

Umowy o stowarzyszeniu z UE w ramach partnerstwa wschodniego – wybrane zagadnienia

Słowa kluczowe: Europejska Polityka Sąsiedztwa, umowy o stowarzyszeniu, Partnerstwo Wschodnie, Kaukaz Południowy, Europa Wschodnia

1. Europejska Polityka Sąsiedzka

Rozpad Związku Radzieckiego u schyłku XX w. spowodował wzrost zaangażowania państw zachodnioeuropejskich w Europie Środkowo-Wschodniej. Tak powstała polityka wschodnia Unii Europejskiej, która, ewoluując, spowodowała, że 1 maja 2004 r. wszedł w życie traktat ateński¹,

1 Art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze Traktatu między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty,

a 1 stycznia 2007 r. traktat luksemburski², a UE została rozszerzona o 12 państw³. Nowe państwa, niezależnie od indywidualnych różnic, ze względu na wzajemne powiązania gospodarcze i wspólny dorobek historyczny, stały się głównymi orędownikami kierunku wschodniego i zwiększenia zaangażowania Unii w politykę sąsiedzką⁴.

Proces integracji europejskiej sprzyja rozszerzaniu sfery stabilności otoczenia Europy – wzmacnia więc bezpieczeństwo europejskie⁵. Jednak każde rozszerzenie uwarunkowane jest wypełnianiem kryteriów akcesyjnych – art. 49 TUE⁶. Unia Europejska oferuje natomiast państwom partnerskim Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS), która, akcesję uniemożliwia, a postanowień i celów tej polityki nie modyfikuje ani Partnerstwo Wschodnie, ani, w szczególności, układy o stowarzyszeniu.

Europejska Polityka Sąsiedztwa jest realizacją polityki współpracy na rzecz rozwoju prowadzonej zgodnie z celami i zasadami działań zewnętrznych Unii – art. 208 TFUE⁷.

Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. L 236 z 23 września 2003 r.).

- 2 Art. 1 ust. 1 i art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze Traktatu między Królestwem Belgii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej (Dz.U. L 157 z 21 czerwca 2005 r.).
- 3 Dla zupełności zagadnienia należy wspomnieć jeszcze o akcesji Chorwacji z dniem 1 lipca 2013 r.
- 4 M. Kaczmarek, *Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej czyli Europa idzie na wschód (po 2005 roku)*, „Monitoring Polskiej Polityki Zagranicznej” 2013, 4 grudnia, s. 2.
- 5 Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Warszawa 2012, s. 9–12.
- 6 Traktat o Unii Europejskiej (TUE) (wersja skonsolidowana) (Dz.U. C 326 z 26 października 2012).
- 7 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (wersja skonsolidowana) (Dz.U. C 326 z 26 października 2012).

Zasady⁸ i cele⁹ te są uregulowane w prawie pierwotnym. Natomiast podstawą prawną utworzenia EPS są art. 8 ust. 1 TUE¹⁰ i art. 212 ust. 1 TFUE¹¹. Tak więc Unii przyznana została kompetencja do zawierania specjalnego rodzaju umów z zainteresowanymi państwami, a postanowienia tych umów mogą zawierać wzajemne prawa i obowiązki oraz wspólne prowadzenie uzgodnionych działań¹².

Komisja, w maju 2004 r., przedstawiła szczegółowe warunki, na jakich Unia współpracuje z krajami sąsiadującymi, podkreślając, że program skierowany jest na wzmocnienie stosunków pomiędzy Unią a krajami partnerskimi, które nie mają możliwości uzyskania członkostwa na obecnych zasadach¹³. Zaproponowana przez Komisję formuła EPS, odnosi się więc głównie do stosunków Unii z Białorusią, Mołdawią, Ukrainą, Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją oraz państwami śródziemnomorskimi¹⁴ tworząc nowe ramy współpracy z bezpośrednimi sąsiadami po rozszerzeniu z lat 2004–2007. Jest ona zatem przeznaczona zapobieganiu powstawania

8 Art. 21 ust. 1 TUE: „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego.”

9 Art. 3 ust. 5 TUE: „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych.”

10 „Unia rozwija szczególnie stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy.”

11 „Unia prowadzi działania w zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej, w tym pomocy w szczególności w dziedzinie finansowej, z państwami trzecimi.”

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

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

14 Algieria, Armenia, Autonomia Palestyńska, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Syria, Tunezja.

nowych linii podziału między rozszerzoną UE a jej sąsiadami oraz jest próbą zaoferowania szansy uczestnictwa w działaniach Unii, dzięki wzmocnionej współpracy politycznej, gospodarczej, kulturalnej oraz w zakresie bezpieczeństwa¹⁵.

Ramy współpracy z UE są określone w umowach dwustronnych zawieranych osobno z każdym krajem¹⁶, obejmujące działania związane z m.in. politycznym dialogiem, reformą handlu, wymiarem sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, energii, transportu, ochrony środowiska¹⁷.

Pomoc unijna ma przede wszystkim za zadanie wspierać wzmocnioną współpracę i stopniową integrację gospodarczą pomiędzy Unią Europejską a jej partnerami¹⁸ oraz umożliwić realizację umów ramowych – o partnerstwie i współpracy, układów stowarzyszeniowych lub innych porozumień. Tym samym służy motywowaniu krajów partnerskich do działań w zakresie wspierania dobrych rządów i sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego¹⁹. Po 2007 r. nastąpiło pewne ujednoczenie pomocy rozwojowej oferowanej przez Unię. Utworzony został Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) poprzez który realizowana jest pomoc unijna na rzecz rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich²⁰ na podstawie programów krajowych, wielonarodowych oraz współpracy transgranicznej²¹. Budżet na wdrażanie ENPI w latach 2007–2013 wyniósł blisko 11 mln tys. euro²².

15 *Communication from the Commission: European...*, dz. cyt., s. 3.

16 J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 496.

17 *Communication from the Commission: European...*, dz. cyt., s. 3.

18 Art. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa (Dz.U. L 77 z 14 marca 2014 r.).

19 EU Neighbourhood Info Centre, *EU cooperation for a successful Eastern Partnership*, UE 2012, s. 3–4.

20 *Communication from the Commission: Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, COM(2003) 393, final, s. 3 i n.

21 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa*, Warszawa 2007, s. 3.

22 Został on rozdzielony w taki sposób, że przynajmniej 95% tej kwoty przyznano na programy krajowe oraz wielokrajowe, a pozostałą część przyznano na współpracę transgraniczną – zgodnie z art. 95 rozporządzenia (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.U. L 310 z 9 listopada 2006).

W budżecie na 2014 r. wprowadzona została zasada zróżnicowania pod względem formy i kwot, w zależności od zaangażowania poszczególnych krajów partnerskich w proces reform oraz postępów w ich wdrażaniu. Uwzględniony zatem został program oparty na zachętach: EaPIC na rzecz integracji i współpracy w ramach PW²³. Ogółem planuje się wydawać na ENI²⁴ w 2014 r. blisko 2 mld euro, z czego ponad 600 tys. przypadnie na PW²⁵.

