

Adriana Kalicka-Mikołajczyk
Uniwersytet Wrocławski

Dążąc do zapewnienia większej efektywności Europejskiej Polityce Sąsiedztwa – propozycje zmian w zakresie funkcjonowania unijnej polityki sąsiedztwa

How to make the European Neighbourhood Policy more effective – new
proposals of review of the European Union’s neighbourhood policy

Streszczenie

12.05.2004 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat zatytułowany *Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS)*. Nowa unijna polityka sąsiedzka została stworzona po to, żeby zapobiegać powstawaniu nowych linii podziałów w Europie, między poszerzoną Unią Europejską (UE) i jej nowymi sąsiadami oraz aby zaoferować im szansę udziału w różnych działaniach UE, poprzez większą współpracę polityczną, gospodarczą, kulturalną i w dziedzinie bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę obecną sytuację wewnętrzną i międzynarodową w najbliższym sąsiedztwie UE, podejście KE wskazujące na konieczność dokonania rewizji założeń funkcjonowania EPS, stało się niezbędne. Najważniejszymi powodami, które skłoniły KE do rozpoczęcia konsultacji, były i nadal pozostają: konflikt na Ukrainie, zaostrenie relacji z Rosją, wojna domowa w Syrii, niestabilna sytuacja wewnętrzna w Libii oraz w Egipcie, zamachy terrorystyczne zarówno w Egipcie, jak i w Tunezji, które powodują wiele niekorzystnych zjawisk, takich jak na przykład wzrost nielegalnej migracji, wzrost liczby osób starających się o status uchodźcy w państwach członkowskich UE oraz zwiększające się w społeczeństwach europejskich poczucie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. Z tych powodów, w dniu 4.03.2015 r. na forum UE rozpoczęły się konsultacje poświęcone przeglądowi celów, zasad, zakresu przedmiotowego współpracy UE z państwami sąsiedzkimi, które zakończone zostały 18.11.2015 r. opublikowaniem Komunikatu zawierającego nowe założenia EPS. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie w oparciu o metodę analityczno-prawną założeń nowej i zrewidowanej EPS oraz próba dokonania ich oceny pod kątem zwiększenia efektywności jakże potrzebnej polityki zewnętrznej UE skierowanej wyłącznie do państw sąsiedzkich. Wszyscy obecni uczestnicy EPS zgodzili się, iż kluczem do poprawienia efektywności tej polityki jest: zwiększenie jej elastyczności i większa dyferencjacja; ograniczenie liczby obszarów współpracy oraz rozpoczęcie współpracy z „sąsiadami naszych sąsiadów” w dziedzinach wspólnego zainteresowania, takich jak: bezpieczeństwo, energetyka czy mobilność. Generalnie zaproponowane kierunki zmian należy ocenić pozytywnie, chociaż z całą pewnością pozostają jeszcze obszary, które będą wymagały podjęcia dalszych działań, zarówno przez UE, jej państwa członkowskie, jak i kraje partnerskie, od których wyłącznie będzie zależała implementacja wspólnie uzgodnionych rozwiązań i jej powodzenie/niepowodzenie w przyszłości.

Słowa kluczowe

Unia Europejska, Europejska Polityka Sąsiedztwa, rewizja, art. 8 TUE, dyferencjacja

Abstract

The European Neighbourhood Policy (ENP) was developed in 2004, with the objective of avoiding the emergence of new dividing lines between the enlarged European Union (EU) and its neighbours and strengthening the prosperity, stability and security of all. It is based on the values of democracy, rule of law and respect of human rights. The ENP includes political association and deeper economic integration, increased mobility and more people-to-people contacts. The main objective of this paper is to assess all propositions, which has been made to offer more effective neighbouring policy and answer the question how the ENP should be reviewed in order to strengthen its visibility and effectiveness in building partnerships between the EU and the neighbouring partner countries. The events of recent years in the neighbouring partner countries have demonstrated the need for a new approach, a re-prioritization and an introduction of new ways of working the ENP. So, the main objective of the current review was to propose how the EU and its neighbours can build more effective partnerships in the neighbourhood. Differentiation and greater mutual ownership should be the hallmark of the new ENP, recognising that not all neighbouring countries aspire to EU rules and standards, and reflecting the wishes of each country concerning the nature and focus of its partnership with the EU. The public consultation has also demonstrated that while the offer of a closer relationship with the EU for those countries which have undertaken governance reforms has encouraged change in some countries, current practice and policy has been regarded by other partner countries as too prescriptive, and as not sufficiently reflecting their respective aspirations. The consultation has further indicated that ownership by both partners and the Member States needs to be stepped up; that cooperation should be given a tighter, more relevant focus; and that greater flexibility must be sought to enable the EU and its partners to respond to ever changing needs and circumstances. Within the ENP, the EU and the neighbouring partner countries should build stronger neighbourhood and stronger partnerships, be more focused on fewer priorities, which should reflect interests of both parties and where there should be greater involvement of the Member States.

Key words:

European Union, European Neighbourhood Policy, revision, Article 8 TEU, differentiation.

