego włączenia do nowej inicjatywy Białorusi była Polska. Inne kraje nie mówiły tego tak jednoznacznie – szczególnie zasadnicze w kwestii warunków dotyczących demokracji i praw człowieka były Holandia i Belgia. W marcu 2009 r w Brukseli zdecydowano, że sankcje oznaczające zakaz wjazdu do UE dla 40 czołowych urzędników reżimu zostaną przedłużone na kolejny rok, lecz jednocześnie zawieszono na następne dziewięć miesięcy. W ten sposób większość urzędników na czele z samym Łukaszenką mogła wjeżdżać do UE. Por.: D. Pszczołkowska, *Europa nagradza Łukaszenkę*, „Gazeta Wyborcza”, 17.03.2009.

<sup>17</sup> <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artukul/pierwszy-sukces-inicjatywy-wschodnie-go-partnerstwa-z-dnia-31.01.2009-r>.

<sup>18</sup> *Propozycja Polsko-Szwedzka. Partnerstwo Wschodnie*, [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl).

sienia uznano nową, poszerzoną umowę z Ukrainą, z odpowiednimi dostosowaniami do każdego z krajów partnerskich;

- zapewnienie dystrybucji funduszy pomocowych UE, odzwierciedlających postęp w realizacji uzgodnionych celów, jak również zdolności absorpcyjnej;
- zasadę dyferencjacji pomiędzy krajami partnerskimi uznaną za element kluczowy<sup>19</sup>.

Polsko-szwedzka koncepcja partnerstwa wschodniego rozwijana była równolegle do promowanej wśród państw członkowskich UE francuskiej koncepcji Unii dla Śródziemnomorza – różniła się od niej jednak zasadniczo. Autorzy koncepcji Partnerstwa Wschodniego od samego początku jej adresatami uczynili wszystkie 27 krajów UE i 6 partnerów wschodnich objętych EPS: Ukrainę, Mołdawię, Azerbejdżan, Armenię, Gruzję i Białoruś<sup>20</sup>. Również inaczej niż w projekcie Unii dla Śródziemnomorza regulowana była w Partnerstwie Wschodnim kwestia zaplecza instytucjonalnego tej inicjatywy: jej autorzy założyli strukturę ograniczoną, opartą na sprawdzonych wspólnotowych mechanizmach, a także zaplanowali powołanie Specjalnego Koordynatora oraz stworzenie, w miarę potrzeb, konkretnych gremiów roboczych (np. konferencji lub stołów), a w perspektywie dopuścili organizację spotkań ministerialnych. Podobnie jak w koncepcji UMŚ, także w ramach Partnerstwa Wschodniego współpraca opierać się miała na realizacji konkretnych projektów, które czyniłyby jej efekty widzialnymi i mierzalnymi.

Wartością dodaną polsko-szwedzkiej propozycji miało być stymulowanie współpracy wielostronnej pomiędzy samymi wschodnimi partnerami, co sprzyjałoby budowie więzi regionalnych, stworzeniu wielostronnego forum umożliwiającego poruszanie kwestii dotyczących nie tylko regionów Morza Czarnego i Bałtyckiego, ale także wykraczających poza nie, np. dotyczących granicy lądowej, inicjatyw związanych ściśle ze współpracą wschodnich sąsiadów z UE w ramach EPS, a także poszerzenie oferty wobec Białorusi, nieobjętej do tej pory żadną z inicjatyw wielostronnych UE. Współpraca wielostronna otwierałaby możliwość włączenia różnych grup społecznych takich jak np. młodzieży, małych i średnich przedsiębiorców oraz niższych urzędników do współpracy z Unią Europejską<sup>21</sup>.

Przyjęcie kierunku wschodniego stanowić miało kontynuację zapoczątkowanej przez Niemcy w 2007 roku dyskusji nad koniecznością różnego traktowania sąsiadów UE – uczestników EPS. Mimo coraz pełniejszego zrozumienia dla stanowiska, iż państw – uczestników Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie można traktować w jednakowy sposób, nawet państwa najsilniej zaangażowane w promowanie poszczególnych wymiarów EPS ostrożnie wypowiadały się perspektywach intensyfikacji tej współpracy lub o ewentualnych perspektywach członkowskich krajów sąsiedzkich. Tematyka ewentualnego rozszerzenia UE była tematem tabu w pełnym napięć i trudności okresie ratyfikacji przez państwa członkowskie Traktatu lizbońskiego<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Współpraca z Białorusią początkowo odbywałaby się na szczeblu technicznym i eksperckim – poszerzenie współpracy nastąpi gdy warunki na to pozwolą. Por. *Propozycja Polsko-Szwedzka. Partnerstwo Wschodnie*, www.msz.gov.pl.

<sup>21</sup> *Propozycja Polsko-Szwedzka...*, op. cit.

<sup>22</sup> „Le Soir”: *Partnerstwo Wschodnie UE mniej problematyczne niż Unia dla Śródziemnomorza*, „Gazeta Wyborcza”, mar, PAP, 24.05.2008.

Choć w tle polsko-szwedzkiej propozycji przewijała się wizja przyszłego członkostwa Ukrainy w UE, Inicjatywa nie zakładała otwarcia *unijnej perspektywy* dla tych krajów. Europa zdawała się być w tamtym czasie zmęczona serią ostatnich rozszerzeń Wspólnoty, dlatego wszelkie tego typu sugestie oznaczałyby z góry niepowodzenie całego projektu. Promując tzw. *wschodni wymiar* Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, polski rząd liczył 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. Jak podkreślał polski minister spraw zagranicznych, trzeba dobrze wykorzystać czas unijnego zmęczenia rozszerzeniem „dla jak najlepszego przygotowania się, tak, żeby kiedy to zmęczenie minie, członkostwo stało się czymś naturalnym”<sup>23</sup>.

W czerwcu 2008 r w Warszawie przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych PE Jacek Saryusz-Wolski przedstawił założenia dorocznego raportu Parlamentu Europejskiego o Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Za sprawy kluczowe na 2008 rok Parlament Europejski uznał przede wszystkim dywersyfikację źródeł dostaw surowców energetycznych, proces rozszerzania UE oraz wzmocnienie europejskiej polityki sąsiedztwa<sup>24</sup>. Polityka rozszerzenia i sąsiedztwa uznane zostały jednocześnie za tzw. priorytety geograficzne UE.

Projekt Partnerstwa Wschodniego Rada Europejska przyjęła, wyrażając polityczną akceptację dla inicjatywy, w dniach 19–20 czerwca 2008 r. Komisji Europejskiej polecono przedstawienie do wiosny 2009 r. zasad jego funkcjonowania i założeń implementacyjnych.

W wydanym 3 grudnia 2008 roku Komunikacie do Parlamentu i Rady *Partnerstwo Wschodnie*, Komisja Europejska za fundament nowych, pogłębionych relacji z krajami wschodniego sąsiedztwa uznała wspólne poszanowanie uczestniczących w nim państw dla idei państwa prawa, praworządności, praw człowieka, uznanie i ochrona praw mniejszości, gospodarkę rynkową i zrównoważony rozwój<sup>25</sup>.

Realizację celów Partnerstwa Wschodniego zapowiedziano dzięki równoległym działaniom dwu i wielostronnym. Działania dwustronne miałyby na celu zacieśnienie relacji między krajem partnerskim a UE, co sprzyjałoby, obustronnie korzystnym, stabilności i dobrobytowi. Kraje partnerskie miałyby zostać objęte nowymi umowami stowarzyszeniowymi (*Association Agreements*), których treść byłaby zróżnicowana w przypadku wszystkich partnerów – zależna od celów i możliwości partnera. Warunkiem przedwstępnym negocjacji nowych porozumień stowarzyszeniowych byłby wspólny, wystarczający poziom poszanowania przez dane państwo podstawowych standardów w zakresie praw człowieka, demokracji, państwa prawa, praw wyborczych – standardów międzynarodowych Rady Europy, OBWE i ONZ. Podstawą negocjacji porozumień stowarzyszeniowych miały być według Komisji, przyjęte w relacjach z danym państwem Plany Działań. Rozwój relacji dwustronnych w perspektywie długoter-

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> *Geograficzne i tematyczne priorytety UE*, <http://www.euractiv.pl/gospodarka/artukul/geograficzne-i-tematyczne-priorytety-ue> z dnia 2.06.2008 r.

<sup>25</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Eastern Partnership*, Brussels, COM(2008) 823/4.

minowej skutkowałaby utworzeniem stref wolnego handlu (*deep and comprehensive free trade area* – DCFTA), obejmujących swobodny przepływ towarów i usług, uwarunkowanych przystąpieniem kraju partnerskiego do Światowej Organizacji Handlu<sup>26</sup>. Zapowiedziana została stopniowa *liberalizacja wizowa*, sprzyjająca rozwojowi mobilności społeczeństw krajów partnerskich (krajom partnerskim zaproponowane miałyby zostać *Pakty o Mobilności i Bezpieczeństwie*, których przyjęcie uwarunkowane byłoby podjętymi przez partnera działaniami na rzecz walki z nielegalną imigracją, przyjęciem unijnych standardów azylowych, wprowadzeniem zintegrowanego programu zarządzania granicami oraz podniesieniem zdolności policji i systemu sądownictwa do walki z korupcją i zorganizowaną przestępczością). Pojęcie *liberalizacja wizowa* obejmowałoby wprowadzane stopniowo porozumienia o ułatwieniach wizowych wraz z porozumieniami o readmisi, dalsze ułatwienia obniżające lub znoszące całkowicie opłaty wizowe dla obywateli krajów partnerskich, aż do wprowadzenia ruchu bezwizowego i stopniowego otwarcia rynków pracy. Komisja zapowiedziała techniczne i finansowe wsparcie dla działań krajów partnerskich na rzecz wprowadzania programów monitorowania i zarządzania granicami, wprowadzania systemów przechowywania danych, współpracy z Europol i Eurojust oraz przyjęcia i wdrażania narodowych strategii zwalczania zorganizowanej przestępczości, handlu ludźmi, korupcji, prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu. Wszystkie te działania miałyby sprzyjać powstaniu środowiska przyjaznego dyskusjom o rozwoju mobilności i zniesieniu obowiązku wizowego.

