

GENEZA I INSTYTUCJONALIZACJA PARTNERSTWA WSCHODNIEGO

Partnerstwo Wschodnie zainicjowano na szczycie w Pradze 7 maja 2009 r. Było to możliwe dzięki determinacji Polski i Szwecji¹, inicjatorów Partnerstwa², przy wsparciu Czech, które sprawowały wówczas Prezydencję Unii. Jednak już kilka lat wcześniej podjęto na forum Unii kroki, których ukoronowaniem był praski szczyt³. Do inicjatyw prekursorskich w dziedzinie współpracy z partnerami na wschodzie należy zaliczyć: austriacką propozycję z 2006 r. budowy wspólnej polityki energetycznej, obejmującej dialog z Ukrainą i Białorusią oraz niemiecką propozycję z 2007 „EPS Plus”⁴. Z kolei w grudniu 2007 r. Rada Europejska przyjęła polskolitewską propozycję rozwoju wymiarów: wschodniego i południowego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) na płaszczyźnie relacji dwu- i wielostronnych⁵.

Istotą Partnerstwa Wschodniego jest stopniowe włączanie Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdowy i Ukrainy⁶ do polityk i programów unijnych

¹ Zaangażowanie Szwecji w budowę Partnerstwa było ważne m.in. z tego powodu, że uświadomiło innym „starym” członkom Unii, że rozwój relacji z państwami na wschodzie jest ważny dla całej Wspólnoty, a nie tylko dla „nowych” jej członków. Ponadto inicjatywa dwóch państw wygląda zawsze poważniej niż inicjatywa jednego.

² *Propozycja Polsko-Szwedzka: Partnerstwo Wschodnie*, czerwiec 2008, w: B. Wojna, M. Gniazdowski, (red) *Partnerstwo wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa, maj 2009, s. 71–73.

³ Na temat genezy Partnerstwa Wschodniego pisali też: Ch. Hillion, A. Mayhew, *The Eastern Partnership – something new or window-dressing*, „SEI Working Paper” 2009, No 109, s. 3–7, http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp_109.pdf.

⁴ Istotą „EPS Plus” miało być pogłębianie relacji z państwami objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa poprzez zawieranie z nimi umów sektorowych.

⁵ B. Wojna, M. Gniazdowski, *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa 2009, s. 5; B. Wojna, M. Gniazdowski, *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*, „Biuletyn”, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 30.04.2009, nr 24 (556); patrz też: N. Popescu, A. Wilson, *The „Sovereign Neighbourhood”: Weak Statehood Strategies in Eastern Europe*, „The International Spectator” 2009, No XLIV (1), s. 7–12.

⁶ Zob. L. Jesień, *Eastern Partnership – Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours*, „PISM Strategic Files” 3/2008; www.pism.pl/zalaczniki/Strategic_File_3.pdf.

oraz integracja tych państw ze wspólnym rynkiem. Jednakże Partnerstwo nie jest jednym z etapów polityki kolejnego rozszerzenia Unii. Udział w inicjatywie nie gwarantuje przyszłego członkostwa, choć go nie wyklucza⁷.

Tabela 1. Podstawa prawna relacji UE z państwami Partnerstwa Wschodniego oraz ich członkostwo w WTO i organizacjach regionalnych

	Armenia	Azerbejdżan	Białoruś ^a	Gruzja ^b	Mołdowa ^c	Ukraina ^d
wejście w życie Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy z UE	1999	1999	–	1999	1998	1998
publikacja Raportu w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	III 2005	III 2005	–	III 2005	V 2004	V 2004
przyjęcie planu działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	XI 2006	XI 2006	–	XI 2006	II 2005	II 2005
członkostwo w WTO	2003	–	–	2000	2001	2008
członkostwo w organizacjach regionalnych	WNP	WNP, GUAM	WNP	WNP (do 2009), GUAM	WNP, GUAM	WNP, GUAM

^a Relacje między Unią Europejską a Białorusią w kontekście Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego analizowali m.in.: G. Bosse, *Challenges for EU governance through Neighbourhood Policy and Eastern Partnership: the values/security nexus in EU–Belarus relations*, „Contemporary politics”, June 2009, vol. 15, No 2, s. 215–221 oraz E. Korosteleva, *The limits of EU governance: Belarus’s response to the Neighbourhood Policy*, „Contemporary politics” 2009, vol. 15, No 2, s. 229–245. Patrz też: S. Fisher (red.), *Back from the cold? The EU and Belarus in 2009*, „Chaillot Paper” 2009, No 119; E. Preigherman, *EU–Belarus relations „under the sign of Lisbon”: what is to be expected from Lisbon Treaty coming into action?*, „BISS BLITZ”, Belarusian Institute for Strategic Studies, 2009, No 33; A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 141–181.

^b Zob. D. Narmania, *Economic Policy in Georgia: Liberalization, Economic Crisis and Changes*, „Turkish Policy Quarterly” 2009, No VIII (2), s. 113–121.

^c Na temat relacji Unia Europejska – Mołdawia patrz: A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska...*, op. cit., s. 182–223.

^d Na temat relacji Unia Europejska – Ukraina w kontekście Partnerstwa Wschodniego patrz: *The Eastern Partnership: Thinking Ahead, moving forward*, „ICPS newsletter”, International Centre for Political Studies, 2009, No 16(450); A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska...*, op. cit., s. 98–140.

Źródło: K. Longhurst, S. Nies, *Recasting Relations with the Neighbours – Prospects for the Eastern Partnership*, „Europe Visions” (Ifri), February 2009, No 4, s. 8.

⁷ Ibidem, s. 6.

1. Partnerstwo Wschodnie a wymiar wschodni

Partnerstwo Wschodnie jest jednym z projektów realizowanych w ramach wymiaru wschodniego⁸ Europejskiej Polityki Sąsiedztwa⁹, którego geneza sięga 1998 r. Wówczas to terminem „wymiar wschodni” posłużył się w swoim przemówieniu ówczesny minister spraw zagranicznych Polski Bronisław Geremek. W 2001 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych doprecyzowało założenia polskiej propozycji w dokumencie „Polityka Wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej – polski punkt widzenia”. W publikacji tej nawoływano do zacieśnienia współpracy Unii ze wschodnimi sąsiadami Polski – państwami, które miało stać się w niedługim czasie członkiem Wspólnoty. W propozycji nie ograniczono się do bezpośrednich sąsiadów rozszerzonej Unii – współpraca miała objąć cały region proradziecki ze szczególnym uwzględnieniem Rosji (wraz z Obwodem Kaliningradzkim) oraz Ukrainy. W kolejnych latach koncepcja ewoluowała¹⁰ by objąć ostatecznie jedynie Ukrainę, Mołdowę, Białoruś i Rosję. Zakres współpracy miał zależeć od indywidualnych możliwości i aspiracji tych państw (zasada zróżnicowania), jednak przewidziano ich udział w formułowaniu współpracy i jej finansowaniu (zasada współwłasności).