1. Wprowadzenie

Dnia 12.05.2004 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała komunikat, na podstawie którego rozpoczęła swoje funkcjonowanie unijna Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS), której zasadniczym celem jest zainicjowanie długookresowych i pozytywnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich opartych na wzajemnym przestrzeganiu takich wartości jak: demokracja, wolność, równość, państwo prawa, przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności, wspieranie zasad współpracy dobrosąsiedzkiej, stabilizacja i bezpieczeństwo, zasady gospodarki wolnorynkowej oraz sprawność administracji. W dokumencie tym KE potwierdziła, iż „wzmocnione relacje” z krajami partnerskimi będą oparte na podejściu długookresowym, promowaniu reform, zrównoważonego rozwoju i handlu. Celem Unii Europejskiej w stosunku do nowych krajów sąsiedzkich jest rozwijanie strefy dobrobytu i przyjaznego sąsiedztwa – „kręgu przyjaciół” – z którymi Unię Europejską będą łączyły bliskie, pokojowe i oparte na wzajemnej współpracy relacje. Polityczna stabilność i roz-

wój gospodarczy są głównymi ideami polityki sąsiedzkiej Unii Europejskiej (UE), które mają doprowadzić do zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego tych państw, bezpieczeństwa regionalnego i bezpieczeństwa całej Unii. Podstawą współpracy w ramach nowej polityki sąsiedzkiej są zasady i wartości wymienione w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE): zasada wolności, równości, demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, w tym praw osób należących do mniejszości. Zdaniem byłej Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych i EPS, B. Ferrero-Waldner, EPS to instrument polityki zewnętrznej UE, mający ułatwić przeprowadzenie reform politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich, wzmocnić bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz stworzyć przyjazny klimat dla rozwiązania konfliktów w tym regionie¹.

Wydarzenia mające miejsce w ciągu ostatnich lat w najbliższym sąsiedztwie UE, tj. konflikty wewnętrzne, wzrost ekstremizmu i terroryzmu, łamanie praw człowieka i prawa międzynarodowego, neoimperialna polityka Rosji, ekspansja Da'esh oraz coraz większa liczba uchodźców przybywających do Europy pokazały wyraźnie, iż niezbędna jest rewizja założeń funkcjonowania EPS, a zwłaszcza zmiana i ograniczenie priorytetowych obszarów współpracy, wprowadzenie nowych metod działania, obejmujących głównie jej zasady oraz dokonanie rewizji zasad współpracy finansowej, dotyczącej uelastyczenia procedur przyznawania pomocy finansowej. Podstawowym zatem celem niniejszego opracowania jest: analiza podstaw prawnych polityki sąsiedzkiej UE oraz przedstawienie założeń nowej i zrewidowanej pod koniec 2015 r. EPS oraz próba ich oceny pod kątem zwiększenia efektywności jakże potrzebnej polityki zewnętrznej UE skierowanej wyłącznie do państw sąsiedzkich.

2. Podstawa prawna polityki sąsiedzkiej Unii Europejskiej

Po wejściu w życie postanowień Traktatu z Lizbony podstawą prawną regulującą stosunki pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi jest art. 8 TUE. Zgodnie z postanowieniami ustępu 1 „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”². Artykuł ten zawiera zatem cele, zasady i warunki współpracy UE z państwami sąsiedzkimi. W szczególności, muszą być to „państwa sąsiedzkie”, które będą zainteresowane nawiązaniem z UE „szczególnych stosunków”, których podstawą będą „wartości Unii” i które

¹ B. Ferrero-Waldner, *The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument*, „European Foreign Affairs Review” 2006, no 11, s. 139–140; L. Delcour, H. Kostanyan, B. Vandecasteele, *The European neighbourhood policy*, „Studia diplomatica” 2015, vol. 68, no 1, s. 3–76.

² OJ 2012 C 326.

będą „charakteryzowały się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”, a ich celem będzie ustanowienie „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa”. Zakres geograficzny zastosowania postanowień niniejszego artykułu zależy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości od kryterium geograficznego i ograniczony jest do „państw sąsiedzkich”. Problem jednakże polega na tym, iż w żadnym z dokumentów pojęcia tego nie zdefiniowano. W komunikacie zatytułowanym *Szersza Europa – sąsiedztwo. Nowe ramy dla stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami* KE posługiwała się pojęciem „bezpośredniego otoczenia”, które oznaczało państwo trzecie dzielące z UE granicę lądową lub morską³. Niemniej jednak późniejsze dokumenty dotyczące EPS tym pojęciem przestały się posługiwać, a EPS skierowana została do państw trzecich i miała na celu zapewnienie politycznej stabilności, rozwoju gospodarczego, eliminowania ubóstwa i podziałów społecznych w krajach partnerskich. Z tego właśnie powodu do zakresu geograficznego EPS włączono państwa Kaukazu Południowego, z którymi do czasu akcesji Bułgarii i Rumunii UE nie graniczyła. Oznacza to, iż definiując „państwo sąsiedzkie”, UE nie tylko kieruje się kryterium geograficznym, ale również politycznym.

Podstawą współpracy pomiędzy UE i państwem sąsiedzkim są „wartości Unii”. W przypadku tej cechy polityki sąsiedzkiej art. 8 nie wnosi żadnych nowych i istotnych zmian do zasad współpracy UE z podmiotami trzecimi na arenie międzynarodowej. Zgodnie bowiem z postanowieniami: art. 2 TUE „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”; art. 3 ust. 5 TUE „W stosunkach zewnętrznych UE umacnia i propaguje swoje wartości i interesy [...]”; art. 21 TUE „działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia, a 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 [...]” oraz art. 205 Traktatu o funkcjonowaniu UE, w którym również znajdziemy bezpośrednie odwołanie do zasad, które stanowią fundamenty funkcjonowania UE. Ta cecha polityki sąsiedzkiej oznacza, iż „wartości UE” wymienione w postanowieniach art. 2, art. 3 ust. 5 i 21 TUE, będą stanowiły niezbędny i konieczny element tworzenia i funkcjonowania „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa”, w ramach której będą współpracowały UE i państwo sąsiedzkie.

³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final.