Tematem przewodnim Komunikatu Komisji była również współpraca na rzecz bezpieczeństwa energetycznego obu stron (m.in. zapowiedź wprowadzenia do nowych porozumień stowarzyszeniowych klauzuli o *współzależności energetycznej*, zakończenie negocjacji na temat członkostwa Ukrainy i Mołdawii, mających status obserwatorów, we Wspólnocie Energetycznej, przyjęcie *Memorandum of Understanding* w kwestiach energetycznych z Gruzją, Mołdawią i Armenią, wsparcie pełnej integracji Ukrainy z unijnym rynkiem energetycznym, usprawnienie ukraińskiej sieci przesyłowej gazu i ropy, przyjęcie unijno-białoruskiej deklaracji energetycznej i inne) oraz rozwój gospodarczy i społeczny krajów partnerskich (w tym poprzez wzmocnioną zdolność państwa do przeprowadzenia wewnętrznych reform). Relacje multilateralne rozwijane miały być według KE w ramach 4 platform tematycznych: I: demokracja, dobre rządy, stabilność; II: integracja gospodarcza i spójność z politykami UE; III: bezpieczeństwo energetyczne; IV: kontakty międzyludzkie oraz w ramach tzw. *sztandarowych inicjatyw (flagship initiatives)*, których realizacja uczyniłaby efekty Partnerstwa Wschodniego *widocznymi* dla obywateli państw partnerskich:

- Program Zintegrowanego Zarządzania Granicami;
- Wsparcie Małych i Średnich Przedsiębiorstw;
- promocja regionalnych rynków energii elektrycznej, efektywności energetycznej oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii;
- rozwój tzw. *Południowego korytarza energetycznego*;

---

<sup>26</sup> W momencie wydania Komunikatu Komisji z krajów zaproszonych do udziału w inicjatywie Partnerstwa Wschodniego, do WTO nie należały Białoruś i Azerbejdżan.



- zapobieganie, przygotowanie i reagowanie na katastrofy naturalne i spowodowane przez człowieka<sup>27</sup>.

Komisja zaproponowała strukturę organizacyjną Partnerstwa Wschodniego, obejmującą:

- organizowane co dwa lata spotkania szefów państw i rządów krajów Partnerstwa;
- coroczne spotkania szefów dyplomacji krajów UE i Partnerstwa;
- platformy tematyczne (funkcjonujące w oparciu o program prac; spotkania na szczeblu wyższych urzędników zaangażowanych w reformy w poszczególnych obszarach polityki w ramach platform odbywałyby się dwa razy w roku);
- sektorowe posiedzenia ministrów oraz zespoły wspierające pracę platform w poszczególnych obszarach<sup>28</sup>.

Dążąc do zapewnienia udziału w pracach w ramach Partnerstwa jak najszerszego spektrum podmiotów (nie tylko przedstawiciele rządów państw i instytucji UE, ale także międzynarodowych organizacji i instytucji finansowych, organizacji biznesowych, przedsiębiorców, władz lokalnych, organizacji pozarządowych), a jednocześnie wychodząc z założenia, że społeczeństwo obywatelskie odgrywa obecnie coraz większą rolę w promocji innowacyjności oraz w efektywnej kontroli działań politycznych, Komisja zaproponowała utworzenie w ramach Partnerstwa Wschodniego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Priorytetowym zadaniem Forum miało być wzmacnianie kontaktów oraz umacnianie dialogu pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a władzami samorządowymi. Po utworzeniu Forum miało obradować co najmniej raz do roku na regularnie organizowanych sesjach, wspierać realizację celów Partnerstwa Wschodniego UE oraz współpracować z odpowiednimi strukturami UE. Propozycja Komisji Europejskiej zyskała poparcie 7 maja 2009 roku w Pradze, natomiast w czerwcu 2009 roku Komisja Europejska zaprosiła wszystkie zainteresowane strony do zgłaszania chęci uczestnictwa w Forum. Projekt skierowany był do szeroko pojętych organizacji tworzących społeczeństwo obywatelskie, tj. związki zawodowe, związki handlowe, organizacje pozarządowe (NGOs), organizacje eksperckie oraz naukowe (think-tanks), fundacje, a także sieci regionalne i międzynarodowe organizacje, zarówno z państw biorących udział w inicjatywie Partnerstwa Wschodniego UE, jak i z państw członkowskich UE oraz innych międzynarodowych organizacji i sieci. Decyzja o zaakceptowaniu zgłaszających się kandydatów podejmowana była w oparciu o kryteria:

- narodowości i pochodzenia geograficznego (uczestnicy powinni wywodzić się w większości z państw biorących udział w inicjatywie Partnerstwa Wschodniego, a ich liczba przypadająca na każde państwo ma być zrównoważona; część organizacji powinna również wywodzić się z państw członkowskich UE oraz innych międzynarodowych organizacji i sieci, co służyć powinno efektywnej wymianie doświadczeń i zbliżeniu uczestników z państw partnerskich do UE);
- różnorodności i proporcjonalności (uczestnicy o różnym statusie, reprezentujący różne aspekty społeczeństwa obywatelskiego: związki zawodowe, związki handlowe, organizacje pozarządowe, organizacje eksperckie i naukowe oraz inne; zróżnicowany

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

skład miał zapewnić informacje dotyczące: demokracji, zarządzania i stabilności, integracji gospodarczej i spójności, środowiska, zmian klimatycznych i bezpieczeństwa energetycznego, kontaktów międzyludzkich);

- doświadczenie we współpracy z UE w ramach Partnerstwa Wschodniego lub Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (dotychczasowe osiągnięcia i aktualna działalność).

Pierwsze spotkanie Forum Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego, organizowane przez Komisję Europejską, we współpracy z Prezydencją oraz Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym zaplanowane zostało na listopad 2009 roku.

Na sfinansowanie inicjatywy Partnerstwa Wschodniego Komisja Europejska zaproponowała zwiększenie środków w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa o 350 mln euro w stosunku do środków zaplanowanych na wsparcie krajów wschodniego sąsiedztwa na lata 2010–2013.

Wydany w grudniu 2008 roku Komunikat Komisji jest kompromisem w stosunku do oczekiwań poszczególnych państw członkowskich Unii, a także wynikiem słabnącego, wraz z oddalaniem się w perspektywie czasowej wojny rosyjsko-gruzińskiej, zrozumienia i uznania dla konieczności rozwoju wschodniego wymiaru sąsiedztwa Unii. Okrojone zostały, w stosunku do pierwotnych wersji Komunikatu, ambitne plany finansowania Partnerstwa – początkowo mówiono o podwojeniu pieniędzy na lata 2010–13, czyli o zwiększeniu budżetu o 600 mln euro. M.in. z powodu presji krajów południowych okrojono tę kwotę do 350 mln. Komunikat nie wspomina o konkretnych kwotach w następnej perspektywie budżetowej 2014–2020 (początkowo w tym okresie dyrekcja ds. stosunków zewnętrznych Komisji chciała pomnożyć kwotę pomocy do 1,5 mld euro). Z pierwotnej wersji dokumentu usunięto wszystkie, choćby najostrożniejsze stwierdzenia mogące sugerować, że kraje Partnerstwa zostaną w przyszłości członkami UE, np. sformułowanie, że „Unia powinna przyjąć do wiadomości europejską tożsamość i aspiracje tych krajów”<sup>29</sup>.

Propozycje zawarte w Komunikacie Komisji Rada Europejska przyjęła w dniach 11–12 grudnia 2008 r. Konkluzje zobowiązywały Radę UE do dalszych prac nad propozycjami, tak aby w marcu 2009 roku inicjatywa mogła zostać zatwierdzona przez Radę Europejską, a następnie uruchomiona podczas Szczytu Partnerstwa Wschodniego<sup>30</sup>.

Opierając się na polsko-szwedzkich propozycjach, zapowiadając intensywne prace nad rozwojem i promocją Partnerstwa Wschodniego, kolejnego przesunięcia akcentu w polityce zagranicznej UE dokonali, na półtora miesiąca przed objęciem przewodnictwa w UE, Czesi. Milena Vicenova, czeska ambasador przy UE zapowiedziała w listopadzie 2008 roku, iż to nie Rosja, ale Bałkany, Ukraina czy Białoruś zajmą najważniejsze miejsce w polityce zagranicznej Unii<sup>31</sup>.

Hasło prezydencji czeskiej wyrażone zostało w tzw. „3xE: Gospodarka (*Economy*), Energia i Unia Europejska na świecie”. Program czeskiej prezydencji zaprezentowany został 14 stycznia 2009 r przez premiera Mirka Topolanka, po oficjalnym zainaugurowaniu przewodnictwa Republiki Czeskiej w Radzie i debacie z udziałem członków Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Komisji Europejskiej. W Programie

<sup>29</sup> D. Pszczółkowska, *Unia dla Wschodu*, „Gazeta Wyborcza” z 4.12.2008.

<sup>30</sup> *Partnerstwo Wschodnie – kalendarium*, op. cit.

<sup>31</sup> A. Skieterska, *Gdy Czesi przejmą Unię, popatrzą na Wschód*, „Gazeta Wyborcza”, 4.12.2008.

prezydencji czytamy: „Z uwagi na historyczne więzi i obecne wyzwania Prezydencja priorytetowo traktuje wzmocnienie współpracy pomiędzy Unią Europejską i krajami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Zagadnienia kluczowe obejmują partnerstwo w dziedzinie energii, gospodarki, handlu i środowiska, uznanie dla podstawowych wartości i wolności, wsparcie dla procesów demokratyzacji i transformacji politycznej, wsparcie dla działań na rzecz zwiększenia mobilności i kontroli migracji, wspieranie wzajemnych kontaktów na wielu płaszczyznach, współpracę polityczną i w zakresie bezpieczeństwa”. Czesi zapowiedzieli kontynuację polityki zróżnicowanego i zindywidualizowanego podejścia do państw wschodniego sąsiedztwa, przy wykorzystaniu dostępnych instrumentów<sup>32</sup>.

Prezydencja wyraziła swoje pełne poparcie dla pogłębienia i rozwoju Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jednocześnie deklarując zamiar podjęcia wysiłków na rzecz przyspieszenia prac nad Partnerstwem Wschodnim, mając na celu ustanowienie równowagi pomiędzy „indywidualnymi geograficznymi partnerstwami UE”. Partnerstwo Wschodnie, w kształcie zaproponowanym przez Szwedów i Polaków stanowiło w opinii prezydencji wszechstronną, wzmocnioną i ambitną politykę wschodnią, realizowaną w interesie całej UE. Zwracając uwagę na bieżące wydarzenia w Gruzji i na Ukrainie prezydencja wskazała na pilną konieczność poparcia tej regionalnej współpracy i wzmocnienia relacji ze wschodnimi sąsiadami<sup>33</sup>. Równoległe do wsparcia inicjatywy Partnerstwa Wschodniego Czesi planowali rozwijać stosunki dwustronne pomiędzy Unią a krajami Europy Wschodniej. Szczególne wysiłki planowali przedsięwziąć na rzecz negocjacji nowego, pogłębionego porozumienia o relacjach wzajemnych z Ukrainą i wypracowania porozumienia z Mołdawią. Relacje z Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem pogłębiane miały być w istniejących ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W przypadku Gruzji Czesi zapowiedzieli zaangażowanie w rozwiązanie konfliktu rosyjsko-gruzińskiego, podtrzymując uznanie dla suwerenności i integralności terytorialnej tego kraju, zapowiedzieli także gotowość do rozwoju stosunków z Białorusią i wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego tego kraju<sup>34</sup>.