Ostatecznie dokument przyjęty przez Komisję Europejską w 2003 r.¹¹ odbiegał od założeń polskiej propozycji. Po pierwsze, koncepcję oddzielnego wymiaru poświęconego wschodnim sąsiadom zastąpiła polityka sąsiedztwa obejmująca również państwa śródziemnomorskie. Po drugie, wbrew polskiej propozycji polityka ta miała opierać się głównie na relacjach bilateralnych. W kolejnych latach, wydarzenia takie jak: „pomarańczowa rewolucja” na Ukrainie, powoła-

⁸ O wymiarze wschodnim pisali: P. Kowal (red.), *„Wymiar wschodni” UE – szansa czy idee fixe polskiej polityki?*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002; J. Ruskowski, *Wschodni Wymiar Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2, s. 37–52; B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008; A. Hinc, M. Sadowska, P. Świeboda, *The European Union and its neighbourhood in a changing World. Defining a new strategic relationship with the Eastern and Southern neighbours*, Warszawa 2008.

⁹ Znaczenie Partnerstwa Wschodniego na tle Europejskiej Polityki Sąsiedztwa przeanalizowali: Ch. Hillion, A. Mayhew, *The Eastern Partnership...*, op. cit., s. 19–23 oraz R. Grajauskas, V.S. Gira, *Is the Eastern Partnership a significant improvement of the ENP?*, „Eastern Pulse” 2009, No 5(20).

¹⁰ Por. *Non-paper z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów*, w: A. Mazur-Barańska, W. Stanisławski (opr.), *Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów*, Warszawa 2003, s. 93–107.

¹¹ *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels 11.3.2003, COM(2003) 104 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

nie Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego oraz wojna w Gruzji¹², wpłynęły na zwiększenie zainteresowania państw Unii nową inicjatywą na wschodzie¹³.

Tabela 2. Partnerstwo Wschodnie a Europejska Polityka Sąsiedztwa

	Europejska Polityka Sąsiedztwa ^a	Partnerstwo Wschodnie ^b
adresaci inicjatywy	EPS obejmowała jednakowym mechanizmem kraje Europy Wschodniej, Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu. Skutkowało to: obniżeniem rangi relacji UE z państwami Europy Wschodniej oraz zmniejszeniem szans na realizację pronijnych ambicji niektórych państw regionu.	Partnerstwo Wschodnie wyodrębniło wschodnich sąsiadów Unii jako oddzielną grupę docelową unijnej polityki zagranicznej (druga grupa to sąsiedzi na południu). Zwiększyła się w ten sposób skuteczność tej polityki w regionie.
korzyści dla beneficjentów	Plany Działania opracowywane dla wszystkich państw – beneficjentów EPS – zawierały harmonogram wdrażania reform politycznych i gospodarczych w okresie od 3 do 5 lat w następujących dziedzinach: dialog polityczny, relacje handlowe, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, polityki sektorowe (transport, energia, środowisko, badania i rozwój), polityki społeczne.	Partnerstwo Wschodnie skonkretyzowało korzyści oferowane beneficjentom inicjatywy, uzależniając je od postępu w reformowaniu swoich instytucji zgodnie z unijnymi standardami. PW przewiduje konkretne formy integracji politycznej i gospodarczej: <ul style="list-style-type: none"> • polityczne stowarzyszenie; • tworzenie pogłębionych stref wolnego handlu; • liberalizację reżimu wizowego; • harmonizację prawa; • wzmocnienie współpracy na rzecz bezpieczeństwa energetycznego.

¹² N. Mikhelize przeanalizowała wpływ działań podjętych w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego na rozwiązanie konfliktów w regionie Kaukazu Południowego: N. Mikhelize, *Eastern Partnership and Conflicts in the South Caucasus: Old Wine in new Skins?*, Roma 2009. Patrz też: J.P. Tardieu, *Russia and „Eastern Partnership” after the war in Georgia*, „Russia.Nei. Visions” (Ifri), 2009, No 43, http://www.ifri.org/downloads/ifritardieueasternpartnershpaftergeorgiawarengjuly2009_1.pdf.

¹³ J. Popielawska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie*, „Analizy natolińskie” 2009, nr 5(37), s. 1–3. Patrz też: A.K. Cianciara, *‘Eastern Partnership’ – opening a new chapter of Polish Eastern Policy and the European Neighbourhood Policy?*, „Analyses & Opinions” 2008, No 4, s. 7.

Tabela 2. cd.

	Europejska Polityka Sąsiedztwa ^a	Partnerstwo Wschodnie ^b
charakter współpracy	Europejska Polityka Sąsiedztwa ograniczała się do relacji bilateralnych pomiędzy UE a poszczególnymi państwami sąsiedzkimi. Nie oferowała mechanizmów współpracy wielostronnej.	Partnerstwo Wschodnie wprowadziło mechanizmy wielostronnej współpracy pomiędzy UE a państwami – beneficjentami inicjatywy oraz między samymi tymi państwami. Jest to ważna zmiana, gdyż wiele problemów w regionie można rozwiązać właśnie poprzez współpracę państw sąsiedzkich – czasem przy udziale strony trzeciej (w tym kontekście wymienia się Rosję i Turcję).

^a Na temat Europejskiej Polityki Sąsiedztwa patrz też: A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska...*, op. cit., s. 17–43; P.J. Borkowski, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 191–209; K. Pełczyńska-Nałęcz, *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, Warszawa 2005.

^b O Partnerstwie Wschodnim pisali: A. Duleba, L. Najšlová, V. Benč, V. Bilčík, *The Reform of the European Neighborhood Policy. Tools, Institutions and a Regional Dimension*, Bratislava 2008, s. 63–66; C. Shupe, *The Eastern Partnership and the New European Security Architecture: A New Ostpolitik*, „Working Paper” (Bertelsmann Stiftung), http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_30307_30308_2.pdf; J. Hamacek, J. Kulhanek, *The Politics of Neighbors. The EU's Role in the Future of Eastern Europe*, „Harvard International Review” 2009, No 3(39), s. 80; C. Paiușan-Nuica, *European Initiatives and the Eastern Partnership*, „Geopolitics, History & International Relations” 2009, vol. 1, No 2, s. 109–113, <http://escholarship.org/uc/item/29z457nf#page-109>; G. Gromadzki, *A Challenging Opportunity. The EU plus Six – the Eastern Partnership*, Berlin 2010, <http://library.fes.de/pdf-files/id/07637.pdf>; B. Lippert, *European Neighbourhood Policy: Many reservations – some progress – uncertain prospects*, Berlin 2008, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05426.pdf>.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Ananicz, *Partnerstwo Wschodnie*, „Infos”, Biuro Analiz Sejmowych, 2009, nr 17(64), s. 2.

Zaakceptowawszy polsko-szwedzką propozycję z wiosny 2008 r., Rada Europejska na spotkaniu w dniach 19–20 VI wezwała Komisję do opracowania projektu „Partnerstwo Wschodnie”. Efektem tych prac był *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 XII 2008*¹⁴. Podstawą Partnerstwa miały być relacje bilateralne, jednak przewidziano również tzw. „ścieżkę wielostronną”, która miała zapewnić „nowe ramy radzenia sobie ze wspólnymi wyzwaniem”¹⁵. Ścieżka dwustronna natomiast miała na celu „ustanowienie bliższych relacji

¹⁴ *Partnerstwo wschodnie*, Bruksela, 03.12.2008, KOM (2008) 823 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>.

¹⁵ *Ibidem*, s. 4.

między UE a każdym z krajów partnerskich w celu zwiększenia stabilności i dobrobytu we wspólnym interesie”¹⁶.