Wykorzystywanie jednak unijnych pieniędzy nie jest prostą procedurą²⁶, a realizacja działań opartych na programach unijnych podlega kontroli ze strony Komisji (art. 26)²⁷. W swoich działaniach Komisja jest wspierana przez Trybunał Obrachunkowy i OLAF²⁸. Ich działalność skupiona jest na kontroli wykonywania budżetu Unii – sprawdzaniu dochodów budżetowych i dokonywanych wydatków finansujących działalność Unii. Trybunał skupiony jest tak więc na kontroli działań podejmowanych przez Komisję w celu wywiązania się z odpowiedzialności za wykonanie tego budżetu²⁹, w tym wydatki na działania zewnętrzne³⁰.

23 *Draft general budget 2014*, s. 54–55, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0450&qid=1442847431464&from=EN>, dostęp: 21 lipca 2014.

24 Ujednoczenie programów pomocowych i zastąpienie ENPI przez ENI w 2014 r.

25 *Draft general budget 2014...*, dz. cyt., s. 55.

26 Upraszczając, „Wybrałeś się w wakacyjną podróż (...) samochodem marki ProjektEU. (...), plan tej podróży został opisany we wniosku o dofinansowanie. Podróż finansowana jest przez Twoją rodzinę, którą (...) jesteśmy my wszyscy – mieszkańcy krajów (...) Unii Europejskiej (...). Rodzina chce sfinansować znaczną część Twojej podróży, bo jej się to opłaca: we wniosku o dofinansowanie obiecałeś, że przywieziesz prezenty – osiągniesz założone wskaźniki. Choć rodzina Ci ufa, pieniądze na Twoją podróż przekazuje w ratach. (...) Aby otrzymać kolejną ratę, musisz pochwalić się swoimi sukcesami: pokazać, jak daleko udało Ci się dojechać za dotychczas wydatkowane pieniądze. Dlatego od czasu do czasu wysyłasz do rodziny pocztówkę, w której opisujesz swoją podróż. Wniosek o płatność, to właśnie taka pocztówka, jest podstawowym sprawozdaniem z realizacji projektu”. Departament Informacji, Promocji i Szkoleń Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, *Przewodnik po zasadach rozliczania dotacji z Funduszy Europejskich*, Warszawa 2012, s. 10.

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

28 Art. 7 ust. 2–3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych (Dz.U. L 77 z 14 marca 2014).

29 Art. 317 TFUE.

30 J. Łacny, *Trybunał Obrachunkowy*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III: Art. 223–358, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 590–591.

2. Partnerstwo Wschodnie

W konsekwencji kolejnych akcesji z lat 2004 i 2007 zmienił się układ geopolityczny w tej części Europy – Ukraina, Białoruś i Mołdawia stały się bezpośrednimi sąsiadami UE, a Obwód Kaliningradzki został rosyjską enklawą³¹. Takie sąsiedztwo umożliwiło intensyfikację dialogu politycznego i ekonomicznego³². Tu zaczynają się początki wschodniego wymiaru EPS – Partnerstwa Wschodniego (PW).

Zainaugurowane w maju 2009 r. PW zakłada ścisłą współpracę w celu wykonania EPS poprzez współpracę gospodarczą i w zakresie bezpieczeństwa oraz przepływu osób pomiędzy Europą Wschodnią oraz kaukaskimi republikami³³. PW wspiera reformy polityczne i społeczno-gospodarcze w tych krajach, ułatwiając tym samym zbliżenie z Unią oraz wspólne zaangażowanie na rzecz stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w celu przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej między UE a krajami partnerskimi³⁴. Dzięki temu zarówno Unia jak i jej partnerzy zyskują większe poczucie stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu³⁵.

Partnerstwo Wschodnie zbudowane jest na dwóch zasadniczych filarach:

- współpracy wielostronnej³⁶, która ma za zadanie wspieranie indywidualnych wysiłków poszczególnych państw uczestniczących działając na zasadzie forum wymiany doświadczeń i informacji oraz pomocy

31 K. Wóycicki, A. Balcer, *Orientacje polskiej polityki zagranicznej. Punkty regionalnego odniesienia*, „Debata” 2010, nr 3, s. 11–12.

32 T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Warszawa 2010, s. 7.

33 *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), Warszawa 2009, s. 7.

34 *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze*, Praga, 7 maja 2009 r., s. 5–7, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=PL&f=ST%208435%202009%20INIT>, dostęp: 29 lipca 2015.

35 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Partnerstwo wschodnie*, KOM(2008) 823, final, s. 3–4.

36 Instytucjonalną podstawą współpracy wielostronnej są spotkania głów państw i szefów rządów państw członkowskich UE i krajów partnerskich zwoływane co dwa lata z jednej strony oraz również strona pozarządowa, organizowana pod egidą Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów; z inicjatywami programów mogą wychodzić grupy państw (J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3, s. 64.

przy przeprowadzaniu reform³⁷ zorganizowanej wokół czterech platform tematycznych: (1) demokracji, dobrego zarządzania i stabilności; (2) integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE; (3) bezpieczeństwa energetycznego oraz (4) kontaktów międzyludzkich;

- współpracy dwustronnej poprzez zacieśnianie wzajemnych relacji w zależności od aspiracji i zdolności państw-beneficjentów, a ich forma, treści oraz sposób realizacji postanowień są uzależnione od indywidualnie wynegocjowanej umowy³⁸.

Współpracą bilateralną zajmiemy się szerzej.

3. Umowy międzynarodowe zawierane przez Unię

Do 1 stycznia 2009 roku UE nie posiadała osobowości prawnej i tym samym nie miała zdolności do zawierania umów międzynarodowych we własnym imieniu. Dopiero po tej dacie wszedł w życie Traktat z Lizbony³⁹, na mocy którego powstała jednolita i spójna Unia Europejska wyposażona w podmiotowość prawną⁴⁰ zarówno w krajach członkowskich jak i międzynarodową⁴¹. Współczesna UE jest zatem organizacją międzynarodową⁴².

Art. 216 ust. 1 TFUE przewiduje, że UE posiada kompetencje do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli tak przewidują traktaty. Wyrażna kompetencja UE do zawarcia umowy międzynarodowej⁴³ wynika zatem

37 To nie tylko współpraca na poziomie głów państw i szefów rządów: w maju 2011 r. uruchomiono prace współpracy parlamentarnej Zgromadzenia Parlamentarnego EuroNest jako forum dialogu z przedstawicielami parlamentów krajów sąsiedzkich; włączone zostały organizacje pozarządowe poprzez inaugurację Forum Społeczeństwa Obywatelskiego (wspierane finansowo przez Komitet Społeczno-Ekonomiczny; *Civil Society Facility* – blisko 23 miliony euro na lata 2012–2013). Zaangażowany jest również Komitet Regionów – we wrześniu 2011 roku zainaugurowana została Konferencja Regionalnych i Lokalnych Władz – CORLEAP.

38 R. Sadowski, *Partnerstwo w czasach kryzysu wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, „Punkt widzenia” 2013, nr 36, s. 14.