Projekt Partnerstwa Wschodniego został zatwierdzony przez szczyt unijnych przywódców 20 marca 2009 roku – Rada Europejska przyjęła konkluzję oraz deklarację Partnerstwa Wschodniego, zatwierdzające tę inicjatywę<sup>35</sup>. W deklaracji znajdują się konkretne zapisy o finansowaniu Partnerstwa kwotą 600 mln euro do 2013 roku.

Podkreślając szybkość prac nad Inicjatywą Partnerstwa, uznanie przez państwa członkowskie UE jej znaczenia oraz przyjęte w projekcie propozycje działań na rzecz zbliżenia do UE krajów byłego ZSRR: Ukrainy, Gruzji, Mołdawii, Armenii, Azerbejdżanu oraz Białorusi, minister Radosław Sikorski powiedział: „Unia Śródziemnomorska wykluwała się przez dziesięć lat, a jesteśmy w tej chwili mniej więcej w tym samym punkcie”. Zaledwie rok zajęło polskiej i szwedzkiej dyplomacji przekonanie pozostałych 25 państw Unii, iż konieczne jest podwyższenie rangi stosunków do pozio-

<sup>32</sup> *Work Programme of the Czech Presidency*, [www.eu2009.cz](http://www.eu2009.cz).

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 19/20 March 2009, No 7880/09.

mu, jaki mają promowane przez Francję, Hiszpanię czy Włochy kraje basenu Morza Śródziemnego<sup>36</sup>.

Głosy zwolenników i przeciwników inicjatywy Partnerstwa Wschodniego ścierały się szczególnie intensywnie w okresie poprzedzającym szczyt UE w marcu 2009 r.

Przeciwnicy polsko-szwedzkiej inicjatywy zwracali uwagę na konieczność ponownego przemyślenia jego idei, tak by Partnerstwo „nie ograniczało się do technicznych aspektów rozdysponowania subwencji, lecz by we współdziałaniu z MFW było nastawione na zwiększenie pomocy dla regionu z myślą o łagodzeniu społecznych skutków finansowego kryzysu”<sup>37</sup>. Środki proponowane na jej realizację: początkowo 300 mln euro, to zdaniem krytyków, kwota niewystarczająca, a zgodnie z zapowiedziami Polski i Szwecji powiększenie jej o kolejnych 200 mln euro zaledwie nieznacznie zwiększyłyby efektywność podejmowanych działań. W opinii krytyków realizacja inicjatywy Partnerstwa Wschodniego nie zwiększyłaby intensywności i skuteczności działań UE w walce z kryzysem, w porównaniu z innymi organizacjami działającymi w tej przestrzeni w byłych krajach sowieckich, jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Partnerstwo Wschodnie określano jako inicjatywę zbyt małą wobec problemów spowodowanych przez międzynarodowy kryzys finansowy, np. zagrożenie upadkiem banków ukraińskich, co uderzyłoby w gospodarkę wielu państw członkowskich UE<sup>38</sup>.

Wśród zwolenników idei wzmocnienia stosunków z krajami wschodniego sąsiedztwa, pojawiały się głosy ostrzegające przed naiwnością wobec ich przywódców i ich intencji. Realizacja Wschodniego Partnerstwa opierać się musi na ostrożnej równowadze pomiędzy koniecznością budowania stabilizacji politycznej, wzmocnienia demokracji i praworządności, poszanowaniem praw człowieka, a koniecznością wciągnięcia wschodnich sąsiadów do współpracy. Zdaniem europarlamentarzysty Grahama Watsona „Jeśli będziemy stawiać naszym partnerom zbyt wiele warunków, stół podczas szczytu w Pradze będzie pusty. Jeśli będziemy zbyt naiwni, nasze wysiłki zakończą się wzmocnieniem niedemokratycznych reżimów. Unia Europejska nie powinna się też stać workiem z pieniędzmi, do którego sięgają nieodpowiedzialni przywódcy, gdy roztrwonią własne zasoby”<sup>39</sup>.

Prezydencja czeska zorganizowała szczyt inauguracyjny Partnerstwo Wschodnie. W dniu 7 maja 2009 roku Praga gościła przywódców 27 państw członkowskich UE, przedstawicieli 6 państw byłego bloku sowieckiego oraz reprezentantów najważniejszych unijnych instytucji.

Symboliczne znaczenie miał skład delegacji narodowych na unijnym szczyście inauguracyjnym Partnerstwo Wschodnie w Pradze. Dotyczy to zarówno państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i krajów zaproszonych do współpracy w ramach partnerstwa.

Przywódcy europejscy zdecydowali się zaprosić głowy państw i rządów wszystkich państw objętych nową inicjatywą – także autorytarne przywódcę Białorusi Aleksandra Łukaszenkę. Zaproszenie dla białoruskiego lidera, rozważane przez prezydencję

<sup>36</sup> A. Słojewska, *Unia bliżej Wschodu*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 7.05.2009 r.

<sup>37</sup> *Niepogoda dla unijnego Partnerstwa Wschodniego*, PAP, 15.03.2009 r.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> G. Watson, *Unia musi otworzyć się na Wschód*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 7.05.2009 r.

i pozostałe państwa członkowskie przez wiele miesięcy, było tzw. decyzją ostatniej chwili. Ostatecznie Czesi zaproszenie skierowali do Białorusi, a nie do prezydenta Łukaszenki.

Jeszcze przed zaakceptowaniem zaproszenia Łukaszenko, komentując projekt Partnerstwa Wschodniego, powiedział: „Wierzimy, że będzie to początek dalszych relacji. Doceniamy ten pozytywny krok UE w stosunku do swoich sąsiadów”. Partnerstwo Wschodnie określił jako „pragmatyczne i rozsądne”. Jednocześnie zadeklarował gotowość Białorusi do kontynuowania dialogu na temat wolności prasy, prawa wyborczego i innych<sup>40</sup>. Uczestnictwo Łukaszenki w praskim szczycie miało być pierwszą wizytą tego przywódcy w kraju członkowskim UE od 1995 roku. Zaproszenie Łukaszenki wywołało fale niezadowolenia białoruskiej opozycji oraz spowodowało zapowiedź manifestacji w czasie majowego szczytu. Zapowiedź objęcia Białorusi inicjatywą Partnerstwa, a przede wszystkim zaproszenie dla Łukaszenki, opozycyjni liderzy uznali za „zielone światło dla reżimu”<sup>41</sup>.

Ostatecznie Białoruś na praskim szczycie reprezentował I Wicepremier Władimir Siemaszka. Wśród przedstawicieli wschodnich sąsiadów zabrakło także prezydenta Vladimira Voronina – Mołdawię reprezentował wicepremier, minister spraw zagranicznych i integracji europejskiej Andrei Stratan. Pozostałą czwórkę partnerów reprezentowały głowy państw – prezydenci Wiktor Juszczenko (na szczycie obecna była także premier Julia Tymoszenko), Miheil Saakashvili, Ilham Alijev i Serż Sargsjan<sup>42</sup>.

Na będącym punktem kulminacyjnym czeskiej prezydencji szczycie w Pradze zabrakło szefów państw i rządów największych unijnych państw członkowskich. W przededniu szczytu pojawiły się komentarze, iż „lista obecności na szczycie może sprawiać wrażenie, iż tylko wschodnie kraje UE interesują się Partnerstwem Wschodnim”<sup>43</sup>. Wśród akredytowanych przywódców znalazła się kanclerz Niemiec Angela Merkel, która zawsze wiele wagi przywiązywała do wschodniego wymiaru polityki zagranicznej UE. Zabrakło prezydenta Francji Nicolas Sarkozy’ego oraz premierów Wielkiej Brytanii Gordona Browna, Hiszpanii José Luis Rodríguez Zapatero i Włoch Silvio Berlusconi. Francję reprezentował premier Francois Fillon, a Wielką Brytanię i Hiszpanię szefowie MSZ. Obecni byli także premierzy Polski Donald Tusk i Szwecji Frederik Reinfeldt – autorzy zainicjowanej wiosną ubiegłego roku propozycji Partnerstwa Wschodniego. Swoją obecność potwierdzili przywódcy państw Grupy Wyszehradzkiej (premier Węgier Gordon Bajani, premier Słowacji Robert Fico) i krajów bałtyckich (premier Łotwy Valdis Dombrovskis, minister spraw zagranicznych Litwy Vygaudas Usackas, premier Estonii Andrus Ansip)<sup>44</sup>. Brak szefów państw i rządów czterech z pięciu największych państw UE spotkał się z krytyką czeskiego rządu. Czeski wicepremier Alexander Vondra nazwał to „złym sygnałem”, szczególnie ostro krytykując prezydenta Sarkozy’ego i zarzucając mu imperialny styl i podkopywanie wiarygodności czeskiego przewodnictwa w UE<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> *Belarus welcomes EU Eastern Partnership Initiative*, [www.belembassy.org](http://www.belembassy.org), 3.202.2009.

<sup>41</sup> A. Słojewska, *Unia bliżej Wschodu*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 7.05.2009 r.

<sup>42</sup> *Preliminary – list of participants*, [www.EU2009.cz](http://www.EU2009.cz)

<sup>43</sup> *Na unijnym szczycie będzie Merkel i Tusk, zabraknie Browna i Sarkozy’ego*, PAP, 6.05.2009 r.

<sup>44</sup> *Preliminary – list of participants*, [www.EU2009.cz](http://www.EU2009.cz)

<sup>45</sup> A. Słojewska, *Unia bliżej Wschodu*, op. cit.

Symboliczne znaczenie miała inauguracja Partnerstwa Wschodniego w Pradze, w czasie czeskiej prezydencji. Komentatorzy podkreślali, iż Partnerstwo Wschodnie daje szansę na integrację narodów z obu stron dawnej *żelaznej kurtyny* – rozwój krajów Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, tak jak wcześniej upadek komunizmu przyniósł nadzieję na pokój, bezpieczeństwo i suwerenne prawo każdego państwa do wyboru własnej drogi rozwoju<sup>46</sup>.