Zatem dopiero zaangażowanie państw w realizację Partnerstwa Wschodniego przyniosło ze sobą ożywienie koncepcji wymiaru wschodniego UE. To właśnie we Wspólnej deklaracji z 7 maja 2009 r. przyjęto zobowiązanie, że „Polityka UE wobec krajów partnerskich [adresatów Partnerstwa Wschodniego – M.M.-W.] zostanie zdecydowanie wzmocniona przez wypracowanie szczególnego wschodniego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa”¹⁷. Przy okazji szczytu w Pradze, na którym oficjalnie zainicjowano Partnerstwo Wschodnie, odbyło się spotkanie prezydentów Armenii Serża Sarkisjana i Azerbejdżanu Ilhama Alijewa w sprawie statusu Górskiego Karabachu¹⁸.

Tabela 3. Najważniejsze inicjatywy Unii Europejskiej wobec jej wschodnich i północnych sąsiadów

	Wymiar Północny	Synergia Czarnomorska ^a	Partnerstwo Wschodnie ^b
adresaci	Litwa, Łotwa, Estonia, Polska (do V 2004), Norwegia, Islandia, północo-zachodnia Rosja wraz z Obwodem Kaliningradzkim. Obserwatorami są USA i Kanada (od momentu rozszerzenia zasięgu WP o obszar Arktyki i Morza Barentsa w 2004)	Turcja, Gruzja, Ukraina, Rosja, Armenia, Azerbejdżan, Mołdowa	Ukraina, Białoruś, Mołdowa, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan
inicjatorzy	Finlandia	Niemcy	Polska, Szwecja
termin rozpoczęcia	IX 1997: premier Finlandii Paavo Lipponen przedstawił swoją propozycję na konferencji Rady Regionu Morza Barentsa w Rovaniemi	11 IV 2007: Komunikat Komisji „Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej” COM (2007) 160	<ul style="list-style-type: none"> • V 2008: polsko-szwedzka propozycja wzmocnienia współpracy z sześcioma sąsiadami UE; • XII 2008: Komunikat KE Partnerstwo Wschodnie;

¹⁶ Ibidem, s. 3.

¹⁷ *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze*, Praga 07.05.2009, 8435/09 (Presse 78), s. 6, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/78&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>.

¹⁸ *International Chronology*, „The Polish Quarterly of International Affairs”, 2009, nr 3, s. 102.

Tabela 3. cd.

	Wymiar Północny	Synergia Czarnomorska ^a	Partnerstwo Wschodnie ^b
rok powstania (cd.)			<ul style="list-style-type: none"> • V 2009: szczyt w Pradze inaugurujący Partnerstwo Wschodnie; ogłoszenie wspólnej deklaracji
obszary współpracy	<ul style="list-style-type: none"> • współpraca regionalna i transgraniczna • energia • transport i komunikacja • ochrona środowiska • leśnictwo • rybołówstwo • bezpieczeństwo nuklearne • zdrowie publiczne • rozwiązywanie problemów socjalnych • zwalczanie przestępczości 	<ul style="list-style-type: none"> • demokracja, prawa człowieka, good governance; • przepływ osób i bezpieczeństwo; • tzw. zamrożone konflikty; • energia; • transport; • środowisko; • polityka morska; • handel; • sieć badawcza oraz edukacyjna; • sieć badawcza oraz edukacyjna; • nauka oraz technologie; • zatrudnienie oraz sprawy socjalne; • współpraca transgraniczna. 	<ul style="list-style-type: none"> • wsparcie przemian demokratycznych; • integracja gospodarcza; • bezpieczeństwo energetyczne; • przepływ osób; • kontakty międzyludzkie; • wsparcie polityki społecznej
charakter współpracy	<ul style="list-style-type: none"> • WP jest autonomicznym instrumentem polityki zagranicznej UE; • charakteryzuje go partnerski charakter relacji między stronami; • zaangażowanie regionalnych struktur takich jak: Rada Euro-Arktyczna Morza Barentsa, Rada Arktyczna, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Nordycka Rada Ministrów. 	<ul style="list-style-type: none"> • współpraca w regionie obejmuje trzy procesy: Europejską Politykę Sąsiedztwa (Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Armenia, Azerbejdżan), proces rozszerzenia obejmujący Turcję, strategiczne partnerstwo z Rosją • celem Synergii jest nadać współpracy UE z regionem charakter wielostronny i zapewnić skuteczność podejmowanych działań 	<p>Współpraca dwustronna:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zasada zróżnicowania – treść, forma i tempo współpracy uzależnione od aspiracji i zdolności adresata • zasada warunkowości – uzależnienie rozwoju współpracy od realizacji reform wewnętrznych <p>Współpraca wielostronna: forum wymiany doświadczeń</p>

Tabela 3. cd.

	Wymiar Północny	Synergia Czarnomorska ^a	Partnerstwo Wschodnie ^b
struktura instytucjonalna	<ul style="list-style-type: none"> • spotkania ministrów spraw zagranicznych (raz na dwa lata); • spotkania urzędników wyższego szczebla na poziomie ministerialnym (min. raz do roku); • Grupa Sterująca – grupa ekspertów spotykająca się trzy razy do roku 	<ul style="list-style-type: none"> • nie powołano żadnych nowych struktur; • duże znaczenia ma współpraca z Organizacją Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC) • w ramach Synergii realizowane są projekty, m.in.: program operacyjny współpracy transgranicznej (the Black Sea CBC Programme), program współpracy nadbrzeżnej; powołano też Forum Morza Czarnego 	<ul style="list-style-type: none"> • szczyty szefów państw i rządów (raz na dwa lata); • spotkania ministrów spraw zagranicznych (raz do roku na wiosnę); • spotkania wyższych urzędników w ramach czterech platform tematycznych (min. dwa razy do roku); • zgromadzenie parlamentarne EURO-NEST obejmujące przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz deputowanych z Ukrainy, Mołdowy, Gruzji, Armenii, Azerbejdżanu oraz przedstawicieli demokratycznych sił na Białorusi^c
Finansowanie	<ul style="list-style-type: none"> • zasada współfinansowania przez strony uczestniczące; • zaangażowanie instytucji finansowych takich jak: EBOiR, Europejski Bank Inwestycyjny, Nordycki Bank Inwestycyjny, Bank Światowy 	<ul style="list-style-type: none"> • adresaci uczestniczą w finansowaniu działań (partnerski charakter inicjatywy) 	<ul style="list-style-type: none"> • fundusze zadeklarowane przez Radę Europejską oraz inne środki

^a Patrz też: A. Duleba, L. Najšlová, V. Benč, V. Bilčík, *The Reform of the European...*, op. cit., s. 59–60; Y. Tsantoulis, *Black Sea Synergy and Eastern Partnership: Different Centres of Gravity, Complementarity or Confusing Signals?*, „Policy Brief” (International Centre for Black Sea Studies), 12/2009, http://icbss.org/images/papers/policy_brief_12_yt.pdf.

^b Szeroki rozgłos w Europie zyskał raport Nicu Popescu i Andrew Wilsona traktujący o polityce Unii Europejskiej i Rosji wobec krajów objętych Partnerstwem Wschodnim. Raport został opublikowany w 2009 przez Europejską Radę Spraw Zagranicznych (N. Popescu,

Tabela 3. cd.