39 Przejmując większość postanowień Traktatu Konstytucyjnego, który, po odrzuceniu w referendum przez Francuzów i Holendrów w 2005 r., ostatecznie nie wszedł w życie.

40 Art. 47 TUE: *Unia ma osobowość prawną*.

41 Art. 1 TUE: *Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym*.

42 J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*..., dz. cyt., s. 32.

43 Między innymi w sprawach z zakresu umów stowarzyszeniowych (art. 217 TFUE); umów z państwami z sąsiadującymi z UE, dążących do utworzenia przestrzeni

z TFUE i z TUE⁴⁴. W dokumentach związanych z PW nie wprowadzono szczególnej regulacji zawierania umów. Umowy o stowarzyszeniu podpisywane są zatem w trybie ustanowionym przez art. 218 TFUE.

Zgodnie z art. 218 TFUE przy zawieraniu umów stosowana jest metoda unijna, w której państwa członkowskie realizują swoją suwerenność razem z instytucjami unijnymi według schematu: Komisja inicjuje, Rada i Parlament Europejski przyjmują, a Trybunał Sprawiedliwości kontroluje⁴⁵. Naturalnie, Unia przy zawieraniu umów międzynarodowych działa w granicach kompetencji wyznaczonych zasadą przyznania⁴⁶. Jeżeli jednak TSUE stwierdzi brak kompetencji do zawarcia umowy, to stwierdzi tym samym nieważność przyjętego aktu prawnego w całości lub części⁴⁷.

4. ...nowe układy o stowarzyszeniu

Powołując Partnerstwo Wschodnie Komisja przewidziała reformę współpracy dwustronnej zacieśnienia stosunków z UE w wyniku wprowadzenia nowych ram umownych, które mają na celu zastąpienie obowiązujących umów o partnerstwie i współpracy. Tak więc nowe układy o stowarzyszeniu mają na celu utworzenie silnych więzi politycznych i sprzyjać dostosowaniu prawodawstwa państw-beneficjentów do zasad, prawa, norm i standardów UE oraz europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony⁴⁸.

Jak zostało to już powiedziane wcześniej, układy o stowarzyszeniu, w ramach EPS, są specyficzne dla PW jako przejaw bilateralnych stosunków partnerskich⁴⁹, prowadzą stopniowo do integracji gospodarczej

dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy (art. 8 ust. 1 TUE); umów w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 37 TUE).

44 M. Niedźwiedz, *Umowy międzynarodowe*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 1565–1566.

45 W. Lehmann, *Rada Unii Europejskiej*, [w:] *Arkusze Informacyjne o Unii Europejskiej. Raport za 2014 rok*, Luksemburg 2013, s. 54.

46 Art. 5 TUE.

47 M. Szwarz-Kuczer, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, dz. cyt., s. 240.

48 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Partnerstwo...*, dz. cyt., s. 5.

49 R. Sadowski, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa...* dz. cyt., s. 2.

z unijnym rynkiem wewnętrznym. Partnerstwo Wschodnie obejmuje zatem 6 krajów partnerskich, a przy tym zaledwie połowa z nich nie jest tylko jej biernymi uczestnikami. Białoruś, Armenia i Azerbejdżan ze względu na skomplikowaną polityczną sytuację wewnętrzną nie nawiązały bliższych relacji z Unią Europejską w ramach EPS i nie korzystają z dostępnych instrumentów współpracy i pomocy⁵⁰. Natomiast wyłączenia z dotyczą Federacji Rosyjskiej – chociaż została zaproszona, to jednak władze odmówiły partycypacji i zdecydowano się rozwijać partnerstwo strategiczne⁵¹ – porozumienie o współpracy i partnerstwie⁵². Do zakresu podmiotowego można zatem zaliczyć 6 państw uczestniczących w PW z jednej strony oraz Unię i państwa członkowskie z drugiej, przy czym tylko z Ukrainą⁵³, Mołdawią⁵⁴ i Gruzją⁵⁵ zostały zawarte nowe wiążące ramy prawne współpracy⁵⁶.

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

51 J. Szymański, *Dwa wymiary Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), Warszawa 2010, s. 13.

52 *Decyzja Rady w sprawie podpisania w imieniu Unii Europejskiej i tymczasowego stosowania Porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską a rządem Federacji Rosyjskiej dotyczącego utrzymania zobowiązań w zakresie handlu usługami zawartych w obowiązującej umowie o partnerstwie i współpracy między UE i Rosją*, KOM(2011) 721, wersja ostateczna.

53 Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony (Dz.U. L 161 z 29 maja 2014) (dalej: Układ UE–Ukr).

54 *Decyzja Rady w sprawie stanowiska Unii w radzie współpracy utworzonej na mocy Umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Mołdawii, z drugiej strony w celu przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji programu stowarzyszeniowego UE–Mołdawia*, COM(2014) 359, final (dalej: Porozumienie UE–Moł).

55 *Decyzja Rady w sprawie stanowiska Unii w ramach Rady Współpracy ustanowionej Umową o partnerstwie i współpracy Unia Europejska–Gruzja, zawartą między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Gruzją, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie wdrożenia programu stowarzyszeniowego UE–Gruzja*, COM(2014) 360, final (dalej: Porozumienie UE–Gru).

56 Programy stowarzyszeniowe, których celem jest przygotowanie i ułatwienie realizacji układów o stowarzyszeniu pomiędzy UE i odpowiednio Gruzją i Mołdawią są generalnie tożsame co do treści, różnią się tylko układem niektórych artykułów lub kwestiami formalnymi, stąd też omawiane będą łącznie.

Po 2012 roku reagując na dynamiczną sytuację w państwach sąsiedzkich oraz w celu dalszego utrzymania i wspierania transformacji demokratycznej UE zastosuje nagradzającą zasadę „więcej za więcej”, wspierając tym samym partnerów przeprowadzających reformy polityczne, natomiast stosunki z państwami, w których naruszane były prawa człowieka zostały ograniczone, a odpowiednie sankcje nałożone. Stąd też omawiając zakres przedmiotowy należy pamiętać, że, co do zasady, nowe ramy umowne mogą różnić się między sobą w zależności od celów i możliwości partnerów⁵⁷. Nowe ramy prawne zastępują zatem obowiązujące w ramach EPS umowy o partnerstwie i współpracy oraz plany działania⁵⁸. Z każdym „postępowym” krajem partnerskim zawarty zatem został układ tworzący kompleksową strefę wolnego handlu, a partnerzy dążą do jak największej liberalizacji rynku⁵⁹. Tak więc układy zawierają „wiązące prawnie zobowiązania w sprawie harmonizacji ustawodawstwa (...) tym samym przyczyniać się do modernizacji gospodarek krajów partnerskich oraz ugruntowania niezbędnych reform gospodarczych”⁶⁰.