W treści przyjętej w Pradze Deklaracji, przywódcy państw członkowskich UE i państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego, powtórzyli kluczowe dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, pojęcie „zróżnicowania: Partnerstwo Wschodnie opiera się na istniejących dwustronnych stosunkach umownych i je uzupełnia. Będzie ono rozwijane z poszanowaniem aspiracji poszczególnych krajów uczestniczących odnośnie do ich przyszłych stosunków z Unią Europejską. Partnerzy będą kierowali się zasadami zróżnicowania i warunkowości”<sup>47</sup>. Sygnatariusze Deklaracji za główny cel Partnerstwa Wschodniego uznali „stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między Unią Europejską a zainteresowanymi krajami partnerskimi”<sup>48</sup>. Wyodrębnienie szczególnego, wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa, na wzór funkcjonującego partnerstwa śródziemnomorskiego, miało spowodować wzmocnienie polityki UE wobec tych krajów partnerskich. Zwrócono uwagę na szerszy wymiar przedsięwzięcia – wspólne zaangażowanie skutkować miało stabilnością, bezpieczeństwem i dobrobytem nie tylko państw członkowskich Unii oraz ich partnerów z Europy Wschodniej, ale także całego kontynentu europejskiego, wzmocnieniem zaufania pomiędzy stronami, a nawet pomóc zacieśnić więzi między samymi krajami partnerskimi.

Partnerstwo Wschodnie, zgodnie z treścią Deklaracji, stanowić miało uzupełnienie dla obecnych relacji UE i jej państw członkowskich z krajami partnerskimi, a także dla pomocy makroekonomicznej zapewnianej przez odpowiednie instrumenty międzynarodowe.

Przypomniano o jednej z zasad Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zgodnie z którą zaangażowanie UE w realizację partnerstwa z krajem sąsiedzkim jest zależne od jego zaangażowania, potencjału, aspiracji i możliwości. Przywódcy uzgodnili, „że dwustronna współpraca w ramach partnerstwa wschodniego powinna stać się fundamentem układów o stowarzyszeniu między UE a tymi krajami partnerskimi, które wyrażają wolę i mają możliwość wypełnienia wynikających stąd zobowiązań”<sup>49</sup>. Dopuszczono więc rozwój różnych prędkości integracji krajów Europy Wschodniej z Unią.

Deklaracja z Pragi nie zawierała tak oczekiwanej przez niektórych wschodnich sąsiadów tzw. *europeskiej perspektywy*. Było to warunkiem jej zaakceptowania w proponowanym kształcie przez te państwa członkowskie, które Europejską Politykę Sąsiedztwa traktują jak alternatywę dla członkostwa w Unii Europejskiej i dopuszczają

<sup>46</sup> B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2009, s. 5.

<sup>47</sup> *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze*, Praga, 7 maja 2009 r., Bruksela, 7 maja 2009 r., 8435/09 (Presse 78), s. 5.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 7.

jedynie zacieśnienie relacji UE ze wschodnimi sąsiadami, a nie ich akcesję<sup>50</sup>, a także dla państw zainteresowanych rozwojem raczej południowego, a nie wschodniego wymiaru EPS (np. Francja, Włochy, Hiszpania). Treść deklaracji potwierdza, że Partnerstwo Wschodnie nie jest strategią rozszerzenia Unii Europejskiej, a jednocześnie nie wyklucza, że państwa nim objęte mogą stać się kiedyś członkami UE. Partnerstwo proponuje więc elastyczny model współpracy, który z założenia jego autorów powinien okazać się atrakcyjny zarówno dla państw zainteresowanych jedynie bliską współpracą z UE, jak i krajów aspirujących do członkostwa<sup>51</sup>. Deklaracja szczegółowo określała jednak korzyści wynikające z nowych układów o stowarzyszeniu: poza dotychczasowymi możliwościami dla handlu i inwestycji, będą one zawierały także m.in. „postanowienia dotyczące utworzenia lub przyjęcia za cel utworzenia pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu, gdzie pozytywne skutki liberalizacji handlu i inwestycji zostaną wzmocnione przez harmonizację ustawodawstwa prowadzącą do zbieżności z przepisami i normami UE”<sup>52</sup>.

Ramy instytucjonalne Partnerstwa Wschodniego skonstruowane zostały tak, by umożliwić prowadzenie współpracy i otwartego oraz swobodnego dialogu służącego celom partnerstwa, funkcjonującego na podstawie wspólnych decyzji Unii i krajów partnerskich – ich podstawą ma być forum wymiany informacji i doświadczeń na temat działań krajów partnerskich na rzecz przemian, reform i modernizacji. Na ramy instytucjonalne Partnerstwa składać się będą:

- organizowane co dwa lata spotkania szefów państw i rządów państw Partnerstwa Wschodniego (w krajach partnerskich i w państwach członkowskich UE);
- coroczne spotkania ministrów spraw zagranicznych;
- 4 platformy tematyczne realizujące konkretne projekty i działania, a umożliwiające organizację posiedzeń poświęconych konkretnym kwestiom z przyjętym dla każdej platformy zestawem realnych, okresowo aktualizowanych celów podstawowych i programem prac (organizowane min. dwa razy w roku spotkania na szczeblu wyższych urzędników zaangażowanych w reformy w poszczególnych obszarach polityki; platformy będą składać sprawozdania na corocznych spotkaniach ministrów spraw zagranicznych. Wsparciem dla pracy platform miały być sektorowe posiedzenia ministrów oraz zespoły wspierające pracę platform w poszczególnych obszarach).

Polski eurodeputowany, były wiceprzewodniczący PE Jacek Saryusz-Wolski wystąpił z propozycją utworzenia stanowiska komisarza ds. Partnerstwa Wschodniego<sup>53</sup>.

Sygnatariusze praskiej Deklaracji zapowiedzieli uruchomienie tzw. sztandarowych inicjatyw (*flag initiatives*), których zadaniem była dynamizacja inicjatywy Partnerstwa, wypełnienie jej treścią oraz sprawienie, by jej efekty stały się widoczne – także dla społeczeństw państw członkowskich UE i krajów partnerstwa.

Dążąc do zagwarantowania udziału w forum jak najszerszego spektrum podmiotów, Sygnatariusze deklaracji zaproponowali utworzenie zgromadzenia parlamentar-

<sup>50</sup> *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, op. cit.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>52</sup> *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze*, Praga, 7 maja 2009 r., Bruksela, 7 maja 2009 r., 8435/09 (Presse 78), s. 7.

<sup>53</sup> A. Słojewska, *Unia bliżej Wschodu*, op. cit.

nego UE i wschodnich sąsiadów oraz forum społeczeństwa obywatelskiego w ramach partnerstwa wschodniego – zadanie opracowania i zaproponowania metod jego utworzenie powierzono Komisji Europejskiej.

Zarówno w treści Komunikatu Komisji z grudnia 2008 roku, jak i podpisanej w Pradze w maju 2009 roku Deklaracji powołującej Partnerstwo Wschodnie, wymieniana jest propozycja utworzenia zgromadzenia parlamentarnego Euro-Nest (*EU-Neighborhood-East Parliamentary Assembly*). Jest to inicjatywa frakcji Europejska Partia Ludowa – Europejscy Demokraci. Według założeń miałyby ono skupiać przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Armenii, Azerbejdżanu oraz przedstawicieli sił demokratycznych na Białorusi<sup>54</sup>.

Przedstawiając Inicjatywę powołania Euro-Nest w grudniu 2006 roku, w kontekście dyskusji nad wzmocnieniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych PE Jacek Saryusz-Wolski mówił: „Naszym głównym celem jest nie tylko wzmocnienie kontaktów między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi naszych wschodnich przyjaciół, ale przede wszystkim umożliwienie dialogu między nimi, budowy zaufania i korzystania z najlepszych wzorców demokracji, przestrzegania wolności słowa i praw człowieka”<sup>55</sup>. Zgromadzenie parlamentarne Euro-Nest miało nadać dodatkowy impuls dla pogłębienia partnerskich relacji w sąsiedztwie Unii oraz miało stać się uzupełnieniem instytucjonalnej współpracy w regionie, jako odpowiednik funkcjonującego w relacjach z południowymi sąsiadami Euro-Med. Według Saryusza-Wolskiego „Forum parlamentarne wschodnich krajów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i PE umożliwiłoby wszystkim stronom wzmocnienie dialogu i solidarności w kwestiach strategicznych dla regionu, jak energia, walka z terroryzmem, prawa człowieka czy zarządzanie migracją. [...] chodzi nam o to, aby nasi sąsiedzi prowadzili dialog i współpracę między sobą – lepiej się poznawali, budowali między sobą zaufanie, korzystali z najlepszych wzorców demokracji, przestrzegania wolności słowa i praw człowieka”<sup>56</sup>.

Intensywne prace nad inicjatywą Partnerstwa Wschodniego, a następnie kryzys w regionie Kaukazu Południowego w sierpniu 2008 roku stworzyły korzystny klimat do powrotu do dyskusji nad Euro-Nest. Uszczegóławiając propozycję Euro-Nest w czerwcu 2008 roku Saryusz-Wolski określił przewidywaną liczbę członków wspólnego zgromadzenia: 60 przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i 60 członków parlamentów krajowych (w przypadku Białorusi demokratycznych obserwatorów) wschodnich sąsiadów – po 10 z każdego państwa Partnerstwa Wschodniego<sup>57</sup>. W przyjętym przez Parlament Europejski w lutym 2009 roku sprawozdaniu dot. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE w 2008 roku, parlamentarzyści europejscy

<sup>54</sup> J. Popielowska, *W jakim towarzystwie?*, op. cit., s. 7.

<sup>55</sup> Jacek Saryusz-Wolski *zabiega o powołanie EURO-NEST*, [http://www.saryusz-wolski.pl/1/30/Aktualnosci/Jacek\\_Saryusz\\_Wolski\\_zabiega\\_o\\_powolanie\\_EURO\\_NEST.html](http://www.saryusz-wolski.pl/1/30/Aktualnosci/Jacek_Saryusz_Wolski_zabiega_o_powolanie_EURO_NEST.html) z dnia 20.07.2009 r.

<sup>56</sup> *Przemówienie Jacka Saryusza-Wolskiego w imieniu grupy PPE-DE w PE*, [http://www.saryusz-wolski.pl/1/30/Aktualnosci/Jacek\\_Saryusz\\_Wolski\\_zabiega\\_o\\_powolanie\\_EURO\\_NEST.html](http://www.saryusz-wolski.pl/1/30/Aktualnosci/Jacek_Saryusz_Wolski_zabiega_o_powolanie_EURO_NEST.html) z dnia 20.07.2009 r.

<sup>57</sup> *EPP-ED proposes the creation of a Euronest Parliamentary Assembly. Joseph Daul MEP and Jacek Saryusz-Wolski MEP*, Press Release, 18.06.2008 r., <http://www.epgroup.eu/Press/show-pr.asp?PRControlDocTypeID=1&PRControlID=7540&PRContentID=13128&PRContentLG=en>.



podkreślili, że „Partnerstwo Wschodnie powinno być połączone z podwojeniem pomocy finansowej UE oraz silnym wymiarem politycznym, którego nieodłączną częścią powinno być Euro-Nest, wspólne zgromadzenie parlamentarne z udziałem posłów do Parlamentu Europejskiego i posłów do parlamentów krajów sąsiednich na wschodzie”<sup>58</sup>. Uruchomienie Euro-Nest zaplanowano na wrzesień 2009 r.