Celem współpracy jest ustanowienie „szczególnych stosunków (*special relationship*)” pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi, które mają być „bliskie i pokojowe oraz oparte na współpracy”. Podkreślić należy, iż tak ogólna i elastyczna formuła pozwala zainteresowanym podmiotom dowolnie kształtować relacje pomiędzy sobą, biorąc pod uwagę wzajemną wizję przyszłych relacji oraz stosowaną przez UE na arenie międzynarodowej zasadę dyferencjacji. W tym miejscu należy również zauważyć, iż sformułowanie to podobne jest do użytego przez Trybunał Sprawiedliwości określenia „szczególnie uprzywilejowanych więzi (*special privileged links*)”, które charakteryzują umowę stowarzyszeniową⁴. Ponadto, sformułowanie, iż „stosunki mają być bliskie i pokojowe oraz oparte na współpracy” wskazuje, iż celem współpracy pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi w oparciu o postanowienia art. 8 nie jest przygotowanie tych państw do przystąpienia do UE, ale nawiązanie długotrwałych „bliskich i pokojowych” relacji ekonomicznych i politycznych z zainteresowanym krajem partnerskim. Finalnie, współpraca pomiędzy UE i państwem sąsiedzkim będzie miała na celu ustanowienie „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa”, a więc obszaru, w ramach którego wszystkie spory będą rozstrzygane wyłącznie środkami pokojowymi, a współpraca będzie miała na celu wzrost zamożności i pomyślności wszystkich podmiotów nią objętych.

3. Założenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Dyskusja nad potrzebą kompleksowego uregulowania relacji UE z krajami sąsiedzkimi została rozpoczęta w 2002 r. przez KE, która w agendzie pracy na ten rok zapisała jako priorytet konieczność uregulowania relacji pomiędzy UE a Rosją, Ukrainą, Białorusią oraz Republiką Mołdawii w kontekście zbliżającego się rozszerzenia UE⁵. Podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w dniach 12–13.12.2002 r. podjęta została decyzja o konieczności opracowania raportu zawierającego szczegółowe propozycje dotyczące nowej polityki sąsiedzkiej, która „[...] zapobiegać będzie powstaniu nowej linii podziałów w Europie i będzie promować stabilność i dobrobyt poza nowymi granicami UE”⁶. Ostatecznie, 12.05.2004 r. KE przyjęła komunikat zatytułowany *Europejska Poli-*

⁴ Sprawa 12/86, *M. Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund*, ECR 3719, pkt 9.

⁵ S. Kamiński, I. Bil, *Europejska Polityka Sąsiedztwa, wyzwania i rekomendacje*, Fundacja Amicus Europae, Warszawa 2007, s. 7 i n.; P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 16; A. Marchetti, *The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at EU's Periphery*, „Discussion Paper” 2006, no 158, s. 5–6; V. Sklenková, *One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy*, „Journal of European Public Policy”, 09 August 2014, vol. 21 (7), s. 1033–1049; T. Schumacher, *Uncertainty at the EU's borders: narratives of EU external relations in the revised European Neighbourhood Policy towards the southern borderlands*, „Contemporary European Studies” 2011, Issue 01, s. 5–22.

⁶ European Council Conclusions, 12–13 December 2002; www.concilium.europa.eu [15.05.2016].

tyka Sąsiedztwa – dokument strategiczny (Strategia)⁷. Zgodnie z jego postanowieniami, celem EPS jest „[...] dzielenie się korzyściami wynikającymi z rozszerzenia UE w 2004 r. we wzmacnianiu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich zainteresowanych. EPS została pomyślana, tak żeby zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału między poszerzoną UE i jej sąsiadami oraz aby zaoferować nowym sąsiadom szansę udziału w różnych działaniach UE, poprzez większą współpracę polityczną, gospodarczą, kulturalną i w dziedzinie bezpieczeństwa”⁸. Z postanowień Strategii wynika zatem, iż nadrzędnym celem nowej polityki sąsiedzkiej jest zainicjowanie długookresowych i pozytywnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich⁹, opartych na wzajemnym przestrzeganiu wspólnych wartości: demokracji, państwa prawnego, przestrzegania praw człowieka, w tym praw mniejszości, wspierania zasad dobrosąsiedzkich, stabilizacji i bezpieczeństwa, zasad gospodarki wolnorynkowej i trwałego wzrostu oraz sprawności administracji¹⁰. Długofalowym celem nowej polityki sąsiedzkiej jest ponadto zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji w regionie oraz pomoc krajom partnerskim w procesie demokratyzacji oraz ochrony praw człowieka¹¹. KE ponownie podkreśliła, że EPS ma zapobiegać powstawaniu nowych linii podziałów w Europie. Instrumentem mającym pomóc ten cel osiągnąć jest promowanie współpracy regionalnej i transgranicznej, które realizowane powinny być poprzez zachęcanie krajów partnerskich i państw członkowskich UE do tworzenia projektów i programów w obszarach wspólnego zainteresowania, takich jak: energetyka, transport, ochrona środowiska, badania, innowacje, informatyzacja oraz kontakty międzyludzkie¹². Zakres

⁷ Communication from the Commission, *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, COM (2004) 373 final; A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 14–17.

⁸ K. Smith, A. Webber, *Political dialogue and security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of „new partnership perspectives”*, „European Foreign Affairs Review” 2008, vol. 13, s. 73–95; A. Dodini, M. Fantini, *The EU neighbourhood policy: Implications for economic growth and stability*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, Issue 3, s. 29–55; K. Magen, *The shadow of enlargement: can the European neighbourhood policy achieve compliance*, „Columbian Journal of European Law” 2006, no 12, s. 383–427; Ü. E. Özgür, *European Neighbourhood Policy as a tool for stabilizing Europe’s neighbourhood*, „Journal of Southeast European and Black Sea Studies” 2012, vol. 12, no. 2, s. 243–260.