A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Warszawa–Londyn 2010, Polemikę z tezami zawartymi w tym raporcie podjęli w Polsce m.in.: B. Cichocki, W. Konończuk, W. Paczyński, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów. Komentarze i polemiki*, Warszawa 2010.

^c Na temat struktury instytucjonalnej Partnerstwa Wschodniego patrz też: Ch. Hillion, A. Mayhew, *The Eastern Partnership...*, op. cit., s. 18.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Popielawska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie*, „Analizy natolińskie” 2009, nr 5 (37), s. 1–3; Wspólna deklaracja przyjęta..., op. cit.; T. Palmowski, „Wymiar Północny” Unii Europejskiej, „Stosunki Międzynarodowe. International Relations” 2004, nr 1–2 (t. 29), s. 25–40.

2. Stosunek wybranych państw unijnych do Partnerstwa Wschodniego

Największą rolę przy inicjowaniu i wdrażaniu Partnerstwa Wschodniego odegrały państwa Grupy Wyszehradzkiej, państwa bałtyckie oraz Szwecja. Przy budowaniu konsensusu w UE decydujące znaczenie miało też poparcie Niemiec. A jaki stosunek do Partnerstwa mieli pozostali członkowie UE zaangażowanymi w inne kierunki Europejskiej Polityki Sąsiedztwa?¹⁹ Rumunia, Bułgaria poparły nową inicjatywę na wschodzie, choć nie bez obaw o dublowanie się zadań Partnerstwa z Synergią Czarnomorską. Grecja, Francja, Hiszpania, Portugalia oraz Malta i Cypr, aktywne w unijnej polityce śródziemnomorskiej, wyrażały swe obawy o ograniczenie jej finansowania w kontekście rozwoju PW. Jednak poparły tę inicjatywę przede wszystkim z uwagi na chęć wspierania procesów demokratyzacji w sąsiedztwie UE. Podobnie inicjatywę PW poparła Wielka Brytania, mimo że Europa Wschodnia nie jest najważniejszym regionem jej zainteresowania. Decydująca okazała się jednak chęć rozszerzenia obszaru stabilności, bezpieczeństwa i wolnego rynku²⁰. Co ciekawe, bardzo przychylna inicjatywie była od samego początku Turcja – państwo kandydujące do UE²¹.

¹⁹ Patrz też: A. K. Cianciara, *‘Eastern Partnership’...*, op. cit., s. 3–4.

²⁰ B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), op. cit., s. 8–9.

²¹ Poparcie dla Partnerstwa Wschodniego wyraził kilkakrotnie w 2009 r. turecki minister spraw zagranicznych Ali Babacan: „That is the key for the Caucasus and that is what we have been supporting from the very beginning”, „In this connection, we are pleased that the EU Presidency and the EU Commission are willing to (...) help avoid possible duplication of activities in the region”; cyt. za: D. Devrim, E. Schulz, *The Caucasus: Which Role for Turkey in the European Neighborhood?*, „Insight Turkey” 2009, No XI(3), s. 189.

2.1. Polska a Partnerstwo Wschodnie

Inicjatorką Partnerstwa Wschodniego była – obok Szwecji – Polska²². Wydaje się, że najważniejszy czynnik, który skłonił ją do podjęcia tej inicjatywy, miał charakter geostrategiczny. Zignorowanie kierunku wschodniego w unijnej polityce sąsiedztwa oznaczałoby przyzwolenie na objęcie rosyjską strefą wpływów takich państw jak Białoruś czy Ukraina. Polska nie dopuszczała możliwości, aby relacje Unii z państwami na wschodzie były uzależnione od rosyjskich interesów. Zależało jej bardzo na zacieśnieniu związków między UE a państwami wschodniego sąsiedztwa przy równoległym prowadzeniu dialogu i rozwijaniu współpracy z Rosją. To zacieśnienie relacji ze wschodnimi sąsiadami miało polegać na pogłębianiu współpracy, nieobejmującej jednakże składania propozycji przyjęcia ich do Unii. Polska, skądinąd przychylna rozszerzeniu, była świadoma, że jakakolwiek wzmianka na ten temat zmniejszy szanse na poparcie projektu przez unijne państwa „zmęczone rozszerzeniem”²³.

Pięć państw z sześciu adresatów Partnerstwa Wschodniego to beneficjenci Synergii Czarnomorskiej. Jednak Polska, z przyczyn obiektywnych, miała znikomy wpływ na funkcjonowanie tego programu. W 2007 r. okazało się, że relacje Unii z Ukrainą, Mołdową, Gruzją oraz Armenią i Azerbejdżanem znalazły się poza polskim zasięgiem. Należało to zmienić. Kolejnym bodźcem, który skłonił Polskę do działania był problem Białorusi. Ten ważny, choć trudny, sąsiad Polski i Unii znalazł się poza Synergią Czarnomorską i Północnym Wymiarem. Stąd też polska inicjatywa objęcia jednym programem wszystkich partnerów na wschodzie.

Polska i Szwecja zaprezentowały inicjatywę Partnerstwa Wschodniego na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych w dniach 26–27 maja 2008 r.²⁴ Bardziej szczegółowy projekt, w którego opracowaniu uczestniczyły również Czechy, został przedłożony Komisji w październiku tego samego roku. Natomiast w listopadzie Polska, pragnąc zasięgnąć opinii kolejnych państw na temat Partnerstwa, zaprosiła do Warszawy przedstawicieli krajów Grupy Wyszehradzkiej oraz Bułgarii, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii i Szwecji. Efektem tego spotkania było wspólne oświadczenie²⁵, w którym opowiedzieli się oni za zaferowaniem przez

²² Zob. A. Kamińska, *The link between National Foreign Policy and the Performance of a Country in the European Union: The Polish Case*, „Journal of Contemporary European Research” 2010, No VI(1), s. 79–80.

²³ Ibidem, s. 41, 43.

²⁴ Dzień przed oficjalną prezentacją projektu, minister spraw zagranicznych Polski Radosław Sikorski zorganizował w Brukseli konferencję prasową, na której przedstawił szczegóły inicjatywy (A.K. Cianciara, *‘Eastern Partnership’...*, op. cit., s. 2).

²⁵ *Joint Statement of the Foreign Ministers of the Visegrad Group Countries and of Bulgaria, Estonia, Lithuania, Latvia, Romania and Sweden*, Warsaw, 24.11.2008, <http://www.mfa.gov.hu/NR/>

UE szerokiej współpracy państwom na wschodzie, obejmującej m.in. ustanowienie stref wolnego handlu oraz liberalizację wymogów ruchu osobowego. W dokumencie była też mowa o ewentualnym powołaniu Koordynatora ds. PW oraz o organizowaniu spotkań na szczeblu ministerialnym i eksperckim²⁶.

Naturalnym sojusznikiem polsko-szwedzkiej inicjatywy były Niemcy, które są jedynym znaczącym „starym” członkiem Unii kierującym swą uwagę bardziej na wschód niż południe. Niemcom zależało na znalezieniu przeciwwagi dla ambitnej francuskiej inicjatywy Unii na rzecz Morza Śródziemnego i złamaniu monopolu krajów położonych w tym regionie na otrzymywanie unijnego wsparcia finansowego²⁷. Wsparcie idei Partnerstwa nie oznaczało jednak niemieckiej aprobaty dla członkowskich aspiracji np. Ukrainy²⁸. Oprócz Niemiec, Polska prowadziła również konsultacje na temat Partnerstwa Wschodniego z innymi członkami Unii Europejskiej, m.in. z Wielką Brytanią, Francją, państwami Grupy Wyszehradzkiej, a także z Ukrainą i Rosją²⁹.