Zgodnie z zapisami deklaracji praskiej, nawiązując do przyjętego przez Radę Europejską oświadczenia w sprawie partnerstwa wschodniego z marca 2009 roku, Unia Europejska zdecydowała się przeznaczyć na cele związane z partnerstwem większe wsparcie finansowe, z uwzględnieniem postępów dokonanych przez poszczególne państwa partnerskie objęte inicjatywą.

Wiele państw UE, zwłaszcza najmłodszy członkowie Wspólnoty, uznają Partnerstwo Wschodnie za naturalną kontynuację swoich starań o wzmocnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na jej wschodnioeuropejskim odcinku. Kluczowym dla zyskania przez polsko-szwedzką inicjatywę szerokiego poparcia wśród członków UE były zmieniające się uwarunkowania w UE i jej otoczeniu – świadomość wyzwań i zagrożeń istniejących w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym zwiększyła się w ostatnich latach, a zrozumienie dla znaczenia regionu południowego sąsiedztwa – właściwych dla niego napięć, destabilizacji politycznej i gospodarczej oraz *zamrożonych konfliktów*, dla stabilności, rozwoju, bezpieczeństwa i dobrobytu Unii, jej państw i obywateli wzrosło jeszcze w obliczu wojny rosyjsko-gruzińskiej w sierpniu 2008 r. oraz kryzysu energetycznego na Ukrainie na początku 2009 roku. To właśnie te wydarzenia spowodowały gwałtowne przyspieszenie prac nad inicjatywą Partnerstwa Wschodniego.

Partnerstwu bardzo pomogła rosyjska interwencja w Gruzji w sierpniu 2008 r. Uświadomiła bowiem Brukseli i krajom tzw. *starej Unii*, jak ważne dla bezpieczeństwa kontynentu jest wciąganie krajów z tradycyjnej rosyjskiej strefy wpływów w orbitę Zachodu<sup>59</sup>. Wojna rosyjsko-gruzińska stała się katalizatorem, oczywiście w tamtym momencie, lecz szybko wyczerpującej się, dobrej woli całej Unii w sprawie współpracy ze Wschodem. Atmosfera wokół projektu Partnerstwa Wschodniego krótko była bardzo dobra – jej miejsce szybko zajął tradycyjny sceptycyzm<sup>60</sup>. Polskie władze, zarówno osobiście zaangażowany w rozwiązanie rosyjsko-gruzińskiego konfliktu prezydent Lech Kaczyński, jak i Ministerstwo Spraw Zagranicznych, dostrzegając wpływ wojny na intensyfikację prac nad Partnerstwem Wschodnim, dążyli do podtrzymania i rozwoju świadomości wpływu zagrożeń i destabilizacji w regionie wschodniego sąsiedztwa na sytuację wewnętrzną UE, a także wskazywali na wpływ działań UE, w tym unijnej prezydencji, jak i działań przywódców poszczególnych państw członkowskich, na wzrost międzynarodowego „autorytetu Wspólnoty, jako strażniczki fundamentalnych zasad współżycia międzynarodowego”<sup>61</sup>. Na ten wymiar konfliktu rosyjsko-gruziń-

<sup>58</sup> PE: *Wzmocnić Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, pogłębiać współpracę z NATO*, Komunikat Prasowy, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20090218IPR49763+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>.

<sup>59</sup> J. Pawlicki, *Partnerstwo Wschodnie modne w Brukseli*, op. cit.

<sup>60</sup> D. Pszczółkowska, *Unia dla Wschodu*, op. cit.

<sup>61</sup> *List Prezydenta RP do Przewodniczącego Komisji Europejskiej*, z dnia 26.11.2008 r., <http://www.prezydent.pl/x.node?id=1011848&eventId=24527861> z dnia 27.11.2008 r.

skiego zwrócił uwagę w liście do przewodniczącego Komisji Europejskiej, po niefortunnej wizycie w Gruzji w listopadzie 2008 r. Lech Kaczyński: „Dziś doskonale widać, że Rosjanie ignorują złożone wcześniej obietnice, co niestety spotyka się ze zbyt mało stanowczą reakcją z naszej strony. To także sprawdzian czy jesteśmy dziś w stanie powstrzymać odradzający się imperializm, który jak uczy historia nigdy nie zadowala się ustępstwami. Kwestia gruzińska ma jednak także znaczenie wykraczające zarówno poza jej zasięg geograficzny i czasowy. Jest sprawdzianem gotowości świata zachodniego do zdecydowanej postawy, gdy zagrożony jest pokój, wartości demokratyczne i poszanowanie praw społeczeństw do decydowania o swoim losie. Rosja jest bez wątpienia ważnym sąsiadem UE. W obopólnym interesie leży rozwijanie jak najlepszych relacji między Federacją Rosyjską a państwami Unii. [...] Mamy prawo oczekiwać, że Rosja czerpiąc wymierne korzyści z intensywnych stosunków z państwami UE, będzie w pełni respektować wartości na których oparta jest nasza wspólnota”<sup>62</sup>.

Lech Kaczyński, informując szefa KE o niedotrzymywaniu przez Rosjan warunków planu pokojowego wynegocjowanego przez francuską prezydentkę i apelując o determinację w pilnowaniu realizacji umów zagwarantowanych autorytetem wspólnoty<sup>63</sup>, podkreślał to, na co wskazywali autorzy i zwolennicy intensyfikacji wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa: znaczenie działań UE dla stabilności i pokoju w regionie: „Zaangażowanie Unii Europejskiej w sierpniu tego roku przyniosło poważną nadzieję na pokojowe rozwiązanie konfliktu na Kaukazie. Nasza wspólna postawa była, po pierwsze przykładem zawsze potrzebnej w naszej wspólnocie – solidarności, a po drugie dobitnym dowodem na żywotność i aktualność europejskich wartości”<sup>64</sup>.

Znaczenie konfliktu rosyjsko-gruzińskiego dla UE widoczne było wyraźnie w trakcie nadzwyczajnego szczytu UE w sprawie konfliktu gruzińskiego zwołanego w dniu 1 września 2008 r. Nawet przywódcy tych państw członkowskich, którzy od momentu wybuchu konfliktu wielokrotnie w ostrych słowach potępiali działania wojsk rosyjskich, w swoich wypowiedziach na szczycie unikali sformułowań, które mogłyby wywołać głęboki kryzys w stosunkach z Moskwą. Polscy przywódcy wykorzystali szczyt dla podkreślenia kwestii partnerstwa wschodniego i bezpieczeństwa energetycznego Unii oraz dla ponownego opowiedzenia się za ściślejszą współpracą, jaką Unia powinna nawiązać z Gruzją i Ukrainą. Starano się stworzyć wrażenie wspólnoty problemów, interesów i zagrożeń krajów wschodniego sąsiedztwa<sup>65</sup> – zaapelowała o to do

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/arttykul/list-polskiego-prezydenta-do-szefa-ke-ws-gruzji-000591> z dnia 1.12.2008 r.

<sup>64</sup> *List Prezydenta RP do Przewodniczącego Komisji Europejskiej*, op. cit.

<sup>65</sup> Działania ukazujące wspólnotę problemów regionu wschodniego sąsiedztwa, uświadamiające konieczność większego zaangażowania Unii w regionie podejmowane są przez polskich polityków przy licznych okazjach. W czasie spotkania ministrów spraw zagranicznych krajów Wspólnoty w dniu 8.09.2008 r., którego głównym tematem była propozycja wysłania do Gruzji misji policyjnej nadzorującej wycofywanie rosyjskich oddziałów z zajętych gruzińskich terenów, szef polskiego MSZ minister Radosław Sikorski poruszył kwestię podjęcia „pozytywnych decyzji” w sprawie Białorusi. Polski szef dyplomacji zaproponował, by w reakcji na uwolnienie przez reżim prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenki wszystkich więźniów politycznych rozważyć możliwość zniesienia sankcji wobec Białorusi. W dyskusję nad tym zagadnieniem włączyła się unijna komisarz ds. polityki

premiera Donalda Tuska premier Ukrainy Julia Tymoszenko – kwestia bezpieczeństwa Ukrainy została poruszona podczas rozmów na szczycie<sup>66</sup>.

Znaczenie krajów bezpośredniego sąsiedztwa dla stabilności i bezpieczeństwa Unii podkreślili także europarlamentarzyści w wydanej przez PE w dniu 3 września 2008 roku rezolucji w sprawie konfliktu zbrojnego w Gruzji. Przedstawiciele wszystkich frakcji w PE uznali, iż „Europejska polityka sąsiedztwa powinna być dalej rozwijana i lepiej dostosowana do potrzeb wschodnich partnerów Unii Europejskiej”. W rezolucji znalazł się zapis, że Unia powinna wzmocnić swoje zaangażowanie w regionie Morza Czarnego i przyjąć propozycje Parlamentu Europejskiego dotyczące Europejskiego Obszaru Gospodarczego Plus lub polsko-szwedzką propozycję Wschodniego Partnerstwa. Poparto przyspieszenie ustanowienia strefy wolnego handlu zwłaszcza w stosunku do Gruzji, Ukrainy i Republiki Mołdawii<sup>67</sup>. Podkreślono znaczenie Gruzji – stanowiącej alternatywę wobec rosyjskiej drogi przesyłu energii – dla zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego UE. Członkowie Parlamentu uznali za kluczową skuteczną ochronę istniejącej infrastruktury (np. rurociąg BTC) oraz wyrazili oczekiwanie stanowczego poparcia politycznego i finansowego przez UE dla projektu rurociągu Nabucco, uznanego za priorytetowy projekt UE przecinający terytorium Gruzji, jako rozwiązania zmniejszającego gospodarczą i polityczną zależność państw członkowskich UE od Rosji<sup>68</sup>.

Kryzys energetyczny na Ukrainie to drugi, po wojnie rosyjsko-gruzińskiej, katalizator prac nad Partnerstwem Wschodnim oraz czynnik zwiększający poparcie państw członkowskich Unii Europejskiej dla tej inicjatywy. Komentarze dotyczące konieczności większego zaangażowania na rzecz Ukrainy pojawiły się w połowie 2008 roku. Niezależna grupa unijnych ekspertów z Europejskiej Rady do Spraw Stosunków z Zagranicą (ECFR) zaleciła, by Unia Europejska zareagowała na rosyjską inwazję „silniejszym zaangażowaniem na rzecz demokracji, dobrobytu i bezpieczeństwa w szeroko rozumianym regionie Gruzji”. Ukraina powinna natomiast stać się kluczowym elementem tej strategii. Zdaniem ekspertów ECFR powinno zostać uznane prawo Ukrainy do przyszłego członkostwa we Wspólnocie, rozluźniony powinien zostać reżim wizowy, a Unia powinna zapewnić *klauzulę solidarności*, by ochronić prozachodnie dążenia Ukrainy przed zapędami Rosji, zapisy wyrażające solidarność z Ukrainą i popierające jej integralność terytorialną, oraz podjąć działania na rzecz integracji tego państwa z unijnym rynkiem energii. W kontekście wojny rosyjsko-gruzińskiej eksperci postulowali także przybliżenie tzw. „europejskiej perspektywy dla Mołdawii”<sup>69</sup>.