4a. Układ o stowarzyszeniu z Ukrainą

Układ UE–Ukr można podzielić na dwie zasadnicze części: polityczną (w ramach niej bezpieczeństwo i wolność) oraz gospodarczą (a w jej obrębie handel, w tym cła; oraz usługi) Część polityczna obejmuje przepisy Tytułu II oraz Tytułu III (art. 4–24). Należy jednak przede wszystkim zwrócić uwagę na usytuowanie jeszcze w Tytule I, zaraz po celach politycznych, odwołania do aktów prawnych będących filarami ustrojów krajów demokratycznych i rządów prawa, tym samym Unii, zapewniających poszanowanie praw człowieka i jego godności⁶¹, należy je odczy-

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

58 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Partnerstwo wschodnie...*, dz. cyt., s. 4.

59 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Silna europejska polityka sąsiedztwa*, KOM(2007) 774, wersja ostateczna, s. 4.

60 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Partnerstwo wschodnie...*, dz. cyt., s. 5.

61 Art. 2, zdanie pierwsze: „Poszanowanie zasad demokratycznych, praw człowieka i podstawowych wolności, określonych w szczególności w akcie końcowym z Helsinek Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. oraz Paryskiej

tywać jako najbardziej podstawowy fundament współpracy w ogóle. *A contrario* nieprzestrzeganie norm zawartych w powołanych umowach międzynarodowych przez Ukrainę może istotnie utrudnić proces wdrażania porozumienia oraz dalsze wspieranie (w szczególności finansowe) reform przez Unię.

Wracając do części politycznej po zasadach ogólnych znajdują się przepisy z zakresu bezpieczeństwa i stabilności regionalnej. Artykuły 4–12 skupiają się zatem na zapewnianiu ładu politycznego jako kanwie dla wprowadzania dalszych reform. W ten sposób podkreślana jest waga takich zagadnień jak: m.in. pokojowe i terminowe załatwianie sporów (art. 6), stabilność regionalna (art. 9), zapobieganie konfliktom, zarządzanie kryzysowe, współpraca wojskowo-techniczna (art. 10), kontrola zbrojeń i zwalczanie nielegalnego handlu bronią (art. 11–12) czy też zwalczanie terroryzmu oraz współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym (art. 13 i art. 8). Szczegółowo sprawy z zakresu ruchu osobowego i wolności regulują przepisy odrębne jednak w Tytule III związanym z wolnościami i prawami człowieka znajdują się wskazówki co do ich treści. W przepisach artykułów 14–24 uregulowane zatem zagadnienia związane z przestrzeganiem praw człowieka i podstawowych wolności (art. 14) i ochrony danych osobowych (art. 15) migracji, azylu i zarządzania granicami (art. 16–18), zwalczania przestępczości i nielegalnej działalności zorganizowanej (art. 19–23) oraz współpracy prawnej (art. 24).

Powołane zatem artykuły zawarte w Tytule II i Tytule III części politycznej stanowią tym same ramy prawne dla grupy przepisów szczegółowych, globalnie nazywanych układami o mobilności i bezpieczeństwie. „Układy zwiększyłyby mobilność obywateli, jednocześnie przyczyniając się do zwiększenia stabilności i bezpieczeństwa partnerów, jak również bezpieczeństwa granic UE”⁶². „Układy” te regulują sprawy z zakresu: (1) polityki bezpieczeństwa – związanej z realizacją zobowiązań politycznych i legislacyjnych w zakresie podwyższenia zdolności policji i wymiaru sprawiedliwości w walce z korupcją, przestępczością zorganizowaną,

karcie dla nowej Europy z 1990 r., a także innych właściwych instrumentach z zakresu praw człowieka, w tym Powszechnej deklaracji praw człowieka ONZ i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, oraz poszanowanie zasady praworządności są podstawą wewnętrznej i zewnętrznej polityki Stron oraz stanowią istotne elementy niniejszego Układu.”

62 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Partnerstwo wschodnie...*, dz. cyt., s. 7.

terroryzmem i handlem ludźmi⁶³; utworzeniem zintegrowanych systemów zarządzania granicami dostosowanych do przepisów unijnych⁶⁴ oraz tworzeniem systemów ochrony danych, które umożliwiłyby wymianę informacji operacyjnych⁶⁵ w ramach Europolu i Eurojustu⁶⁶; (2) ruchu osobowego – tym samym liberalizacji reżimu wizowego⁶⁷ i związanymi z nim umowami o readmisji⁶⁸, obniżeniu, a w długim okresie również zniesieniu, opłat za rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy⁶⁹ oraz zagadnieniach związanych ze zbliżaniem systemów azylowych państw-beneficjentów do standardów unijnych, zwalczaniem nielegalnej migracji i ulepszeniem warunków przyjmowania migrantów⁷⁰.

63 European Neighbourhood and Partnership Instrument, *Eastern Regional Programme Strategy Paper 2007–2013*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf, dostęp: 18 lipca 2014.

64 Umowa między Unią Europejską a Ukrainą ustanawiająca zasady ogólne udziału Ukrainy w operacjach zarządzania kryzysami prowadzonych przez Unię Europejską (Dz.U. L 182 z 13 lipca 2005 r.).

65 Decyzja Rady 2005/481/WPZiB z dnia 13 czerwca 2005 r. dotycząca zawarcia Umowy między Unią Europejską a Ukrainą w sprawie procedur bezpieczeństwa przy wymianie informacji niejawnych. Umowa między Ukrainą a Unią Europejską w sprawie procedur bezpieczeństwa przy wymianie informacji niejawnych (Dz.U. L 172 z 5 lipca 2005 r.).

66 *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie roli Eurojustu i europejskiej sieci sądowej w walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem w Unii Europejskiej*, KOM(2007) 644, wersja ostateczna, s. 8–9.

67 Decyzja Rady 2013/297/UE z dnia 13 maja 2013 r. w sprawie zawarcia Umowy między Unią Europejską a Ukrainą zmieniającej Umowę między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz. Umowa między Unią Europejską a Ukrainą zmieniająca Umowę między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz (Dz.U. L 168 z 20 czerwca 2013 r.).

68 Decyzja Rady 2007/839/WE z dnia 29 listopada 2007 r. dotycząca zawarcia Umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą. Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą (Dz.U. L 332 z 18 grudnia 2007 r.).

69 Na szczycie UE–Ukraina, który odbył się we wrześniu 2008 r., postanowiono rozpocząć dialog na temat wzajemnego zniesienia obowiązku wizowego jako perspektywy długoterminowej (*Sprawozdanie ze Szczytu Unia Europejska – Ukraina 9 września 2008 r., Paryż 2008*, http://archive-ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/09/0909_UE_Ukraine/Sprawozdanie_ze_Szczytu_Unia_Europejska-Ukraina.pdf, dostęp: 18 lipca 2014 r.).

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

Do drugiej części układu należą przepisy z zakresu gospodarki i ustanowienia pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (DCFTA). Tak więc w ramach części gospodarczej można wyodrębnić handel (Tytuł IV), w tym cła; oraz usługi (Tytuł V).