⁹ Zakres geograficzny EPS obejmuje państwa sąsiedzkie, które nie kandydują do UE, a z którymi UE posiada granicę lądową lub morską i są to państwa Europy Wschodniej: Ukraina, Białoruś i Mołdawia; państwa Kaukazu Południowego: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja oraz państwa basenu Morza Śródziemnego: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Syria, Tunezja i Autonomia Palestyńska.

¹⁰ B. Lippert, *The Neighbourhood Policy of the European Union*, „Intereconomics” 2007, vol. 42, no 4, s. 18–181; I. Kempe, *European Neighbourhood Policy: introducing new visions*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2008, vol. 17, no 4, s. 3.

¹¹ Strategia, s. 46.

¹² M. Comelli, E. Greco, N. Tocci, *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2007, no 12, s. 208–211; T. A. Börzel, V. Van Hüllen, *One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy*, „Journal of European Public Policy” 09 August 2014, vol. 21 (7), s. 1033–1049.

przedmiotowy współpracy UE z krajami sąsiedzkimi w ramach EPS obejmował wszystkie kwestie, które przed wejściem w życie postanowień Traktatu z Lizbony należały do trzech filarów UE: zagadnienia dotyczące polityki handlowej i celnej oraz czterech swobód gospodarczych, współpracę w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych¹³.

Polityka sąsiedzka UE polega na wspólnym określeniu priorytetów współpracy, które pozwolą krajom partnerskim na zintensyfikowanie procesów integracji z UE. Priorytety te znajdziemy we wspólnie opracowanych Planach działania, Agendach stowarzyszeniowych, Memorandach of Understanding o współpracy energetycznej i Partnerstwach na rzecz mobilności. Struktura każdego z tych dokumentów jest taka sama, ale nie ich treść. Zgodnie bowiem z naczelną zasadą EPS – dyferencjacją – są one zróżnicowane pod względem treści, ponieważ podczas procesu negocjacji uwzględniona jest specyfika każdego z zainteresowanych państw sąsiedzkich, ich odmienna sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna oraz odmienne potrzeby¹⁴. Są to zatem bilateralne porozumienia, które charakteryzują się ogólnością sformułowań, w których zapisane zostały strategiczne cele współpracy i główne obszary wzajemnych działań. Wszystkie te porozumienia podzielone są na części, punkty i podpunkty, nie występują w jego strukturze artykuły, paragrafy i ustępy. Nie są one również podpisywane¹⁵ ani nie są publikowane w Dzienniku Urzędowym. Wszystkie te porozumienia zaliczają się do kategorii porozumień niewiążących prawnie przyjmowanych na forum Rady Współpracy/Rady Stowarzyszenia i cechuje je bardzo duża elastyczność zarówno na poziomie ich przyjęcia, jak i na poziomie implementacji. Zaproponowana przez UE krajom partnerskim forma współpracy jest zatem bardzo elastyczna, odformalizowana w procedurze przyjęcia i wejścia w życie, przez co o wiele łatwiej jest stronom na jej dostosowanie do bardzo szybko zmieniającego się otoczenia i pojawiających się nowych wyzwań. Należy również pamiętać o tym, iż warunkiem niezbędnym współpracy państwa sąsiedzkiego z UE w ramach EPS oprócz kryterium geograficznego jest również konieczność posiadania podpisanego Porozumienia o partnerstwie i współpracy lub Eurośródziemnomorskiej umowy stowarzyszeniowej, które są podstawowymi porozumieniami regulującymi stosunki między UE i państwami Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego i basenu Morza Śródziemnego. Brak tego porozumienia wyklucza możliwość uczestnictwa danego państwa sąsiedzkiego w EPS¹⁶. Zgodnie bowiem z zasadą komplementarności EPS

¹³ Strategia, s. 48; K. Longhurst, *Apprising the European Neighbourhood Policy: Background, Implementation and Recommendations*, „Romanian Journal of European Affairs” 2011, vol. 11 (3), s. 5–24.

¹⁴ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady...*, s. 63–80; M. Oana, *Brief overview on the conditionality in the European Neighbourhood Policy*, „Romanian Journal of European Affairs” 2010, vol. 10, no. 4, s. 42–49.

¹⁵ Wyjątek stanowi Memorandum of Understanding o współpracy energetycznej.

¹⁶ Z tego powodu w EPS nie uczestniczy Białoruś, Libia i Syria.

funkcjonuje równolegle i komplementarnie w stosunku do innych form współpracy z państwami nią objętymi. EPS ma zatem mieszany charakter prawny – z jednej strony podstawą współpracy są prawnie wiążące umowy międzynarodowe: Porozumienie o partnerstwie i współpracy oraz Eurośródziemnomorska umowa stowarzyszeniowa, a z drugiej strony, niewiążące prawnie porozumienia: Plany działania, Agendy stowarzyszeniowe, Memoranda of Understanding o współpracy energetycznej i Partnerstwa na rzecz mobilności, które razem stanowią ramy prawne EPS.