---

sąsiedzkiej Benita Ferrero-Waldner. Por. *Unia wyśle do Gruzji misję policyjną*, <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artukul/unia-wyle-do-gruzji-misj-policyjną> z dnia 8.09.2008 r.

<sup>66</sup> *Dziś nadzwyczajny szczyt UE w sprawie konfliktu gruzińskiego*, <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artukul/dzi-nadzwyczajny-szczyt-ue-w-sprawie-konfliktu-gruzińskiego> z dnia 1.09.2008 r.

<sup>67</sup> *Parlament Europejski żąda od Rosji przestrzegania wszystkich zobowiązań*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=PL&type=IM-PRESS&reference=20080902IPR35954> z dnia 3.09.2008 r.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Raport: *Po konflikcie w Gruzji, UE powinna zwrócić uwagę na Ukrainę*, [http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci\\_agencyjne/pap/artukul/raport;po;konflikcie;w;gruzji;ue;powinna;zwrócic;uwage;na;ukraine,237,0,363757.html](http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/raport;po;konflikcie;w;gruzji;ue;powinna;zwrócic;uwage;na;ukraine,237,0,363757.html) z dnia 25.08.2008 r.

Zakładano, iż Partnerstwo Wschodnie będzie jednym z priorytetów polskiego przewodnictwa w Unii, przypadającego na drugą połowę 2011 roku. Zostało ono wymienione, przed polityką energetyczną UE, Nową Perspektywą Finansową na lata 2014–2020 oraz przeglądem Strategii Morza Bałtyckiego, jako propozycja priorytetów polskiej prezydencji w *Programie Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2009 roku<sup>70</sup>. Poziom zaangażowania polskiej prezydencji w budowę Partnerstwa Wschodniego miał być jednak zależny od wyników procesu ratyfikacji Traktatu reformującego w wersji z Lizbony<sup>71</sup>. Z chwilą ratyfikacji Traktatu lizbońskiego Polsce miało być znacznie trudniej popierać w ramach prezydencji inicjatywę Partnerstwa Wschodniego. Wynikało to z nowych kompetencji Przewodniczącego Rady i Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa<sup>72</sup>. Ustanowienie przez Traktat lizboński nowego urzędu Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, powstałego z połączenia funkcji wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych i wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, wpłynąć miało na wzrost przejrzystości i uproszczenie zasad realizowanej przez UE polityki międzynarodowej, a także, poprzez osłabienie pozycji prezydencji, ograniczyć wpływ państw narodowych, związanych żywotnymi interesami, także w wymiarze historycznym, na rozkład akcentów w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa oraz wpłynąć na podniesienie wspólnotowego wymiaru EPS<sup>73</sup>.

Pomimo jednomyślnego przyjęcia inicjatywy Partnerstwa Wschodniego przez wszystkie kraje członkowskie UE i przystąpienia do niej wszystkich zaproszonych państw, inicjatywa Partnerstwa Wschodniego wywołała szereg dyskusji i kontrowersji, zarówno wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i krajów będących jej adresatami. Ustalenia szczytu przywódców państw unijnych z marca 2009 roku, podpisany w Pradze w maju 2009 roku tekst Deklaracji inaugurującej Partnerstwo Wschodnie oraz wypowiedzi polityków w czasie szczytu praskiego cechuje daleko idąca powściągliwość i ostrożność. Dotyczy to zwłaszcza starych państw członkowskich UE, a przede wszystkim państw żywotnie zainteresowanych rozwojem wymiaru południowego EPS<sup>74</sup>. Komentatorzy mówili nawet o wyodrębnieniu wśród członków Unii „grupy przyjaciół Partnerstwa Wschodniego”<sup>75</sup>.

Wśród kwestii wspólnych dla stanowisk wszystkich państw członkowskich UE zaliczyć można akceptację dla konieczności większego zaangażowania w regionie Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, poparcie dla idei tworzenia pogłębionej strefy wolnego handlu oraz umów stowarzyszeniowych. Do kwestii spornych z kolei zaliczyć można przede wszystkim plany przeznaczenia dodatkowych środków finanso-

<sup>70</sup> *Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, 13.01.2009 r.

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> T. G. Grosse, *Co dalej z polską prezydencją w 2011 roku?*, Instytut Kościuszki, 02/2009 r.

<sup>73</sup> J. Węc, *Proponowane zmiany. Prezydencja w Unii Europejskiej*, „Monitor Unii Europejskiej”, nr 6 (48).

<sup>74</sup> A. Słojewska, *Unia daje miliony dla Wschodu*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 20.02.2009 r.

<sup>75</sup> *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, op. cit., s. 7.

wych na realizację Partnerstwa lub zmiany w zakresie podziału środków na realizację EPS pomiędzy wymiar wschodni i południowy, liberalizację zasad wizowych (obawy części państw przed tworzeniem precedensów) oraz konkretne programy<sup>76</sup>. Większość starych państw członkowskich UE sprzeciwiała się forsowanej przez Polskę obietnicy *ruchu bezwizowego*, proponując jedynie *ulstwienia wizowe*. W ostatecznym tekście przyjętym przez szczyt znalazł się zapis o *liberalizacji wizowej*<sup>77</sup>. Największe kontrowersje dotyczyły podejścia do Partnerstwa Wschodniego w kontekście ewentualnego dalszego rozszerzenia UE. Część państw członkowskich (tu m.in. Polska, Czechy, Wielka Brytania, Szwecja, Finlandia, kraje bałtyckie) opowiadała się za realizacją polityki otwartych drzwi oraz zdecydowanie przeciwstawiała się traktowaniu Partnerstwa i polityki sąsiedztwa w ogóle, jako alternatywy dla członkostwa lub poczekalni w drodze do niego. Otwarcie opowiadały się za uznaniem europejskich aspiracji Ukrainy i przedstawieniem jej tzw. *europejskiej perspektywy*. Dla większości *starych* państw członkowskich Unii (Austria, Belgia, Hiszpania, Niemcy, Włochy, Francja) dopuszczalne było jednak jedynie zacieśnianie relacji UE ze wschodnimi sąsiadami, a nie ich akcesja. Z wypowiedzi polityków wynikało, iż mimo braku w Deklaracji tzw. *europejskiej perspektywy* w stosunku do któregośkolwiek państwa objętego Partnerstwem, niektóre państwa UE obawiają się, iż Partnerstwo może być odczytane jako wstęp do zaproszenia nowych członków do Unii. To właśnie one mogły być źródłem ostrożności oraz kontrowersji, także terminologicznych<sup>78</sup>. Różnica stanowisk państw członkowskich UE dotyczyła także struktury organizacyjnej nowej inicjatywy i ewentualnej rozbudowy wymiaru instytucjonalnego, relacji między nowym Partnerstwem Wschodnim, a realizowaną od 2007 roku Synergią Czarnomorską, w której uczestniczy większość wschodnich sąsiadów UE (obawy o marginalizację Synergii wyrażały przede wszystkim państwa najsilniej zaangażowane w jej realizację, jak i mające swoje żywotne interesy w rejonie Morza Czarnego: Niemcy, Grecja, Rumunia i Bułgaria<sup>79</sup>). Uwzględniając powyższe obawy sygnatariusze Deklaracji praskiej zagwarantowali komplementarność wszystkich regionalnych inicjatyw realizowanych pomiędzy UE a państwami partnerskimi, w tym Komplementarność Partnerstwa Wschodniego i Synergii Śródziemnomorskiej), oceny uczestnictwa Białorusi w Partnerstwie, dopuszczenia włączenia się w nie państw trzecich, np. Turcji i Rosji, a także gotowości do zaangażowania danego państwa w realizację inicjatywy i wykorzystania własnych doświadczeń współpracy z krajami Europy Wschodniej, lub – jak w przypadku nowych państw członkowskich, własnych doświadczeń akcesyjnych. Kontrowersje budziły także kwestie terminologiczne: dyskutowano określenia stosowane wobec państw zaproszonych do współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego: „kraje europejskie, partnerzy wschodnioeuropejscy, wschodni sąsiedzi, sąsiedzi Europy” itp.<sup>80</sup>

Kwestią budzącą ogromne kontrowersje było postrzeganie Partnerstwa Wschodniego z perspektywy współpracy z Rosją, tradycyjnie uważającą obszar byłych repu-

<sup>76</sup> A. Stojewska, *Unia daje miliony dla Wschodu*, op. cit.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> P. Kościński, *Partnerstwo Wschodnie – sukces, który wymaga pracy*, op. cit.

<sup>79</sup> *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, op. cit., s. 7.

<sup>80</sup> P. Kościński, *Partnerstwo Wschodnie – sukces, który wymaga pracy*, op. cit.

blik sowieckich za swoją strefę wpływów. Zaproszenie do udziału w Partnerstwie Wschodnim Białorusi to wyciągnięcie ręki do kraju, który formalnie tworzy z Rosją wspólne państwo związkowe – ZBiR<sup>81</sup>. Prezydent Miedwiediew, uznał szczyt praski za antyrosyjski. W kilkanaście dni po zakończeniu szczytu w Pradze, podczas którego podpisano tekst Deklaracji Partnerstwa Wschodniego, podsumowując zakończony właśnie dwudniowy szczyt UE–Rosja w Chabarowsku Miedwiediew wyraził niepokój, „iz czynione są próby przekształcenia tego programu w partnerstwo przeciwko Federacji Rosyjskiej”<sup>82</sup>. Wyraził pośredni zarzut w stosunku do „pojedynczych krajów o antyrosyjskim nastawieniu”, konsolidujących się pod egidą nowej inicjatywy<sup>83</sup>. Wcześniej, w marcu 2009 r., minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow nazwał Partnerstwo Wschodnie „instrumentem rozszerzania przez UE strefy wpływów”<sup>84</sup>.

Wśród państw członkowskich UE pojawiły się z jednej strony naciski na specjalne traktowanie Rosji w przygotowaniach do Partnerstwa Wschodniego (stanowisko takie prezentowała m.in. Francja), z drugiej ostrzeżenia przed nadmierną ustępliwością wobec niej w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wykazywanie ponadstandardowych stosunków z Rosją w porównaniu z innymi krajami (m.in. Czechy)<sup>85</sup>. Większość państw UE próbowała definiować rolę Partnerstwa w stosunkach z Rosją, starając się ograniczyć jego potencjalne negatywne oddziaływanie na ich stosunki z tym strategicznym politycznym i gospodarczym partnerem w Europie Wschodniej (np. Niemcy). Państwa UE podkreślały, iż Partnerstwo nie jest skierowane przeciwko Rosji, a ustalenie nowych relacji ze wschodnimi sąsiadami UE prowadzone będzie równoległe do relacji z Rosją, opartej na nowej umowie o partnerstwie i współpracy<sup>86</sup>.