Już nazwa pierwszego rozdziału w Tytule IV stanowi o zastosowaniu klauzuli traktowania narodowego (art. 34) a w ramach niego znajduje się art. 25 określający cel regulacji gospodarczych: „Strony stopniowo ustanawiają strefę wolnego handlu w okresie przejściowym trwającym maksymalnie 10 lat od wejścia w życie niniejszego Układu zgodnie z postanowieniami niniejszego Układu”, jeżeli przepisy szczególnie nie stanowią inaczej. Ta część regulacji skupia się na zniesieniu należności celnych, opłat i innych należności (Sekcja 2, art. 27–33), niestosowania środków pozataryfowych (Sekcja 3, art. 34–35; chociaż wyłączenia dot. Sekcji 4 i 5, art. 36–50), zbliżeniu przepisów technicznych, norm i oceny zgodności (art. 56), oznakowywania i etykietowania towarów (art. 58) oraz warunków handlu oraz certyfikacji (art. 59 i art. 60). Dopiero w rozdziale V w art. 76 w ust. 3: „Strony uzgadniają, że zlikwidują: a) wszelkie wymogi dotyczące obowiązkowego korzystania z usług pośredników celnych; b) wszelkie wymogi dotyczące obowiązkowego korzystania z inspekcji przedwysyłkowych lub inspekcji przeznaczenia”, natomiast w art. 78 (Opłaty i należności): Strony zakazują opłat administracyjnych o skutku równoważnym do należności celnych i opłat przywozowych lub wywozowych”.

Większość aktów prawnych związanych z usługami (Tytuł V) finansowymi, ubezpieczeniowymi, łączności, telekomunikacyjnymi i transportowymi należy dostosować w ciągu maksymalnie czterech lat od wejścia umowy w życie, z niektórymi wyjątkami (Dodatek XVII-2). Z kolei w dziedzinie zamówień publicznych musi nastąpić harmonizacja przepisów wewnętrznych z unijnymi w ciągu pół roku – w konsekwencji zostanie przyznana możliwość udziału w zamówieniach publicznych rządów państw unijnych (art. 148)⁷¹.

Implementacja umowy o stowarzyszeniu na pewno nie będzie natychmiastowym lekarstwem na problemy polityczne i gospodarcze Ukrainy ale przyczyni się do poprawy bilansu handlowego, wzrostu bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz dostarczy potrzebnej waluty. Mając

71 J. Worobiow, P. Kościński, *Umowa stowarzyszeniowa Ukrainy i UE – kolejne kroki*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 85 (1197), s. 1.

na uwadze napięcia w handlu z UE i Rosją, Ukraina będzie dalej osłabiać swą obecność na rynkach rosyjskich zwiększając jednocześnie obecność na rynku unijnym⁷².

4b. Porozumienia z Mołdawią i Gruzją

Porozumienie UE–Moł i Porozumienie UE–Gru zawierają zasadniczo bardzo podobne regulacje różniąc się przy tym w zasadzie układem formatowania tekstu dokumentów, stąd też będą omawiane łącznie. Teksty układów nie zostały jeszcze opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE; docelowo mają wejść w życie do maja 2015 r. – szczytu PW w Rydze⁷³.

Celem programu stowarzyszeniowego jest przygotowanie i ułatwienie realizacji układu o stowarzyszeniu przez określenie konkretnych kroków w wypełnianiu zobowiązań wynikających z układu o stowarzyszeniu oraz zapewnienie szerszych ram służących dalszemu wzmocnieniu dwustronnych stosunków⁷⁴. Tak więc niniejsze programy zbudowane są z przepisów przejściowych i dostosowujących, tworzących prawne ramy realizacji stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej, zgodnie z ogólnymi założeniami układów o stowarzyszeniu. Chociaż dokumenty wspominają o stosowaniu odpowiednich unijnych instrumentów finansowych, to porozumienia nie są jednak same w sobie dokumentami programowania finansowego. W tej dziedzinie przepisy odsyłają do ENI, EaPIC oraz innych instrumentów finansowych w zakresie finansowania działań dwustronnych, multilateralnych oraz transgranicznych.

Unia intensywnie wspierając politycznie i gospodarczo Mołdawię oraz Gruzję, skupia się na wzmocnieniu strefy stabilności i bezpieczeństwa w tych krajach, uzgadniając program stowarzyszeniowy, który ma na celu dostosować kraje do implementacji układów o stowarzyszeniu, w tym DCTFA⁷⁵. W tym celu przygotowane zostały dokumenty złożone z dwóch punktów: pierwszego, określającego ogólne zasady wdrażania działań oraz drugiego z 6 podpunktami zawierającymi priorytety programu stowarzyszeniowego.

⁷² Tamże, s. 2.

⁷³ Programme of the Italian Presidency of the Council of the European Union, *Europe. A fresh start*, s. 25, http://italia2014.eu/media/1349/programma_en1_def.pdf, dostęp: 4 sierpnia 2014.

⁷⁴ Porozumienie UE–Moł; Porozumienie UE–Gru, s. 3.

⁷⁵ Tamże, s. 1.

W ramach wspomnianych priorytetów zostały sformułowane działania i cele koncentrujące się na zagadnieniach z zakresu: w ramach priorytetu pierwszego – wdrażanych reform i dialogu politycznego – poprawiania niezależności i skuteczności instytucji państwowych, zapewnienia niezawisłości i efektywności sądownictwa, prokuratury oraz organów ścigania, zapewnienia poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, równego traktowania oraz nowelizacja przepisów dot. związków zawodowych i standardów pracowniczych.

Kolejny priorytet dotyczy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w kontekście Gruzji. Dialog i współpraca mają dotyczyć w szczególności zapobieganiu konfliktom i zarządzania kryzysowego, stabilności regionalnej, rozbrojenia, nierozprzestrzeniania broni oraz kontroli zbrojeń. Ze względu na to, że Kaukaz Południowy jest celem agresywnej polityki Rosji, dążącej do reintegracji przestrzeni postradzieckiej – aneksja Krymu w marcu 2014 r. i wsparcie separatyzmu na wschodzie kraju pokazują, że wzrasta rola w środków militarnych i dywersji politycznej w polityce regionalnej Dlatego też UE i NATO powinny zacieśniać więzi w sferze bezpieczeństwa z Gruzją, najbardziej zintegrowaną spośród partnerów kaukaskich ze wspólnotą euroatlantycką⁷⁶. W tym kontekście Porozumienie UE–Gru zakłada zatem współpracę w zakresie pełnego wdrożenia sześciopunktowej umowy z dnia 12 sierpnia 2008 r. oraz jej późniejszych środków wykonawczych⁷⁷ oraz współpracę w rozwiązywaniu konfliktu i stworzenie sposobów zaangażowania regionów Abchazji i Osetii Południowej w zacieśnianiu stosunków UE–Gruzja⁷⁸. W ramach w priorytetu współpracy w zakresie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa znajdują się cele dotyczące poprawy ochrony praw człowieka i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i nielegalnych środków odurzających (zwłaszcza we współpracy w ramach Europolu i Eurojustu) oraz wycofywanie paszportów niebiometrycznych; zaś szczególny nacisk położony jest na sprawy z zakresu migracji i azylu w celu wykonania przepisów o liberalizacji ruchu wizowego⁷⁹.