4. Dyskusja nad kierunkami przyszłych zmian funkcjonowania unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Dotychczas KE trzykrotnie dokonywała rewizji EPS. Propozycje te zostały zawarte w trzech komunikatach KE do Rady i PE: *W sprawie wzmocnienia EPS*, który został przyjęty 4.12.2006 r.¹⁷; *Silna EPS*, który został przyjęty 5.12.2007 r.¹⁸, oraz *Nowa koncepcja działań w obliczuzmian zachodzących w sąsiedztwie*, który został przyjęty 25.05.2011 r.¹⁹ Biorąc pod uwagę sytuację wewnętrzną i międzynarodową w najbliższym sąsiedztwie UE, podejście KE wskazujące na konieczność dokonania ponownej rewizji założeń EPS stało się niezbędne. Istnieją dwa najważniejsze powody, które skłoniły KE do rozpoczęcia konsultacji. **Po pierwsze**, niestabilna sytuacja wewnętrzna w niektórych z tych państw: konflikt na Ukrainie, zaostrenie relacji z Rosją, trudna sytuacja wewnętrzna w Gruzji, wojna domowa w Syrii, niestabilna sytuacja wewnętrzna w Libii oraz w Egipcie, zamachy terrorystyczne zarówno w Egipcie, jak i w Tunezji oraz zahamowany proces pokojowy na Bliskim Wschodzie. To powoduje wiele niekorzystnych zjawisk, takich jak: nasilenie presji ekonomicznej i społecznej, wzrost nielegalnej migracji i wzrost liczby osób starających się o status uchodźcy oraz zwiększające się w społeczeństwach europejskich poczucie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego, a zwłaszcza w kontekście zamachów terrorystycznych. **Po drugie**, zmieniające się aspiracje krajów partnerskich, z których nie wszystkie są zainteresowane w równym stopniu stworzeniem specjalnego partnerstwa z UE. Szczególnie wyraźnie widoczne jest to w przypadku państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Ukraina, Gruzja i Mołdawia w przyszłości chcą przystąpić do UE, Armenia zawiesiła proces ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej i przystąpiła do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, nato-

¹⁷ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *W sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, COM (2006) 726 final.

¹⁸ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa*, COM (2007) 774 final.

¹⁹ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A new response to a changing Neighbourhood*, COM (2011) 303 final (Komunikat z 2011 r.).

miast Azerbejdżan zainteresowany jest wyłącznie trzema obszarami: współpracą gospodarczą, energetyczną i dialogiem na rzecz mobilności.

W dniu 4.03.2015 r. na forum UE rozpoczęły się konsultacje mające na celu przegląd celów, zasad, zakresu przedmiotowego współpracy oraz instrumentów realizacji EPS. W tym dniu KE opublikowała Wspólny dokument konsultacyjny zatytułowany *W stronę nowej europejskiej polityki sąsiedztwa*, którego podstawowym zadaniem było przygotowanie na szeroką skalę debaty mającej za zadanie wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu EPS²⁰. Adresatami tego dokumentu, oprócz instytucji UE i państw członkowskich oraz zainteresowanych krajów partnerskich, były również parlamenty krajowe, organizacje społeczne, ośrodki analityczne i ośrodki akademickie. Ideą przewodnią takiego przeglądu było „[...] zapewnienie, aby EPS w przyszłości mogła w sposób bardziej skuteczny wspierać stworzenie wraz z naszymi partnerami wspólnej przestrzeni stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu”²¹. W części drugiej powyższego dokumentu wskazano kilkanaście zagadnień stanowiących punkt wyjścia w dyskusji związanej z przyszłym kierunkiem zmian funkcjonowania EPS, a które po ich pogrupowaniu wg kryterium przedmiotowego mieszczą się w następujących dziedzinach współpracy: handlu i współpracy gospodarczej; bezpieczeństwa i stabilności; współpracy wizowej i migracyjnej; współpracy regionalnej; współpracy sektorowej oraz zagadnień dotyczących różnorodności religijnej i kulturowej.

Oto, moim zdaniem, kilka najważniejszych pytań, na które KE chciała i musiała uzyskać odpowiedź, jeżeli planowała „gruntowną” rewizję założeń EPS. Po pierwsze, czy należy zachować obecny zakres geograficzny EPS? Czy w ramach EPS powinno umożliwić się bardziej elastyczne formy współpracy z sąsiadami państw sąsiadujących? Jak UE, w ramach EPS, może wspierać państwa z nią sąsiadujące w ich stosunkach z sąsiadami? Co można zrobić, aby zapewnić większą spójność pomiędzy EPS a stosunkami UE z Rosją, z partnerami w Azji Środkowej czy w Afryce, szczególnie w regionie Sahełu, Rogu Afryki oraz z państwami Zatoki Perskiej? Po drugie, czy Układy o stowarzyszeniu oraz Porozumienia tworzące pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu są odpowiednimi instrumentami dla wszystkich krajów partnerskich, czy powinno się stworzyć inne rozwiązania, które będą w większym stopniu dostosowane do indywidualnych potrzeb i będą odzwierciedleniem zróżnicowanych interesów i ambicji niektórych partnerów? Po trzecie, co można zrobić w obszarze mobilności, który przez wszystkich partnerów objętych EPS jest uważany za istotny? W jaki sposób EPS może lepiej wspierać zarządzanie migracją i przynieść większe korzyści z mobilności? Po czwarte, w jaki sposób UE może uczynić więcej w celu wspierania zrównoważonego rozwoju

²⁰ JOIN (2015) 6 final.

²¹ *Ibidem*, s. 3.