Do najważniejszych czynników decydujących o dużym znaczeniu inicjatywy Partnerstwa Wschodniego dla polityki zagranicznej Polski należy zaliczyć:

- bliskość geograficzną z państwami – beneficjentami PW (chęć zapewnienia sobie stabilnego i przewidywalnego sąsiedztwa);
- pragnienie stworzenia bardziej przewidywalnego otoczenia inwestycyjnego poprzez ustanowienie stref wolnego handlu oraz wdrażania w państwach PW *acquis communautaire*;
- chęć promocji systemu demokratycznego na całym obszarze Europy Wschodniej (również w Rosji) celem stabilizacji regionu oraz zmniejszenia dystansu w poziomie rozwoju w stosunku do państw UE;
- pragnienie intensyfikacji kontaktów międzyludzkich (m.in. poprzez liberalizację ruchu wizowego, współpracę organizacji pozarządowych w ramach Forum Społeczeństwa Obywatelskiego PW)³⁰.

Warto zaznaczyć, że jednym z priorytetów polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej przypadającej na drugie półrocze 2011 są stosunki ze wschodem. Polska opowiada się za zawarciem umów stowarzyszeniowych z państwami objętymi

rdonlyres/BDE190E5-EA26-4907-B214-51FB69DF0B3C/0/24112008jointstatement_MFA_Warsaw.pdf.

²⁶ B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), op. cit., s. 42.

²⁷ Więcej – patrz punkt 2.7.

²⁸ P. Żurawski vel Grajewski, *The Eastern Partnership of the EU – main or supporting tool of Polish eastern policy?*, w: I. Albrycht (red.), *The Eastern Partnership in the context of the European Neighbourhood Policy and V4 Agenda*, (Cracow 2010), s. 37–50.

²⁹ B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), op. cit., s. 42.

³⁰ E. Kaca, A. Łada, *Partnerstwo Wschodnie – polska perspektywa*, „Biuletyn Niemiecki”, maj 2010, nr 6, s. 10–12.

Partnerstwem Wschodnim, liberalizacją reżimu wizowego, stworzeniem stref wolnego handlu oraz wzmocnienie stosunków gospodarczych³¹.

2.2. Czechy a Partnerstwo Wschodnie

Partnerstwo Wschodnie było jedną z najważniejszych inicjatyw prezydencji Czech w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2009 r. dotyczących spraw zagranicznych³². W czasie trwania tej prezydencji nie tylko zaaprobowano projekt PW (na marcowym szczycie Rady Europejskiej), ale również zorganizowano pierwszy szczyt Partnerstwa (7 maja 2009 w Pradze). Warto zastanowić się dlaczego Republika Czeska zaangażowała się tak bardzo w działania na rzecz nowego uregulowania relacji UE z jej wschodnimi sąsiadami mimo, że tzw. polityka wschodnia nie należała nigdy do jej najważniejszych sfer zainteresowania. Przyczyny są co najmniej cztery:

- chęć dalszego wspierania procesu demokratyzacji i europeizacji wschodnich partnerów – wszyscy adresaci PW, zanim doszło do jego powołania, byli beneficjentami projektów koordynowanych przez Departament Praw Człowieka i Polityki Transformacji czeskiego MSZ;
- zapewnienie czeskim firmom nowych rynków zbytu oraz możliwości inwestowania w państwach, w których koszty pracy są niższe niż w kraju;
- dążenie do ograniczenia wpływów Federacji Rosyjskiej w Europie Wschodniej;
- bezpieczeństwo energetyczne – Czechy są w wysokim stopniu uzależnione od dostaw gazu i innych nośników energii ze wschodu. Ponadto, niektóre

³¹ „While presiding over the EU Council, we will give strong support to the Eastern Partnership initiative. We believe that Eastern Partnership should be a strategic element of EU activities aimed at developing relations with Eastern Europe. We count on the EU to commit adequate financial resources required for effective implementation of Eastern Partnership. Moreover, Poland intends to remit, from its national budget, funds for the implementation of the Partnership project and we hope other EU Member States will do the same. Doubtless, the second half of 2011 will be an appropriate moment for initial assessments of this new instrument and for enhancing its role” (M. Dowgielewicz, *Effective and Complex – free Presidency*, „The Polish Quarterly of International Affairs”, 2009, No 1, s. 10).

³² Wśród priorytetów czeskiej Prezydencji dotyczących spraw zagranicznych oprócz Partnerstwa Wschodniego znalazły się Bałkany Zachodnie i relacje transatlantyckie (E. Tulmets, *Preparing the EU Presidency: the Czech Contribution to the Project of „Eastern Partnership”*, „The Polish Quarterly of International Affairs” 2008, No 4, s. 79). Podejście Czech do koncepcji Partnerstwa Wschodniego nieco różniło się od polsko-szwedzkiej propozycji. Czechy były za Partnerstwem bardziej elastycznym, mniej zinstytucjonalizowanym, podczas gdy Polska i Szwecja postulowały strukturę sformalizowaną, analogiczną do Unii na rzecz Morza Śródziemnego.

rodzime firmy energetyczne (np. ČEZ – *České Energetické Závody – Czech Power Comapany*) planują inwestycje w tym regionie.

Mimo wysiłków czeskiej prezydencji, inauguracyjnemu spotkaniu Partnerstwa Wschodniego zabrakło spodziewanego splendoru. Nie tylko odbył się on w niefortunnym, z punktu widzenia czeskiej polityki wewnętrznej, momencie³³. Co ważniejsze, w Pradze nie pojawili się unijni liderzy: N. Sarkozy, G. Brown, S. Berlusconi i J.L. Rodríguez Zapatero (największe unijne państwa reprezentowali tylko A. Merkel i D. Tusk)³⁴. Również ze strony państw-adresatów Partnerstwa w szczycie nie uczestniczyło dwóch prezydentów: Mołdowy i Białorusi. Natomiast uczestniczący w inauguracji przedstawiciele Ukrainy i Gruzji wyrazili swoje rozczarowanie inicjatywą. Domagali się m.in.: uznania ich aspiracji członkowskich, przyspieszenia liberalizacji wizowej oraz zwiększenia nakładów finansowych na realizację inicjatywy. Wreszcie Partnerstwo spotkało się z całkowitą krytyką ze strony Rosji, która określiła inicjatywę (ustami swego ministra spraw zagranicznych S. Ławrowa) mianem „całkowicie nie do przyjęcia”³⁵.