76 K. Zasztowt, *Gruzja a kryzys na Ukrainie: niebezpieczny zakręt na drodze do Unii Europejskiej i NATO*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 80 (1192), s. 1.

77 *Framework document on the establishment of the NATO-Georgia Commission*, 15 września 2008 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_46406.htm?mode=pressrelease, dostęp: 29 lipca 2015.

78 Porozumienie UE–Gru, s. 11–12.

79 *Piąte sprawozdanie z wykonania przez Republikę Mołdawii planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego*, COM(2013) 807, final.

Ponadto porozumienia koncentrują się na sprawach związanych z handlem i przygotowaniem gospodarek narodowych do ustanowienia DCTFA poprzez m.in. zbliżenie przepisów technicznych, normalizacyjnych i infrastruktury do przepisów unijnych, dostosowanie norm sanitarnych i fitosanitarnych, modernizację struktury organów celnych podatkowych, w tym zwłaszcza uproszczenie systemu podatkowo-celnego oraz zagwarantowanie przestrzegania reguł konkurencyjności, przejrzystości i zrównoważonego rozwoju w gospodarce narodowej. Kwestie gospodarcze są szczególnie silnie akcentowane w Porozumieniu UE–Mołd ze względu na niechęć Rosji do umów o stowarzyszeniu. Dążąc do „ukarania” Mołdawii Rosja może m.in. wprowadzić zakaz importu warzyw i owoców z Mołdawii albo bariery taryfowe na te produkty (ok. 90% eksportu trafia na rynek rosyjski, a rolnictwo i przetwórstwo zatrudniają 27% ogólnie pracujących wytwarzają 18% PKB kraju); ograniczyć dostęp do swojego rynku pracy, gdzie obecnie zatrudnionych jest ok. 300 tys.⁸⁰ W konsekwencji polityka Rosji może doprowadzić do spowolnienia wzrostu gospodarczego i niezadowolenia społecznego i w wyniku tego obniżyć szanse proeuropejskiej koalicji rządzącej w nadchodzących wyborach. Ponadto Rosja może także podsycać nastroje separatystyczne w Naddniestrzu i w regionie autonomicznym Gagauzji⁸¹ i w konsekwencji zachwiać sytuacją wewnętrzną w kraju odwracając tym samym uwagę rządu od reform stowarzyszeniowych i niepozwalając przyjąć mapy drogowej dla członkostwa w NATO⁸².

Szósty i ostatnio priorytet skupia się na kwestiach transportu, ochrony środowiska, ochrony ludności i bezpieczeństwa energetycznego, w tym zwłaszcza zakończenie negocjacji dotyczących formalnego przystąpienia

80 S. Secrieru, A. Sobják, *Trzy sprawdziany dla umowy stowarzyszeniowej między UE a Mołdawią*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 83 (1195), s. 1–2.

81 A. Sobják, *Czy Naddniestrze będzie drugim Krymem?*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 44 (1156), s. 1.

82 „Wątpliwości budzi stan demokracji (...) oraz gotowość do spełnienia natowskich standardów w różnych aspektach zarządzania państwem. (...) Znacznie poważniejsze zarzuty dotyczą jednak bezpieczeństwa informacji natowskich, możliwości objęcia [...] zobowiązaniami art. 5 traktatu oraz ewentualności zdobycia władzy przez ugrupowania prorosyjskie i konsekwencje (...) (działającego – (...)) – na zasadzie konsensu). W kontekście obrony państw członkowskich warto wskazać na dezintegrację terytorialną (...) oraz trudności logistyczne planowania obronnego.” (P. Pacuła, *Przyszłość polityki „otwartych drzwi” NATO*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2012, nr 21, s. 96–97).

Gruzji do Wspólnoty Energetycznej⁸³ zgodnie z postanowieniami układu o stowarzyszeniu.

5. Podsumowanie

Europejska Polityka Sąsiedztwa jest wyłącznie mechanizmem tworzącym politykę dobrego sąsiedztwa, zatem jest próbą zbliżenia sąsiadów do wartości, zasad i celów UE oraz poprawy bezpieczeństwa w regionie. EPS określając zatem zakres współpracy nie odnosi się do rozszerzenia UE, tworząc z państw uczestniczących w programie zdecydowanie sąsiadów i partnerów niż potencjalnych kandydatów⁸⁴. Podkreślając więc niemożliwość uzyskania członkostwa⁸⁵, UE tworzy prawne ramy udziału państw partnerskich we współpracy gospodarczej, wspierania reform politycznych oraz zapewnienie bezpieczeństwa w regionie⁸⁶. W konsekwencji powstał „krąg przyjaciół”⁸⁷, utworzony z jasno określonej grupy państw; polityka zagraniczna UE jest zatem wielowektorowa, skierowana na kraje sąsiedzkie nie jest jednolita – chociaż cele i sposoby działania są zbliżone, można zauważyć odchylenia regionalne, tzw. wymiary⁸⁸. Oparta na wymiarach EPS jest zatem ukierunkowana na państwa, które po 2007 r. znalazły się w bezpośrednim sąsiedztwie Unii.

83 Traktat o Wspólnocie Energetycznej (Dz.U. L 190 z 20 lipca 2006).

84 T.P. Michalewski, *Partnerstwo Wschodnie w świetle Europejskiej Polityki Sąsiedzkiej – zasady i podstawy prawne funkcjonowania*, Wrocław 2014, s. 11.

85 G. Gromadzki, Ł. Wenerski, *Going forward anyway. The Polish view of the crisis of the Eastern Partnership*, Warszawa 2013, s. 3.

86 Tamże, s. 1–2.

87 Koncepcja „rings of friends” zaproponowana przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Romano Prodiego postulowała utworzenie pasa dobrosąsiedzkiego rozciągniętego „od Maroka do Rosji przez Morze Czarne” tworząc tym samym półpierścień wokół UE (R. Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm, dostęp: 17 lipca 2014).

88 „Geopolityczny punkt ciężkości o wspólnych cechach oraz parametrach inicjatywy międzynarodowej wynikający (...) ze wspólnych wartości kulturowych, powiązań historycznych czy preferowanej działalności zbliżającej państwa regionu, ułatwiającej kontakty i wzmacniającej region w interakcjach z innymi podmiotami.” Cyt. za: B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 59.

Układy o stowarzyszeniu są w trakcie ratyfikacji w parlamentach narodowych Gruzji, Mołdawii i Ukrainy oraz państwach członkowskich. Do czasu wejścia w życie układy mają być stosowane tymczasowo, gdy tylko będzie to możliwe dla stron. Jednak przełomowym momentem w zbliżeniu krajów sąsiedzkich do UE będzie wejście układów w życie i tym samym ostateczne ustanowienie DCTFA oraz wejście w życie „układów o mobilności i bezpieczeństwie”, które zapewnią rozciągnięcie na wschodnich partnerów nie tylko strefy wolnego handlu, ale zapewniając swobodny przepływ kapitału, ludzi, towarów i usług, przyczynią się do zwiększenia efektywności zarządzania granicami oraz liberalizacji reżimu wizowego⁸⁹.