gospodarczego i społecznego w krajach partnerskich objętych EPS? Jak można podnieść zdolności gospodarcze, polityczne i społeczne młodego pokolenia? W jaki sposób lepiej promować trwałe zatrudnienie oraz w jaki sposób cele te można w większym stopniu powiązać z przeprowadzeniem niezbędnych reform w dziedzinie walki z korupcją, sądownictwa, sprawowania rządów i bezpieczeństwa, które są warunkami wstępnymi bezpośrednich inwestycji zagranicznych? Po piąte, w jaki sposób EPS powinna zmierzyć się z konfliktami i kryzysami w sąsiedztwie? Czy działania prowadzone w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) powinny być lepiej zintegrowane z EPS? Czy powinna ona odgrywać większą rolę w opracowywaniu środków budowy zaufania i działań pokonfliktowych, a także w powiązanych z nimi działaniach dotyczących tworzenia państwa i instytucji? Czy w ramach EPS należy położyć większy nacisk na współpracę z partnerami w celu zapobiegania radykalizacji, walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną? Czy w ramach EPS należy w większym stopniu skupić się na reformie sektora bezpieczeństwa? Po szóste, czy wielostronny wymiar EPS jest w stanie zapewnić dodatkową wartość dodaną? Oraz po siódme, w jaki sposób można w ramach EPS zrobić więcej w celu rozwijania dialogu religijnego i szacunku dla różnorodności kulturowej i zwalczania uprzedzeń? Czy coraz lepsze rozumienie innych kultur ma być bardziej konkretnym celem EPS i jakie należy w związku z tym poczynić kroki? Na powyższe pytania postaram się udzielić odpowiedzi w punkcie piątym niniejszego opracowania, który poświęcony zostanie prezentacji założeń zrewidowanej EPS. Niestety, na niektóre z nich KE nie uzyskała jakiegokolwiek odpowiedzi ze strony krajów partnerskich, co oznacza ewidentny brak zainteresowania z ich strony danym obszarem. Widoczne jest to zwłaszcza w obszarze ściślejszego powiązania EPS z WPZiB i WPBiO.

5. Założenia nowej polityki sąsiedzkiej Unii Europejskiej

18.11.2015 r. KE i Wysoka Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa opublikowały Komunikat zawierający założenia rewizji EPS, który podsumowywał półroczny okres przeglądu tej polityki²². Słowem kluczowym przewijającym się w całym tekście niniejszego komunikatu jest pojęcie stabilizacja, które pojawia się w wielu kontekstach współpracy z krajami partnerskimi i oznacza: ustabilizowanie sąsiedztwa; rozwój gospodarczy na rzecz stabilizacji; współpracę z zakresie polityki bezpieczeństwa; współpracę energetyczną oraz współpracę w obszarach mobilności i migracji. Widoczna jest również wyraźna potrzeba zmiany dotychczasowego *modus*

²² Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, JOIN (2015) 50 final.

operandi EPS na bardziej zindywidualizowane i bardziej zróżnicowane partnerstwa między UE a każdym z jej krajów partnerskich, tak aby uwzględnić ich różne ambicje, możliwości i interesy, co oznacza, iż stworzone zostaną różne modele stosunków, a to z kolei pozwoli na większą współodpowiedzialność wszystkich zaangażowanych partnerów. Postanowiono odejść od zasady „więcej za więcej”, zakładającej większe wsparcie UE w zamian za większe postępy w realizacji postanowień Planu Działania (PD) oraz szybszy i efektywniejszy proces integracji kraju partnerskiego z UE²³. Gruntownej zmiany dokonano w obszarze sprawozdawczości z postępów procesu implementacji założeń EPS. Dotychczas w każdym roku kalendarzowym KE dokonywała oceny postępów poczynionych przez kraje partnerskie w roku poprzednim. Ocenie podlegało każde państwo oddzielnie, czasami KE oceniała postępy wszystkich krajów partnerskich w konkretnych sektorach gospodarczych. Po przeprowadzeniu procesu ewaluacji KE publikowała roczne raporty okresowe, oceniające poczynione postępy przez kraj partnerski w realizacji postanowień PD²⁴. Ponadto KE publikowała również jeden raport sektorowy obejmujący poczynione postępy w realizacji zobowiązań dotyczących poszczególnych obszarów współpracy przez wszystkie kraje partnerskie. Po rewizji nie będzie już istniał jeden zestaw sprawozdań z postępów dotyczących wszystkich państw jednocześnie. Zamiast tego UE będzie dążyć do opracowania nowego stylu oceny, koncentrując się na realizacji celów uzgodnionych z krajami partnerskimi. W przypadku krajów partnerskich, które będą współpracowały z UE w ramach ograniczonej liczby strategicznych priorytetów, nowe ramy sprawozdawczości zostaną dostosowane do tego nowego podejścia i zostaną przedstawione przez KE w późniejszym terminie²⁵. Jest to bardzo istotna zmiana z punktu widzenia krajów sąsiedzkich, gdyż uelastycznienie procedury kontroli pozwoli krajom partnerskim, które w większości borykają się z trudną sytuacją wewnętrzną, we własnym tempie realizować zaciągnięte zobowiązania.

Należy zauważyć, iż zakres przedmiotowy współpracy w ramach EPS zasadniczo nie uległ zmianie. Ograniczono liczbę obszarów współpracy, niemniej jednak nadal najważniejsze pozostają: handel i gospodarka; bezpieczeństwo i stabilność; przeciwdziałanie nielegalnej migracji i mobilność; wzmocnianie współpracy regionalnej oraz współpraca finansowa.

5.1. Handel i współpraca gospodarcza

Zasadniczym celem współpracy w tych obszarach jest osiągnięcie stabilności makroekonomicznej i przeprowadzenie procesów reform gospodarczych w krajach partner-

²³ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady...*, s. 46–47.

²⁴ http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm. [dostęp 5.06.2016].