Różnice w ocenie inicjatywy Partnerstwa Wschodniego widoczne są także w stanowiskach państw, do których jest ona skierowana.

Pomimo nieufności Ukrainy w stosunku do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, inicjatywa Partnerstwa Wschodniego została przyjęta na Ukrainie pozytywnie – jako pierwsza wydzielała Europę Wschodnią i Kaukaz Południowy – sześć krajów leżących w politycznie definiowanej Europie, z których niektóre wyrażają wolę przystąpienia do UE, z krajów sąsiedzkich, pozbawionych szans na pełną integrację, a objętych EPS. Opór strony ukraińskiej budziło jednak postawienie jej w jednej linii z takimi krajami jak Gruzja i Azerbejdżan, uznawanych za *peryferyjne*.

Już w dniach prezentacji inicjatywy na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych GAERC 26–27 maja 2008 roku, przedstawiciele ukraińskiego MSZ zapelowali, aby w ramach nowego wymiaru wschodniego EPS przewidziana została jasna perspektywa członkostwa dla *europskich sąsiadów UE*. Z uznaniem przyjęto stwierdzenia, zawarte następnie w Komunikacie Komisji Europejskiej z grudnia 2008 r. oraz w Deklaracji będącej załącznikiem do konkluzji Prezydencji z marca 2009 roku, iż realizacja Partnerstwa wyrażać będzie specyfikę krajów partnerskich: ich cele, dążenia,

<sup>81</sup> A. Słojewska, *Unia daje miliony dla Wschodu*, op. cit.

<sup>82</sup> Miedwiediew: *Partnerstwo Wschodnie nie może być partnerstwem przeciwko Rosji*, PAP, 22.05.2009 r.

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, op. cit., s. 64.

<sup>85</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>86</sup> Ibidem, s. 39.

potencjał gospodarczy, polityczny i społeczny. W opinii ukraińskich przywódców Partnerstwo nie mogło stanowić alternatywy dla przyszłego członkostwa Ukrainy w UE, lecz miało ten cel przybliżyć<sup>87</sup>. Brak tzw.  *europejskiej perspektywy* w kolejnych dokumentach określających kształt Partnerstwa Wschodniego władze Ukrainy przyjmowały z obawą, iż dla polityków części krajów członkowskich UE partnerstwo nie stanowi etapu na ukraińskiej drodze do członkostwa, a jedynie jego namiastkę. Odnosząc się do treści Deklaracji Partnerstwa Wschodniego zawartej w konkluzjach Prezydencji po szczycie Rady Europejskiej w marcu 2009 roku, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Ukrainy odnotowało osłabienie ambitnych założeń Partnerstwa w stosunku do propozycji Komisji z grudnia 2008 roku, w tym przede wszystkim zastąpienie perspektywy wprowadzenia ruchu bezwizowego pojęciem  *liberalizacji wizowej*, co jego zdaniem obniżało atrakcyjność inicjatywy dla krajów nią objętych. Ukraiński MSZ wyraził również nadzieję, że Partnerstwo Wschodnie wyjdzie poza sferę deklaracji i ideologii i że stanie się projektem konkretnym i praktycznym<sup>88</sup>.

Obawy o negatywną ocenę polsko-szwedzkiej inicjatywy przez Ukrainę wyraził w czerwcu 2008 r. wiceprzewodniczący PE Jacek Saryusz-Wolski. Mówiąc o politykach, którzy stawiają maksymalistyczne żądania „Członkostwo w Unii albo nie”, Saryusz-Wolski ostrzegł, że „Ta inicjatywa może być traktowana jako próba odsunięcia decyzji o członkostwie”<sup>89</sup>.

W odpowiedzi na ukraińskie obawy, w czasie spotkania w marcu 2009 roku uczestnicy IV Sesji Zgromadzenia Parlamentarnego Polski i Ukrainy, wiceminister spraw zagranicznych Andrzej Kremer zapewnił wiceprzewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy i współprzewodniczącego Zgromadzenia Mykołę Tomenko, iż „Partnerstwo ma być rodzajem procedury przygotowawczej ułatwiającej spełnienie m.in. kryteriów Traktatu o Unii Europejskiej”<sup>90</sup>.

Stosunek Ukrainy do udziału w inicjatywie wyraził w lutym 2009 r. w czasie spotkania w Kijowie z wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej (KE) i komisarzem UE ds. przemysłu Guenterem Verheugenem prezydent Wiktor Juszczenko: „Ukraina w pełni popiera ideę Partnerstwa Wschodniego i przygotowuje się do szczytu w tej sprawie, który odbędzie się w maju w Pradze”. O akceptacji dla tej inicjatywy świadczy także obecność na szczycie w Pradze, gdzie podpisano Deklarację Partnerstwa Wschodniego zarówno prezydenta Wiktora Juszczenki, jak i premier Julii Tymoszenko. Jednakże w przededniu szczytu Prezydent Juszczenko wielokrotnie powtarzał, iż Partnerstwo Wschodnie „nie powinno stać się środkiem zastępczym wobec perspektywy uzyskania przez Ukrainę pełnoprawnego członkostwa w Unii Europejskiej”, a także że „Ukraina popiera ten projekt, jednak traktuje go tylko jako jeden z etapów na swej drodze do wejścia do Unii”<sup>91</sup>. Od udziału w realizacji inicjatywy ukraiński przywódca oczekiwał, iż

<sup>87</sup> Ibidem, s. 65–68.

<sup>88</sup> *Commentary by the Minister of Foreign Affairs of Ukraine on the European Council Decision Concerning the Eastern Partnership of 19–20 March 2009*, <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/en/publication/content/31072.htm>, 23.03.2009 r.

<sup>89</sup> P. Wroński, *Unia zerka na Wschód*, „Gazeta Wyborcza”, 3.06.2008 r.

<sup>90</sup> *Polscy i ukraińscy parlamentarzyści m.in. o Partnerstwie Wschodnim*, PAP, 13.03.2009 r.

<sup>91</sup> J. Junko, *Ukraina: Juszczenko: Partnerstwo Wschodnie nie powinno być środkiem zastępczym*, PAP, 5.05.2009 r.

„będzie sprzyjał prowadzeniu reform na wzór europejski i – co za tym idzie – stworzy warunki dla przyspieszonej integracji Ukrainy z UE”<sup>92</sup>. Zaledwie 3 miesiące po podpisaniu Deklaracji inaugurującej Partnerstwo Wschodnie w Pradze, Juszczenko uznał sposób praktycznej realizacji Partnerstwa Wschodniego przez Unię Europejską za „mało konkretny” i skrytykował inicjatywę, uznając, że nie powinna ona jedynie polegać na pogłębianiu starych mechanizmów współpracy, lecz wprowadzać nowatorskie rozwiązania, które sprzyjałyby realnej integracji z UE jej wschodnich sąsiadów<sup>93</sup>.

Prace nad inicjatywą Partnerstwa Wschodniego zbiegły się w czasie z przejawami liberalizacji na Białorusi, spowodowanymi nasilającymi się kłopotami gospodarczymi i obawami przed nadmiernym uzależnieniem politycznym i gospodarczym od Rosji, wzmocnionymi jeszcze po wojnie rosyjsko-gruzińskiej. Władze w Mińsku liczyły na akceptację panującego na Białorusi systemu rządów, zakończenie izolacji dyplomatycznej, złagodzenie systemu wizowego, udzielenie wsparcia na rzecz poprawy standardów gospodarczych i ekologicznych, pomoc techniczną i konsultacyjną.

Chęć rozwoju dobrych relacji z Unią Europejską wyraził, podczas bezprecedensowego spotkania w lutym 2009 r. w Mińsku z szefem unijnej dyplomacji Javierem Solaną białoruski prezydent Aleksandr Łukaszenka, sprzeciwiając się jednak wizji stosunków polegających na handlu: „coś za coś”<sup>94</sup>. Wcześniej, w wywiadzie dla telewizji Euronews, Łukaszenka uznał inicjatywę Partnerstwa Wschodniego jako dobry punkt wyjścia do dalszych relacji pomiędzy Unią i Białorusią, określając ją jako „pragmatyczną i rozsądną”<sup>95</sup>.

Oceniając przyjętą przez Radę Europejską koncepcję Partnerstwa Wschodniego, sekretarz białoruskiego MSZ, w oficjalnym komentarzu, zadeklarował zainteresowanie Białorusi wszelkimi formami współpracy z UE, zakładającymi równoprawny udział białoruskiego państwa i jego przedstawicieli bez jakichkolwiek warunków wstępnych<sup>96</sup>. Odnosząc się do ustaleń szczytu Rady Europejskiej, szef białoruskiej dyplomacji Siergiej Martynow zadeklarował gotowość przyjęcia zaproszenia do udziału w Partnerstwie Wschodnim, pod warunkiem że będzie się ono opierało na mechanizmie równoprawnym dla wszystkich jego uczestników. Martynow wyraził wolę współpracy w ramach Partnerstwa z innymi krajami UE w walce ze zorganizowaną przestępczością, handlem narkotykami i nielegalnym przekraczaniem granicy, a także w takich sferach jak: energetyka, handel i ruch tranzytowy<sup>97</sup>. W czasie spotkania z unijną komisarz ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa Benitą Ferrero-Waldner w lipcu 2009 r., Martynow zadeklarował, że Partnerstwo Wschodnie, do którego Białoruś także została zaproszona, to „oczywisty priorytet” dla władz w Mińsku: Nasi „dwaj główni partnerzy to Rosja i Unia Europejska. A Partnerstwo Wschodnie to jak dotąd najważniejsza część naszych stosunków z UE”<sup>98</sup>.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Juszczenko krytykuje Partnerstwo Wschodnie, PAP, 30.07.2009 r.

<sup>94</sup> A. Poczobut, Łukaszenka do UE: Chcemy dialogu bez pośredników, „Gazeta Wyborcza”, 20.02.2009 r.

<sup>95</sup> Belarus welcomes EU Eastern Partnership Initiative, www.belembassy.org, 3.02.2009.

<sup>96</sup> Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia, op. cit., s. 59.

<sup>97</sup> MSZ ocenia Partnerstwo Wschodnie, PAP, 17.03.2009 r.

<sup>98</sup> KE kusi Białoruś dodatkowym wsparciem finansowym, PAP, 28.07.2009 r.