Zbliżenie krajowego prawodawstwa państw sąsiedzkich do unijnego jest kluczowe dla osiągnięcia efektywnego wykonywania celów i zadań dla których inicjatywa została ustanowiona⁹⁰. UE traktuje zatem DCFTA jako skuteczne wzmocnienie więzi politycznych i gospodarczych między nią a wschodnimi sąsiadami i w konsekwencji zbudowania, nazywając to kolokwialnie, „gospodarczej grupy wzajemnej adoracji”.

Implementacja najważniejszych reform będzie miała miejsce po zakończonym procesie ratyfikacji przez wszystkich państw członkowskich i Parlament Europejski, który może potrwać kilka lat. DCFTA tak więc obejmuje szerokie spektrum regulacji związanych z handlem, usługami i ochroną konkurencji. Ze względu na tak rozbudowany zakres przedmiotowy porozumienia jego implementacja będzie procesem długotrwałym a przede wszystkim kosztownym. Stąd też przyjęcie unijnego prawa będzie wymagało dodatkowego wsparcia finansowego ze strony UE⁹¹. Gruzja, Mołdawia i Ukraina odniosą wymierne korzyści obejmujące szersze możliwości integracji z rynkiem unijnym oraz techniczne i finansowe wsparcie w przeprowadzeniu reform. Jednak efekty tych działań nie

89 *Joint Staff Working Document: Eastern Partnership Roadmap 2012–13: the bilateral dimension*, SWD(2012) 109, final, s. 2.

90 *Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Polityka sąsiedztwa...*, dz. cyt., s. 19–20.

91 D. Szeligowski, *Uwarunkowania instytucjonalno-prawne Polsko-Ukraińskiej współpracy gospodarczej*, [w:] A. Lewandowska i in., *Bariery polsko-ukraińskiej współpracy gospodarczej oraz perspektywy płynące z utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą*, „WSliZ Working Paper” t. 13, Rzeszów 2014, s. 38.

będą widoczne od razu, zwłaszcza, że przedsiębiorstwa potrzebują czasu, żeby przystosować się do standardów i reguł obowiązujących na unijnym rynku⁹².

Czwarty szczyt PW odbędzie się w maju 2015 r. w Rydze. Będzie to okazja do zweryfikowania wprowadzonych reform zmierzających do stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej oraz ustanowienia kolejnych celów dla UE i PW⁹³. Partnerstwo Wschodnie nie jest na pewno projektem krótkoterminowym. Sukces projektów zależy od spójnego zaangażowania i umiejętnego wykorzystania wspólnej historii i kontaktów politycznych przez Polskę połączonego z wykorzystaniem mechanizmów Unii. Tylko spójne i wyważone działania przyniosą zdecydowany sukces, którym będzie stworzenie realnej zmiany sytuacji wewnętrznej wśród wschodnich sąsiadów Unii⁹⁴.

Głównym celem Partnerstwa zdecydowanie nie powinno być uszczęśliwianie na siłę. Konieczność przyjęcia większości unijnego dorobku prawnego bez szans na akcesję do Unii, wydaje się być co najmniej kontrowersyjnym rozwiązaniem.

Założenie, że kraje sąsiadujące z UE wykazywać będą determinację w realizacji programu opartego na narzuconych z zewnątrz warunkach, jest główną przyczyną opóźnień we wdrażaniu EPS⁹⁵. Budowanie demokracji wśród partnerów leży w gestii ich obywateli i demokratycznie wybranych rządów. Europejska Polityka Sąsiedztwa, w tym program Partnerstwa Wschodniego może ten proces wspierać, ale z całą pewnością nie może go zastąpić⁹⁶.

92 N. Konarzewska, *Gruzja podpisała umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską*, http://www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=45450, dostęp: 2 sierpnia 2014.

93 Council of the European Union, *18 month programme of the Council (1 July 2014–31 December 2015)*, 10948/1/14 REV 1, s. 28.

94 T. Stępniewski, *Działania Unii Europejskiej wobec konfliktów na Kaukazie Południowym*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz (red.), Lublin 2012, s. 165.

95 D. Szeligowski, *UE potrzebuje nowej polityki wobec swoich sąsiadów*, <http://www.uniaeuropejska.org/ue-potrzuje-nowej-polityki-wobec-swoich-sasiadow>, dostęp: 2 sierpnia 2014.

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

Bibliografia

1. Dokumenty

Council of the European Union, *18 month programme of the Council (1 July 2014–31 December 2015)*, 10948/1/14 REV 1.

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

Communication from the Commission: Paving the way for a New Neighbourhood Instrument, COM(2003) 393, final.

Decyzja Rady 2005/481/WPZiB z dnia 13 czerwca 2005 r. dotycząca zawarcia Umowy między Unią Europejską a Ukrainą w sprawie procedur bezpieczeństwa przy wymianie informacji niejawnych. Umowa między Ukrainą a Unią Europejską w sprawie procedur bezpieczeństwa przy wymianie informacji niejawnych, Dz.U. L 172 z 5 lipca 2005 r.

Decyzja Rady 2007/839/WE z dnia 29 listopada 2007 r. dotycząca zawarcia Umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą. Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą, Dz.U. L 332 z 18 grudnia 2007 r.

Decyzja Rady 2013/297/UE z dnia 13 maja 2013 r. w sprawie zawarcia Umowy między Unią Europejską a Ukrainą zmieniającej Umowę między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz. Umowa między Unią Europejską a Ukrainą zmieniająca Umowę między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz.U. L 168 z 20 czerwca 2013 r.

Decyzja Rady w sprawie podpisania w imieniu Unii Europejskiej i tymczasowego stosowania Porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską a rządem Federacji Rosyjskiej dotyczącego utrzymania zobowiązań w zakresie handlu usługami zawartych w obowiązującej umowie o partnerstwie i współpracy między UE i Rosją, Dz.U. L 57 z 29 lutego 2012 r.

Decyzja Rady w sprawie stanowiska Unii w radzie współpracy utworzonej na mocy Umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Mołdawii, z drugiej strony w celu przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji programu stowarzyszeniowego UE–Mołdawia, COM(2014) 359.

Decyzja Rady w sprawie stanowiska Unii w ramach Rady Współpracy ustanowionej Umową o partnerstwie i współpracy Unia Europejska–Gruzja, zawartą między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Gruzją, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie wdrożenia programu stowarzyszeniowego UE–Gruzja, COM(2014) 360, final.

Departament Informacji, Promocji i Szkoleń Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, *Przewodnik po zasadach rozliczania dotacji z Funduszy Europejskich*, Warszawa 2012.