2.3. Słowacja a Partnerstwo Wschodnie

Dla Słowacji Partnerstwo Wschodnie to unijny instrument polityki zagranicznej wykorzystujący tzw. „miękką siłę”. Pominięcie zagadnienia bezpieczeństwa stwarza warunki dla jego większej skuteczności. Spośród adresatów tej inicjatywy priorytetowe znaczenie dla Słowacji mają Ukraina, Białoruś i Mołdowa. Jednak kluczowym partnerem w regionie jest Rosja, dlatego Słowacja przeciwna jest aby Partnerstwo było wymierzone przeciwko temu państwu. Za najważniejsze atuty Partnerstwa Słowacja uważa wspieranie demokratyzacji partnerów na wschodzie, tworzenie stref wolnego handlu oraz liberalizację wizową. Słowacja opowiada się obecnie za równym traktowaniem wszystkich adresatów PW, choć wcześniej faworyzowała Ukrainę jako najlepiej przygotowaną do ewentualnego członkostwa w UE. Dzięki zaproszeniu Białorusi do PW Unia zyskała instrument umożliwiający jej wspieranie w tym państwie demokratyzacji³⁶.

³³ Szczyt odbył się w przeddzień złożenia urzędu przez premiera Czech Mirka Topolánka. Podał się on do dymisji 26 marca 2009 po przegłosowaniu przez czeski parlament wotum nieufności dla jego rządu.

³⁴ Na uwagę zasługuje fakt, że podczas szczytu inicjującego Unię na rzecz Morza Śródziemnego byli obecni prawie wszyscy unijni liderzy.

³⁵ D. Král, *The Czech Republic and the Eastern Partnership – from a by-product to a beloved child?*, w: I. Albrzycht (red.), op. cit., s. 5–17. Na ten temat patrz też: M. Łapczyński, *The European Union's Eastern Partnership: Chances and Perspectives*, „Caucasian Review of International Affairs” 2009, No III(2), s. 53–54.

³⁶ B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), op. cit., s. 46–47.

2.4. Węgry a Partnerstwo Wschodnie

Węgierski rząd aktywnie uczestniczył w opracowywaniu koncepcji Partnerstwa Wschodniego. Od samego początku popierał włączenie Białorusi do projektu, co miało przyspieszyć reformy w tym państwie oraz wzmocnić proeuropejskie postawy. Wszystkie działania miały być jednak podejmowane bez naruszania unijnych czy też amerykańskich sankcji.

Węgry wyraziły też poparcie dla projektu PW definiując priorytety swej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej sprawowanej od lipca 2009 r. do czerwca 2010 r. Pierwszy z nich dotyczył bowiem współpracy państw Grupy z Europą Wschodnią, a czwarty – budowania demokracji w sąsiedztwie. Program Prezydencji odnosił się również bezpośrednio do Partnerstwa Wschodniego. Deklarowano wsparcie jego realizacji tak na dwustronnej, jak i wielostronnej płaszczyźnie.

Zaangażowanie Węgier w politykę wschodnią jest znacznie mniejsze w porównaniu z działaniami tego państwa na Bałkanach. Jednak jest kilka powodów, dla których idea Partnerstwa Wschodniego, a zwłaszcza relacje z Mołdową, Ukrainą i Białorusią, nie są dla Węgrów obojętne. Niewątpliwie najważniejszą dziedziną współpracy jest bezpieczeństwo energetyczne. Węgry są bowiem uzależnione od rosyjskich dostaw gazu przesyłanego tranzytem przez terytorium Ukrainy. Drugim ważnym zagadnieniem są prawa mniejszości węgierskiej zamieszkującej Ukrainę. Sytuacja tej liczącej ok. 150 tys. osób grupy pozostawia wiele do życzenia, zwłaszcza w zakresie prawa do używania ojczystego języka w szkole i życiu kulturalnym. Po trzecie wreszcie, Węgry są zainteresowane wspieraniem przemian gospodarczych i budowaniem demokracji w państwach – beneficjentach Partnerstwa Wschodniego. Okazją do wdrożenia praktycznych działań dla wyżej wymienionych priorytetów było przejęcie przez Węgry Prezydencji w styczniu 2011 r.³⁷

2.5. Państwa bałtyckie a Partnerstwo Wschodnie

Stabilizacja i rozwój regionu Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego to priorytety litewskiej polityki zagranicznej z uwagi na jej położenie geograficzne oraz relacje z Rosją. Litwa nie traktuje Partnerstwa Wschodniego jako inicjatywy alternatywnej wobec członkostwa w Unii. Wręcz przeciwnie, forsując politykę „otwartych drzwi” wychodzi z założenia, że udział w projekcie może przyspieszyć integrację z UE niektórych adresatów Partnerstwa, tj. Ukrainy, Gruzji i Mołdowy. Z uwagi na odmienne uwarunkowania i oczekiwania poszczególnych beneficjentów PW, Litwa

³⁷ A. Rác, *Hungary and the Eastern Partnership*, w: I. Albrycht (red.), op. cit., s. 9–35.

postuluje wobec nich zasadę zróżnicowanego podejścia. Realizacja Partnerstwa, w myśl litewskiej koncepcji, powinna opierać się na wdrażaniu konkretnych projektów zgodnie z ustalonym z góry harmonogramem i metodami finansowania.

Ważnym elementem litewskiej koncepcji Partnerstwa Wschodniego było zainicjowanie w ramach projektu wielostronnych form współpracy. To właśnie z inicjatywy Litwy i Polski konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2007 zostały wzbogacone o ten element. Najważniejsi z litewskiego punktu widzenia adresaci Partnerstwa to Ukraina, Gruzja i Białoruś. Co ciekawe, Litwa najaktywniej zabiegała o włączenie tej ostatniej do Partnerstwa.

Łotwa przyjęła inicjatywę Partnerstwa Wschodniego z zadowoleniem jako swego rodzaju przeciwwagę dla Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego. Państwo to – z uwagi na swoje doświadczenie i znajomość specyfiki regionu – gotowe jest pełnić rolę „mostu” między Wschodem i Zachodem, ułatwiając w ten sposób wschodnim partnerom zrozumienie specyfiki unijnej polityki sąsiedztwa. Takie zaangażowanie będzie jednak wymagało od Łotwy dużej dozy dyplomacji i wyczucia z uwagi na jej relacje z Rosją. Na Łotwie zamieszkuje bowiem liczna rosyjska mniejszość. Ponadto, oba państwa powiązane są w dziedzinie gospodarki i energetyki.

Estonia traktuje Europejską Politykę Sąsiedztwa jako etap przygotowujący państwa nią objęte do członkostwa w Unii. Jednak najbardziej uprzywilejowanym partnerem Estonii jest Gruzja, dla której państwo to przeznacza najwięcej pomocy rozwojowej. Estonia opowiada się za tzw. „ambitnym” Partnerstwem Wschodnim, a jego powołanie uważa za najważniejszą inicjatywę Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa z 2008 r. Estonia opowiada się za współpracą Unii z Białorusią, jednak za punkt wyjścia w tym dialogu uważa kwestię przestrzegania w tym państwie praw człowieka³⁸.

2.6. Szwecja a Partnerstwo Wschodnie

Szwecja inicjując wraz z Polską Partnerstwo Wschodnie³⁹ wychodziła z założenia, że jedynie atrakcyjna oferta współpracy ze strony Unii może zachęcić jej wschodnich sąsiadów do demokratyczno-rynkowych reform. Relacje z tymi państwami nie należą do priorytetów polityki zagranicznej Szwecji, nie są też przedmiotem debaty publicznej. Jednak Szwecja zdecydowała się współuczestniczyć

³⁸ B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), op. cit., s. 24, 32–34, 35–36.