Odnosząc się do oceny inicjatywy Partnerstwa Wschodniego ze strony opozycji białoruskiej, rozdzielić trzeba ocenę samej inicjatywy i zaproszenie do udziału w niej Białorusi od oceny dopuszczenia do uczestnictwa w niej prezydenta Łukaszenki. Jeden z liderów opozycji białoruskiej Aleksandr Milinkiewicz bardzo pozytywnie ocenił polsko-szwedzką inicjatywę po jej zaprezentowaniu na forum szefów MSZ państw członkowskich UE. Uznał, że „Białoruś bardzo potrzebuje kontaktów politycznych i gospodarczych z UE, które dzięki Wschodniemu Partnerstwu będzie można rozwijać [...] Jestem przeciwko izolowaniu Białorusi i za przyjęciem jej do polityki sąsiedzkiej”<sup>99</sup>. Lider ruchu „O wolność” mówił także, że Białoruś „Nie może stracić takiej szansy. Na Białorusi nie ma demokracji. Jest trochę lepiej niż było, ale w dalszym ciągu nie ma swobody przekazu informacji. Liczymy na to, że Białoruś zacznie szeroko współpracować z Unią Europejską. To dla nas historyczna szansa”<sup>100</sup>. Pojawiły się jednak także głosy krytyczne w stosunku do objęcia Białorusi Partnerstwem. Rada polityczna Zjednoczonej Partii Obywatelskiej – jednej z najbardziej liczących się sił białoruskiej opozycji, przyjęła uchwałę, w której uznała, że „Białoruś powinna zostać objęta Partnerstwem, gdy wypełni wszystkie warunki niezbędne do tego, aby kraj mógł wziąć w tym udział”<sup>101</sup>, a jej lider Anatol Labiedźka przewidywał rozczarowanie włączeniem tego kraju do programu ze strony proeuropejskiej części Białorusinów<sup>102</sup>. W podobnym tonie wypowiadali się liderzy Białoruskiego Frontu Narodowego, uznając w specjalnie przyjętej uchwale, że „Obecnie, gdy władze są zainteresowane europejską pomocą, nie można im otwierać drzwi bez uwolnienia wszystkich więźniów politycznych, przestrzegania wolności słowa, zebrania, bez zmian w ustawodawstwie wyborczym, wreszcie – bez przeprowadzenia wolnych wyborów. Współpraca z Białorusią musi następować krok po kroku i być uwarunkowana konkretnymi działaniami władz na rzecz demokracji”. Partia zasugerowała objęcie Białorusi Partnerstwem Wschodnim i natychmiastowe zawieszenie jej udziału w konkretnych projektach<sup>103</sup>. Wszystkie partie opozycyjne krytycznie oceniły jednak zawieszenie przez UE sankcji wobec funkcjonariuszy reżimu oraz zaproszenie do Pragi na szczyt inaugurujący Partnerstwo Wschodnie prezydenta Łukaszenki, nazywając ten gest „zielonym światłem dla reżimu” oraz prognozując propagandowe wykorzystanie tego faktu przez białoruskiego lidera jako sygnału uznania w krajach Unii.

Gruzja pozytywnie przyjęła inicjatywę Partnerstwa Wschodniego, jako właściwego kroku w rozwoju współpracy w ramach EPS, którą została objęta w 2004 roku. Za priorytetowe jego dziedziny uznaje kwestie bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego, tranzyt surowców i transport. Spodziewa się liberalizacji systemu wizowego, stopniowego usuwania barier handlowych, zwiększonego zaangażowania UE w rozwiązywanie konfliktów na Kaukazie. Oczekuje wsparcia w odbudowie kraju po

<sup>99</sup> Milinkiewicz chwali polsko-szwedzką inicjatywę, PAP, 27.05.2009 r.

<sup>100</sup> M. Cimoszuk, *Łukaszenka jedzie do Unii*, „Gazeta Wyborcza” z 19.04.2009 r.

<sup>101</sup> Dotyczy to zwłaszcza wymagań związanych z demokratyzacją systemu politycznego Białorusi, określonych w dokumencie roboczym Komisji Europejskiej z listopada 2006 r.: *What the European Union Could Bring to Belarus*.

<sup>102</sup> *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, op. cit., s. 61.

<sup>103</sup> *Ibidem*, s. 61–62.

zniszczeniach wojennych, zwiększenia zaangażowania UE w regionie oraz wsparcia swoich starań o reintegrację kraju<sup>104</sup>.

Władze Mołdawii wykazywały umiarkowany entuzjazm w stosunku do inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. W wypowiedziach polityków, obok lakonicznych podziękowań dla Polski za projekt Partnerstwa oraz poparcie proeuropejskich dążeń Mołdawii, pojawiały się hasła o potrzebie „jasnej perspektywy europejskiej” dla tego kraju oraz oczekiwaniach na utworzenie pogłębionej strefy wolnego handlu, wsparcie mobilności siły roboczej oraz ustanowienie *mapy drogowej* w sprawie liberalizacji systemu wizowego. Prezydent Voronin podkreślał nieodwracalność *europejskiego wyboru* Mołdawii<sup>105</sup>. Głośnym echem odbiła się więc w Unii Europejskiej zaskakująca wypowiedź Vladimira Voronina w wywiadzie dla dziennika „Kommiersant” z lutego 2009 roku, ostro krytykująca inicjatywę Partnerstwa Wschodniego oraz wyrażająca wątpliwości co do słuszności uczestnictwa w niej Mołdawii. Voronin mówił, że „Przypomina to [Partnerstwo] WNP-2. Po co tworzyć jeszcze jedną Wspólnotę Niepodległych Państw pod kontrolą UE?”<sup>106</sup>. Przyrównał Partnerstwo do „pierścienia wokół Rosji”. Z niezadowolaniem przyjął postawienie Mołdawii obok innych krajów – adresatów inicjatywy, w tym Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji, uznając je za znacznie mniej zaawansowane w *eurowizacji*. Bardzo krytycznie odniósł się do przewidzianej w Partnerstwie pomocy finansowej, nazywając ją „cukierkami rozdawanymi przy takich okazjach”<sup>107</sup>. Wypowiedź Voronina, wygłoszona w kilka dni po wizycie w stolicy Mołdawii szefa rosyjskiej dyplomacji Siergieja Ławrowa komentatorzy łączą ściśle ze stosunkami mołdawsko-rosyjskimi oraz konfliktem naddniestrzańskim. Dla Mołdawii uczestnictwo w inicjatywie Partnerstwa Wschodniego stanowić będzie nie tylko szansę na dostęp do unijnych funduszy i rynków, ale również na przynajmniej częściowe zmniejszenie zależności od Moskwy.

We wspólnym oświadczeniu wydanym w listopadzie 2008 roku prezydent Armenii Serż Serkisjan i przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Manuel Barosso uznali, iż inicjatywa Partnerstwa Wschodniego stanowi szansę na wzmocnienie relacji UE z krajami Kaukazu Południowego, którego potrzebę silnie uwidoczniał konflikt rosyjsko-gruziński<sup>108</sup>. Podczas szczytu praskiego w maju 2009 Serkisjan podkreślał znacznie możliwości, jakie stwarza jego krajowi inicjatywa Partnerstwa, w tym przede wszystkim ustanowienie w długoterminowej perspektywie strefy wolnego handlu o ułatwienia wizowe<sup>109</sup>. Z kolei szef armeńskiego MSZ Arman Kirakosjan uznał Partnerstwo

<sup>104</sup> Ibidem, s. 63.

<sup>105</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>106</sup> J. Malczyk, *Rosja: „Kommiersant”: Prezydent Mołdawii ostro krytykuje Partnerstwo Wschodnie*, PAP, 27.02.2009 r.

<sup>107</sup> Ibidem.

<sup>108</sup> *Joint Statement by President of the European Commission Jose Manuel Barosso and President of the Republic of Armenia, Serzh Sargsyan*, [http://www.delarm.ec.europa.eu/en/press/07\\_11\\_2008.htm](http://www.delarm.ec.europa.eu/en/press/07_11_2008.htm), Nov. 7.2008.

<sup>109</sup> *President Serzh Sargsyan, who arrived to Prague on a two-day working visit, met with Jose Manuel Barroso and Xavier Solana in Prague*, <http://www.president.am/events/news/eng/?id=513>, 8.05.2009.

Wschodnie za czynnik, który wpłynie na obniżenie napięć i uregulowanie konfliktów w regionie<sup>110</sup>.

W czasie spotkania Rady Współpracy UE-Azerbejdżan w grudniu 2008 roku prezydent Ilham Alijev pozytywnie ustosunkował się do inicjatywy Partnerstwa Wschodniego dla rozwoju relacji UE z krajami Kaukazu Południowego<sup>111</sup>.

### Podsumowanie

Większość państw członkowskich Unii Europejskiej ocenia inicjatywę Partnerstwa Wschodniego jako kontynuację wcześniejszych działań na rzecz wzmocnienia wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Jej jednogłośnie przyjęcie przez wszystkie państwa UE na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2009 roku oceniane jest jako *nowe otwarcie* w kontaktach ze wschodnimi sąsiadami oraz przywrócenie im jakościowo nowej, właściwej pozycji w polityce zewnętrznej UE. Jednak to, czy Partnerstwo przyniesie rzeczywiście, nową jakość w relacjach ze wschodnimi sąsiadami, zależeć będzie przede wszystkim od zaangażowania i woli politycznej członków Unii i państw, do których została skierowana. Istnieją obawy, iż mimo rozbudzonych ambicji części państw, Wschodnie Partnerstwo może *de facto* oznaczać postawienie państw postsowieckich w jednym rzędzie z krajami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, którym w 1995 roku w Deklaracji Barcelońskiej zaoferowano model partnerstwa śródziemnomorskiego. Mimo olbrzymiego wsparcia finansowego (3,5 mld euro rocznie) partnerstwo śródziemnomorskie nie osiąga zadowalających rezultatów, a jego główny cel, jakim miało być utworzenie do 2010 r. strefy wolnego handlu, wciąż się oddala<sup>112</sup>. Sceptycy mówili o stwarzaniu przez UE wschodnim sąsiadom *wiecznej poczekalni* i mglistej obietnicy wzmocnionej współpracy, swoistego *leku uspokajającego*, przy deklarowaniu zastosowania *środka dopingującego*<sup>113</sup>.

<sup>110</sup> Interview of Deputy Minister of Foreign Affairs of Armenia Arman Kirakosyan to Mediamax Agency, <http://www.armeniaforeignministry.com/news/interview/main.html>, 23.01.2009 r.

<sup>111</sup> EU-Azerbaijan Cooperation Council Ninth Meeting, Brussels, 9 December 2008, Press Release, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/104593.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/104593.pdf).

<sup>112</sup> P. Białobok, *Wieczna poczekalnia*, „Wprost”, 21.06.2008 r.

<sup>113</sup> Ibidem.