- Draft general budget 2014*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0450&qid=1442847431464&from=EN>, dostęp: 21 lipca 2014.
- EU Neighbourhood Info Centre, *EU cooperation for a successful Eastern Partnership*, UE 2012.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument, *Eastern Regional Programme Strategy Paper 2007–2013*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf, dostęp: 18 lipca 2014.
- Framework document on the establishment of the NATO-Georgia Commission*, 15 września 2008 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_46406.htm?mode=pressrelease, dostęp: 29 lipca 2015.
- Joint Staff Working Document: Eastern Partnership Roadmap 2012–13: the bilateral dimension*, SWD(2012) 109, final.
- Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013*, JOIN(2014) 12, final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Rozwój globalnego podejścia do kwestii migracji. Zwiększenie koordynacji, spójności i efektu synergii*, KOM(2008) 611, wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Partnerstwo wschodnie*, KOM(2008) 823, final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Silna europejska polityka sąsiedztwa*, KOM(2007) 774, wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie roli Eurojustu i europejskiej sieci sądowej w walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem w Unii Europejskiej*, KOM(2007) 644, wersja ostateczna.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa*, Warszawa 2007.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Warszawa 2012.
- Sprawozdanie ze Szczytu Unia Europejska – Ukraina 9 września 2008 r.*, Paryż 2008, http://archive-ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/09/0909_UE_Ukraine/Sprawozdanie_ze_Szczytu_Unia_Europejska-Ukraina.pdf, dostęp: 18 lipca 2014.
- Piąte sprawozdanie z wykonania przez Republikę Mołdawii planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego*, COM(2013) 807, final.
- Programme of the Italian Presidency of the Council of the European Union, *Europe. A fresh start*, http://italia2014.eu/media/1349/programma_en1_def.pdf, dostęp: 21 sierpnia 2014.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz.U. L 77 z 14 marca 2014 r.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych, Dz.U. L 77 z 14 marca 2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.U. L 310 z 9 listopada 2006 r.
- Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 248 z 16 listopada 2002 r.
- Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dz.U. L 161 z 29 maja 2014 r.
- Umowa między Unią Europejską a Ukrainą ustanawiająca zasady ogólne udziału Ukrainy w operacjach zarządzania kryzysami prowadzonych przez Unię Europejską, Dz.U. L 182 z 13 lipca 2005 r.
- Traktat między Królestwem Belgii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, Dz.U. L 157 z 21 czerwca 2005 r.
- Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. L 236 z 23 września 2003 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 326 z 26 października 2012 r.

Traktat o Unii Europejskiej (TUE) (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 326 z 26 października 2012 r.

Traktat o Wspólnocie Energetycznej, Dz.U. L 190 z 20 lipca 2006 r.

Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze, Praga, 7 maja 2009 r., <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%208435%202009%20INIT>, dostęp: 29 lipca 2015.

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

Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie, KOM(2011) 303, wersja ostateczna.

Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Polityka sąsiedztwa na rozdrożu. Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2013 r., JOIN(2014) 12, final.

2. Druki Zwarte

Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.

Kapuśniak T., *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Warszawa 2010.

Michalewski T.P., *Partnerstwo Wschodnie w świetle Europejskiej Polityki Sąsiedzkiej – zasady i podstawy prawne funkcjonowania*, Wrocław 2014.

Piskorska B., *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008.

Taczyńska J., *Współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi podmiotami z państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego*, Łódź 2011.

Wojna B., Gniazdowski M. (red.), *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa 2009.

3. Najważniejsze artykuły

Gromadzki G., Wenerski Ł., *Going forward anyway. The Polish view of the crisis of the Eastern Partnership*, Warszawa 2013.

Kaczmarek M., *Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej czyli Europa idzie na wschód (po 2005 roku)*, „Monitoring Polskiej Polityki Zagranicznej” 2013, 4 grudnia.

Konarzewska N., *Gruzja podpisała umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską*, http://www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=45450, dostęp: 2 sierpnia 2014.

- Lehmann W., *Rada Unii Europejskiej*, [w:] *Arkusze Informacyjne o Unii Europejskiej. Raport za 2014 rok*, Luksemburg 2013.
- Łacny J., *Trybunał Obrachunkowy*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III: *Art. 223–358*, Kornobis-Romanowska D., Łacny J., Wróbel A. (red.), Warszawa 2012.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3.
- Niedźwiedz M., *Umowy międzynarodowe*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, Kowalik-Bańczyk K., Szwarc-Kuczer M., Wróbel A. (red.), Warszawa 2012.
- Pacufa P., *Przyszłość polityki „otwartych drzwi” NATO*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 21.
- Prodi R., *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm, dostęp: 17 lipca 2014.
- Sadowski R., *Partnerstwo w czasach kryzysu wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, „Punkt widzenia” 2013, nr 36.
- Sadowski R., *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*, „Komentarze OSW” 2012, nr 78.
- Secrieru S., Sobják A., *Trzy sprawdziany dla umowy stowarzyszeniowej między UE a Mołdawią*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 83 (1195).
- Sobják A., *Czy Naddniestrze będzie drugim Krymem?*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 44 (1156).
- Stępniewski T., *Działania Unii Europejskiej wobec konfliktów na Kaukazie Południowym*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Pietraś M., Stachurska-Szcześniak K., Misiągiewicz J. (red.), Lublin 2012.
- Szeligowski D., *UE potrzebuje nowej polityki wobec swoich sąsiadów*, <http://www.uniaeuropejska.org/ue-potrzebuje-nowej-polityki-wobec-swoich-sasiadow>, dostęp: 2 sierpnia 2014.
- Szeligowski D., *Uwarunkowania instytucjonalno-prawne Polsko-Ukraińskiej współpracy gospodarczej*, [w:] A. Lewandowska i in., *Bariery polsko-ukraińskiej współpracy gospodarczej oraz perspektywy płynące z utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą*, „WSliZ Working Paper” t. 13, Rzeszów 2014.
- Szwarc-Kuczer M., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II: *Art. 90–223*, Kornobis-Romanowska D., Łacny J., Wróbel A. (red.), Warszawa 2012.
- Worobiov J., Kościński P., *Umowa stowarzyszeniowa Ukrainy i UE – kolejne kroki*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 85 (1197).
- Wóycicki K., Balcer A., *Orientacje polskiej polityki zagranicznej. Punkty regionalnego odniesienia*, „Deбата” 2010, nr 3.
- Zasztowt K., *Gruzja a kryzys na Ukrainie: niebezpieczny zakręt na drodze do Unii Europejskiej i NATO*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 80 (1192).

ABSTRACT

TOMASZ MICHALEWSKI

Association Agreement with the EU under the Eastern Partnership – selected issues

The ENP is pursuing a policy of development cooperation carried out in accordance with the purposes and principles of the UE's external action inaugurated in 2009. EaP assumes cooperation in the implementation of the ENP through economic cooperation and security and movement of persons between Eastern Europe and the Caucasus republics. Framework of cooperation with the EU are defined in the bilateral agreements concluded with each country separately, including activities related to political dialogue, trade reform, justice and home affairs.

EU aid is primarily intended to promote enhanced cooperation and progressive economic integration between the European Union and its partners. Association Agreements are in the process of ratification in national parliaments partner countries and the Member States. Building democracy among the partners is the responsibility of citizens and their democratically elected governments. The ENP can support this process, but certainly not as a replacement.