³⁹ Mimo swego zaangażowania w fazie koncepcyjnej tworzenia Partnerstwa Wschodniego, Szwecja nie wykazała większej aktywności w realizacji tej inicjatywy. Takie „zaniechanie” dziwi tym bardziej, że państwo to miało ku temu okazję: w drugiej połowie 2009 (po Czechach) sprawowało Prezydencję Unii.

w projekcie zdając sobie sprawę z tego, że wschód to ważny kierunek unijnej polityki a wspólna inicjatywa dwóch państw wpłynie pozytywnie na jej promocję.

Szwecja traktuje Europejską Politykę Sąsiedztwa jako etap przygotowujący jej adresatów do ewentualnej akcesji do UE. Jednocześnie nie wyklucza uczestnictwa w poszczególnych projektach Partnerstwa Wschodniego państw spoza projektu, np. Rosji. W ten sposób Szwecja chce dać do zrozumienia, że Partnerstwo nie jest wymierzone przeciwko temu państwu⁴⁰.

2.7. Niemcy a Partnerstwo Wschodnie

Niemcy patrzą na inicjatywę Partnerstwa Wschodniego przez pryzmat relacji gospodarczych. Państwa objęte PW są bardzo atrakcyjnym obszarem dla niemieckich przedsiębiorców z uwagi m.in. na perspektywę wzrostu gospodarczego, tanią siłę roboczą, bliskość geograficzną oraz związki kulturowe. Niemcy więc, inaczej niż Polska, opowiadają się za pogłębianiem z tym regionem – na poziomie Unii Europejskiej – wyłącznie relacji gospodarczych (np. poprzez zawieranie umów o strefach wolnego handlu, harmonizację prawa). Są przeciwne integracji politycznej. Kroki idące w kierunku umożliwienia członkostwa w Unii adresatom Partnerstwa mogłoby, z punktu widzenia Niemiec, niepotrzebnie wywołać negatywną reakcję Rosji⁴¹. Poza tym, w rozszerzonej o kolejne państwa Unii, Niemcy mogłyby utracić swą dotychczasową, dobrą pozycję⁴².

Chęć pogłębienia przez Niemcy relacji gospodarczych z krajami PW obrazuje fakt, że państwo to było inicjatorem w 2007 r. procesu zawierania umów o utworzeniu pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu. Nie wykluczone nawet, że Niemcy poparłyby w przyszłości otwarcie unijnego rynku na artykuły rolno-spożywcze produkowane na Ukrainie. RFN jest również zaangażowana w rozwijanie programów rozwoju instytucjonalnego w ramach PW (CIB). Realizowany w ich ramach *twinning* (współpraca bliźniacza) ma na celu m.in. tworzenie sieci kontaktów gospodarczych⁴³.

O niemieckiej rezerwie co do politycznego aspektu współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego świadczą natomiast następujące fakty:

⁴⁰ Ibidem, s. 48–49.

⁴¹ Por. słowa ówczesnego ministra spraw zagranicznych Niemiec – F.W. Steinmeiera: „Nowoczesna europejska polityka wschodnia oznacza dzisiaj: zbliżenie Ukrainy, partnerstwo z Rosją, demokrację Białorusi, współpracę z Azją Środkową oraz pokojowe współzycie nad Morzem Czarnym i na Kaukazie” (cyt za: C. Ochmann, *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy*, „Biuletyn niemiecki” 2010, nr 6, s. 3).

⁴² J. Gotkowska, *Niemcy wobec Partnerstwa Wschodniego*, „Komentarze OSW” 37/2010, s. 1–2.

⁴³ Ibidem, s. 3.

- Niemcy sprzeciwiły się, aby adresatów inicjatywy określić mianem „państwa europejskie” (było to spowodowane obawą, że państwa te mogłyby się powoływać na art. 49 Traktatu Lizbońskiego⁴⁴); Dlatego też w ostatecznej wersji Deklaracji przyjętej na szczycie w Pradze pojawiło się sformułowanie „partnerzy z Europy Wschodniej”⁴⁵;
 - Niemcy sprzeciwiły się nazywaniu umów bilateralnych z państwami PW „umowami stowarzyszeniowymi” (mogłoby to kojarzyć się z układami zawieranymi z państwami Europy Środkowej i Wschodniej przed ich akcesją do UE); ostatecznie jednak – pod naciskiem Francji, która przypominała, że takie układy zawierane są z państwami objętymi Unią na rzecz regionu Morza Śródziemnego – sformułowanie to pozostawiono;
 - Niemcy zajęły bardzo ostrożne stanowisko w kwestii liberalizacji wizowej wobec państw objętych PW; poparły co prawda wprowadzenia ułatwień wizowych, ale pełną liberalizację reżimu wizowego uznały za cel długofalowy;
 - udział Niemiec w projektach wielostronnych realizowanych w ramach PW jest znikomy (państwo to stawia na współpracę dwustronną, która przynosi większe korzyści); ponadto, Niemcy forsują zaangażowanie Rosji projektach wielostronnych;
 - zainteresowanie niemieckich organizacji pozarządowych udziałem w Forum Społeczeństwa Obywatelskiego PW jest również znikome (w pierwszym spotkaniu FSO PW uczestniczyły jedynie trzy niemieckie organizacje)⁴⁶.
- Mimo wszystko jednak Partnerstwo Wschodnie jest dla Niemiec ważną unijną inicjatywą. Świadczy o tym choćby fakt, iż podczas praskiego szczytu – jak wspomniano – Angela Merkel była „jedyną przedstawicielką europejskiej wagi ciężkiej”⁴⁷. Partnerstwo Wschodnie to według niej „projekt, który służy pokojowi, rozwojowi i wymianie”⁴⁸.

⁴⁴ „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii” (art. 49 *Wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej*, „Dziennik urzędowy Unii Europejskiej” z 9.05.2008, C 115/13).

⁴⁵ „Partnerstwo wschodnie zostało utworzone, jako wspólne przedsięwzięcie państw członkowskich Unii Europejskiej i ich partnerów z Europy Wschodniej (dalej zwanych krajami partnerskimi) oparte na wspólnych interesach i zobowiązaniach, a także na współodpowiedzialności i poczuciu obowiązku. Będzie ono rozwijane wspólnie, w sposób całkowicie przejrzysty” (*Wspólna deklaracja...*, op. cit., s. 5).

⁴⁶ J. Gotkowska, *Niemcy wobec...*, op. cit., s. 3–5.

⁴⁷ C. Ochmann, *Przyszłość Partnerstwa...*, op. cit., s. 3.

⁴⁸ Ibidem.

3. Instytucje Partnerstwa Wschodniego

3.1. Szczyty głów państw i rządów

Szczyty głów państw i rządów państw członkowskich Unii Europejskiej oraz krajów partnerskich to najwyższą rangą instytucja Partnerstwa Wschodniego. Szczyty są organizowane raz na dwa lata, by dokonać przeglądu dotychczasowych osiągnięć i nadać polityczny rozmach implementacji założeń Partnerstwa. Dotychczas odbył się jeden – inauguracyjny szczyt Partnerstwa Wschodniego w maju 2009 r. Kolejny planowany jest na 29–30 września 2011 r. Odbędzie się on w Warszawie i przypadnie na okres polskiej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej⁴⁹.