²⁵ Wspólny komunikat z 2015 r., s. 5.

skich. Z tego powodu zagadnieniami, na które położono szczególny nacisk, są: modernizacja gospodarki; intensyfikacja wymiany handlowej; promowanie innowacyjności, tworzenie miejsc pracy i podnoszenie umiejętności, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży; wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej; współpraca w dziedzinie transportu oraz propagowanie działań mających za cel wzmocnienie partnerstwa z sektorem prywatnym. Kluczowym narzędziem promowania dobrobytu w ramach EPS było dotychczas przyznawanie krajom sąsiedzkim dostępu do rynku wewnętrznego UE²⁶. W tym zakresie widoczne jest dwutorowe postępowanie krajów partnerskich. Po pierwsze, niektóre wybrały drogę ściślejszej integracji gospodarczej z UE, dotyczy to zwłaszcza państw Europy Wschodniej: Ukrainy, Mołdawii i Gruzji, z którymi zawarto umowy w sprawie pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu jako część układów o stowarzyszeniu²⁷. W przypadku południowych sąsiadów trwa ją negocjacje dotyczące umowy w sprawie pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu z Marokiem i Tunezją. Pomoc w pełnej i skutecznej implementacji postanowień tych układów powinna być priorytetowym celem UE, gdyż przyczyni się to do pobudzenia procesu reform i wzrostu gospodarczego. Po drugie, UE musi wypracować inny model współpracy, określany na razie jako „atrakcyjna i realna alternatywa” w przypadku państw, które nie są zainteresowane pierwszym modelem współpracy, co dotyczy zwłaszcza Armenii i Azerbejdżanu. W tym przypadku nowe podejście UE musi być bardziej elastyczne i służyć realizacji wspólnego celu, jakim jest intensyfikacja wymiany handlowej. Może ono przybrać formę preferencyjnych umów handlowych oraz układów w sprawie zgodności i zatwierdzania, które umożliwią swobodny przepływ artykułów przemysłowych wyłącznie w określonych sektorach.

UE zobowiązała się do udzielenia wsparcia krajom partnerskim w procesie modernizacji gospodarczej, które ma odbywać się w trzech formach: dialogu gospodarczego, doradztwa i pomocy finansowej. Proces ten ma doprowadzić do poprawy otoczenia biznesowego, przeprowadzenia reform, które spowodują wzrost inwestycji, przez co stworzone zostaną nowe miejsca pracy. W tym obszarze kluczowe będzie udzielenie większego wsparcia małym i średnim przedsiębiorstwom. Innym instrumentem, który pozwoli na osiągnięcie powyższych celów, jest umożliwienie krajom sąsiedzkim udziału w inicjatywach UE, takich jak: Europejska Sieć Przedsiębiorstw, program „Horyzont 2020” czy połączenie z siecią Géant. Dla zainteresowanych krajów partnerskich przewidziano możliwość utworzenia Partnerstw na rzecz wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i modernizacji gospodarki, które będą wspierały modernizację gospodarczą i poprawę

²⁶ S. Gstöhl, *Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community?*, „Journal of European Public Policy”, 03 July 2015, vol. 22 (6), s. 854–870.

²⁷ T. L. Moga, A.C. Fotea, *Enhancing regional integration through commercial ties in the Eastern Neighbourhood of the EU*, „CES Working Papers”, 01 March 2012, vol. 4 (1), s. 76–87.

klimatu inwestycyjnego oraz doprowadzą do większego zaangażowania sektora prywatnego w proces reform strukturalnych²⁸. Zintensyfikowanie współpracy w tym obszarze stało się koniecznością, gdyż EPS obejmuje państwa o różnym poziomie rozwoju gospodarczego i różnych „reżimach” gospodarczych, tzn. od gospodarki centralnie planowanej na Białorusi po gospodarkę wolnorynkową w innych krajach partnerskich. Ponadto, łączy je również to, że UE jest prawie dla nich wszystkich, z wyjątkiem Białorusi i Azerbejdżanu, głównym partnerem handlowym; ponadto wszystkie państwa sąsiedzkie (z wyjątkiem Izraela) łączy również niski wskaźnik dochodu *per capita* i wysoki wskaźnik ubóstwa. W zrewidowanej EPS partnerzy szczególnie nacisk położyli na tworzenie nowych miejsc pracy, szkolenia zawodowe i podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz udzielenie większego wsparcia programowi Erasmus+.

Kolejnym zagadnieniem, na które położono szczególny nacisk, jest współpraca w sektorze energetycznym, nadal mająca na celu: wspieranie większej niezależności energetycznej poprzez dywersyfikację źródeł energii, co dotyczy zarówno UE, jak i krajów sąsiedzkich; intensyfikację współpracy w dziedzinie efektywności energetycznej oraz przejścia na gospodarkę niskoemisyjną²⁹. Uzależnienie UE od importu surowców energetycznych wg prognoz będzie rosło i w 2030 r. wyniesie 70%. Z tego powodu kraje sąsiedzkie UE, takie jak Rosja, państwa basenu Morza Kaspijskiego czy państwa Afryki Północnej – zwłaszcza Egipt, który jest szóstym dostawcą gazu do UE – zainteresowane są dostępem do dużego rynku wewnętrznego UE jako obecni czy też potencjalni dostawcy surowców naturalnych. Postanawiając o zintensyfikowaniu współpracy z tymi krajami partnerskimi, które w polityce energetycznej UE odgrywają znaczącą rolę, UE podpisała z trzema z nich – Ukrainą, Azerbejdżanem i Egiptem – Memoranda of Understanding o współpracy energetycznej³⁰. W tym obszarze szczególnie istotna jest współpraca z państwami, które nie są objęte EPS; dotyczy to zwłaszcza Turcji, Kazachstanu, Turkmenistanu, Iranu i Iraku, które do szerokiej współpracy w tej dziedzinie powinny zostać włączone. Oznacza to, iż w ramach nowej EPS UE i jej kraje partnerskie powinny rozpocząć współpracę „z sąsiadami naszych sąsiadów”, a energetyka jest jednym z obszarów, w ramach których nowe partnerstwa tematyczne będzie można rozpocząć.

²⁸ *Ibidem*, s. 11–12.

²⁹ *Ibidem*, s. 12–13.