3.2. Spotkania ministrów spraw zagranicznych

Spotkania ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Unii Europejskiej i krajów partnerskich odbywają się raz do roku, by dokonać przeglądu dotychczasowych osiągnięć i wskazać polityczny kierunek implementacji założeń Partnerstwa. Inne resorty inicjują współpracę na konferencjach branżowych z udziałem ministrów.

Pierwsze spotkanie ministrów spraw zagranicznych PW odbyło się 8 grudnia 2009 r. w Brukseli. Jego uczestnicy zaaprobowali programy robocze czterech platform tematycznych, a także uruchomili inicjatywy flagowe Partnerstwa Wschodniego takie jak: zintegrowany program zarządzania granicami, regionalne rynki elektryczności, polepszenie efektywności energetycznej, zwiększenie użycia odnawialnych źródeł energii, partnerstwo środowiskowe. Podczas nieformalnego spotkania ministrów w Sopocie (24 maja 2010 r.) utworzono Grupę Przyjaciół Partnerstwa Wschodniego. Drugie oficjalne spotkanie ministrów odbyło się w Brukseli 13 grudnia 2010 r. Komisja zaprezentowała na nim raport na temat wdrożenia założeń Partnerstwa Wschodniego w 2010 r.⁵⁰

⁴⁹ *Summits of heads of states & governments*, <http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/summits-heads-states-and-governments>.

⁵⁰ *Implementation of the Eastern Partnership: Report to the meeting of Foreign Ministers, December 13, 2010*, Meeting doc. 335/10, 03.12.2010, http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_meeting_foreign_affairs_131210_en.pdf.

3.3. Platformy tematyczne

Platformy tematyczne to fora dialogu i współpracy między Unią Europejską a państwami partnerskimi. Ustanowiono je wokół czterech głównych dziedzin współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego:

- Platforma 1: demokracja, dobre zarządzanie i stabilność;
- Platforma 2: integracja gospodarcza i konwergencja z politykami wspólnotowymi;
- Platforma 3: bezpieczeństwo energetyczne;
- Platforma 4: kontakty międzyludzkie.

Spotkania w ramach platform tematycznych odbywają się minimum dwa razy do roku na szczeblu wysokich przedstawicieli, którzy sprawozdanie ze swej działalności prezentują na corocznym spotkaniu ministrów. Działalność platform tematycznych wspierają eksperci z poszczególnych dziedzin obradujący w ramach paneli roboczych.

Istnieje rozbieżność zdań między Komisją Europejską oraz niektórymi państwami członkowskimi UE i krajami partnerskimi co do uściślenia celów poszczególnych platform. Podczas gdy Komisja zwraca uwagę na konieczność dostosowania prawa państw partnerskich PW do unijnego *acquis*, niektórzy członkowie Unii oraz kraje partnerskie postrzegają platformy tematyczne jako punkt wyjścia dla wielostronnych projektów finansowanych przez Unię. Na razie trudno przesądzić jaką rolę odegrają platformy w przyszłości. Do tej pory zorganizowano pięć spotkań (czerwiec 2009 r., październik – listopad 2009 r., kwiecień – maj 2010 r., październik – listopad 2010 r., kwiecień 2011 r.)⁵¹.

3.4. Euronest – zgromadzenie parlamentarne PW

Zgodnie z pierwotnym zamysłem, Euronest miał być zgromadzeniem sześćdziesięciu przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz takiej samej liczby przedstawicieli państw partnerskich mającym sprawować demokratyczną kontrolę nad implementacją Partnerstwa Wschodniego. Nie udało się jednak zrealizować pierwotnego planu utworzenia Euronestu w 2009 r. z uwagi na brak porozumienia między przedstawicielami Parlamentu Europejskiego w sprawie reprezentacji Białorusi. Pojawił się problem, czy Białoruś powinna być reprezentowana przez przedstawicieli parlamentu (którego Parlament Europejski nie uznaje) czy przez przedstawicieli opozycji i społeczeństwa obywatelskiego.

⁵¹ *Thematic Platforms*, <http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/thematic-platforms>.

Ostatecznie podjęto decyzję o nie zapraszaniu reprezentacji białoruskiego parlamentu do tworzonego zgromadzenia.

3 maja 2011 r. odbyła się inauguracja Euronest-u. Uroczystego otwarcia tej struktury dokonał przewodniczący Parlamentu Europejskiego – Jerzy Buzek. Podczas uroczystości pięćdziesięciu przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz pięćdziesięciu przedstawicieli parlamentów państw partnerskich (po dziesięciu z każdego z nich, z wyjątkiem Białorusi) przyjęło akt założycielski oraz reguły proceduralne zgromadzenia. Powołano do życia cztery stałe komitety. Ustalono, że każdy z nich będzie składał się z piętnastu przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz piętnastu przedstawicieli parlamentów państw partnerskich:

- Komitet ds. Politycznych, Praw Człowieka i Demokracji;
 - Komitet ds. Integracji Ekonomicznej, Dostosowania Prawa i Konwergencji z politykami wspólnotowymi;
 - Komitet ds. Bezpieczeństwa Energetycznego;
 - Komitet ds. Społecznych, Edukacji, Kultury i Społeczeństwa Obywatelskiego.
- Powołano również dwie grupy robocze: ds. Białorusi i ds. procedur roboczych⁵².

3.5. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego

Forum Społeczeństwa Obywatelskiego powołano w celu promowania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w państwach partnerskich PW. Podstawową przesłanką działalności tej struktury miało być ułatwianie obywatelom tych państw kontaktów z władzami. Położono nacisk na współpracę między społeczeństwami obywatelskimi państw partnerskich a społeczeństwami państw zrzeszonych w UE. Forum zrzesza organizacje obywatelskie, stowarzyszenia branżowe, organizacje pracodawców, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, ośrodki analiz, fundacje *non-profit* oraz inne podmioty działające na rzecz społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje zainteresowane udziałem w spotkaniach FSO mają możliwość wysłania swojego zgłoszenia za pośrednictwem Internetu. Dotychczas odbyły się dwa spotkania w ramach FSO: 16–17 listopada 2009 r. oraz 18–19 listopada 2010 r. Kolejne spotkanie odbędzie się w Poznaniu w dniach 28–30 listopada 2011 r.⁵³

⁵² *Euronest*, <http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/euronest>.

⁵³ *Civil Society Forum*, <http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/civil-society-forum>.

3.6. Grupa Przyjaciół Partnerstwa Wschodniego

Grupa Przyjaciół Partnerstwa Wschodniego (oficjalna nazwa brzmi: Grupa Informacyjno-Koordynacyjna) jest luźną, nieformalną grupą państw i międzynarodowych organizacji finansowych, które oficjalnie nie uczestniczą w Partnerstwie Wschodnim, ale chcą wspierać jego inicjatywy *ad hoc*. Wsparcie to ma polegać na finansowej bądź technicznej pomocy przy realizacji poszczególnych projektów Partnerstwa. Celem Grupy jest również wzajemne informowanie się o podejmowanych działaniach oraz koordynacja współpracy w regionie. Do Grupy Przyjaciół Partnerstwa Wschodniego, zainaugurowanej oficjalnie w Brukseli 29 września 2010 r., przystąpiły: Stany Zjednoczone, Rosja, Turcja, Norwegia, Szwajcaria, Kanada, Japonia, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy⁵⁴.

⁵⁴ *Group of Friends of Eastern Partnership*, <http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/group-friends-eastern-partnership>.