³⁰ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Znaczenie porozumień niewiążących prawnie w realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na przykładzie państw Europy Wschodniej*, [w:] L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatkiewicz (red.), *Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. Elżbiecie Dyni*, Oficyna Wydawnicza Zimowit, Rzeszów 2015, s. 145–153

5.2. Bezpieczeństwo

Drugim bardzo ważnym obecnie obszarem, w ramach którego wszyscy partnerzy powinni zintensyfikować współpracę, jest bezpieczeństwo³¹. Celem nowej EPS będzie prowadzenie działań służących zapobieganiu konfliktom poprzez wczesne ostrzeżenie, w połączeniu z wczesnymi środkami zapobiegawczymi oraz zwiększeniem zdolności partnerów w tym zakresie³². UE i kraje partnerskie powinny priorytetowo potraktować następujące zagadnienia: UE – pomoc w reformie sektora bezpieczeństwa w krajach partnerskich; natomiast oba podmioty: intensyfikację współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu i zapobiegania radykalizacji; zwalczanie zorganizowanej przestępczości transgranicznej; walkę z korupcją; usprawnienie współpracy sądowej w sprawach karnych; walkę z cyberprzestępczością; współpracę w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz współpracę w zakresie zarządzania kryzysowego. Przykład kryzysu imigracyjnego w Europie pokazuje, iż konieczna jest intensyfikacja współpracy w takich obszarach jak: zwalczanie przemytu imigrantów, zwalczanie handlu ludźmi, zacieśnianie współpracy w zakresie zarządzania granicami oraz ich ochrony, wprowadzenie nowych ram prawnych współpracy policyjnej i sądowej z krajami partnerskimi, zintensyfikowanie współpracy z Interpolem oraz podjęcie działań mających na celu poprawę wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi i Europolem³³.

5.3. Społeczeństwo obywatelskie

W ramach EPS UE współpracuje z rządami zainteresowanych krajów partnerskich, niemniej jednak nie powinna również zapominać o współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, które w większym niż dotąd zakresie będzie włączone we współpracę i realizację celów EPS. UE zobowiązała się do zapewnienia wsparcia finansowego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza ze środków Instrumentu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji oraz za pomocą specjalnie w tym celu tworzonych programów stypendialnych dla społeczeństwa obywatelskiego.

Dialog w obszarze praw człowieka, poszanowanie praw kobiet, poszanowanie praw mniejszości, wolność wypowiedzi, wolność zrzeszania się i zgromadzeń, tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu partii politycznych, wolność mediów i swobodny dostęp do informacji to główne obszary współpracy UE z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, które będą obejmowały zarówno partie polityczne, jak i organizacje po-

³¹ Wspólny komunikat z 2015 r., s. 14–17.

³² *Ibidem*, s. 4.

³³ G. Noutcheva, *Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring*, „Journal of European Integration” 2015, vol. 37 (1), s. 19–36.

zarządowe, związki zawodowe oraz innych partnerów społecznych. Szczególną rolę w tym obszarze mogłyby odegrać parlamenty, które stanowiłyby pomost łączący społeczeństwo europejskie ze społeczeństwami krajów sąsiedzkich. Zgromadzenie Parlamentarne Euronest i Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Parlamentarne, zrzeszające członków Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych, mogłyby stanowić fora dialogu, przyczyniające się do większego wzajemnego zrozumienia.

Nowa EPS, żeby być bardziej skuteczną, musi uwzględniać różnorodność kulturową, etniczną i religijną krajów sąsiedzkich, a UE i państwa członkowskie muszą zaakceptować fakt, iż tradycja oraz religia w niektórych z tych państw odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Z tego powodu nowa EPS może stać się idealnym instrumentem promującym dialog międzykulturowy, różnorodność kulturową i wzajemne zrozumienie.

5.4. Migracja i mobilność

Kolejnym niezwykle istotnym obszarem wzajemnego zainteresowania jest migracja i mobilność, w ramach których, jak pokazuje kryzys uchodźczy, zasady współpracy powinny zostać zrewidowane, a dialog zintensyfikowany³⁴. Główne postanowienia w tym obszarze dotyczą: rozpoczęcia współpracy z państwami spoza najbliższego sąsiedztwa UE (odnosi się to zwłaszcza państw Bliskiego Wschodu, regionu Sahelu i Rogu Afryki) i nawiązanie z nimi dialogu w obszarach mobilności, liberalizacji reżimu wizowego i ułatwień wizowych, zarówno na poziomie bilateralnym, jak i multilateralnym; zwiększenia wsparcia dla państw przyjmujących uchodźców i osoby wewnątrznie przesiedlone; współpracy w zakresie powrotów i readmisji oraz trwałej reintegracji; promowania programów wykwalifikowanej migracji zarobkowej; zachęcania do uznawania umiejętności i kwalifikacji zawodowych; wzmocnienia regionalnych programów mobilności; współpracy w zakresie migracji cyrkulacyjnej oraz zapewnienia ochrony osobom potrzebującym. W ramach tego obszaru współpraca ma koncentrować się na następujących kwestiach: współpracy wizowej; zwalczaniu nielegalnej migracji; zapewnieniu ochrony osobom potrzebującym oraz współpracy w zakresie zarządzania granicami.

Moim zdaniem na trzy inicjatywy należy zwrócić szczególną uwagę, a mianowicie: Partnerstwa na rzecz mobilności; Partnerstwa na rzecz młodzieży oraz fundusz Startback, które zaniedbywanej przez całe dekady kwestii współpracy w obszarze migracji i mobilności nie rozwiążą, ale stanowią dobry, choć mały krok we właściwym kierunku. Zgodnie z postanowieniami Komunikatu z 2011 r. w obszarach współpracy dotyczących migracji i mobilności strony będą dążyły do utworzenia Partnerstwa na rzecz mobilności, które będzie stanowiło kompleksowe ramy, mające zapewnić dobre

³⁴ *Ibidem*, s. 17–20.

zarządzanie przepływem osób między UE i krajami partnerskimi, zachowując jednakże traktatowy podział kompetencji pomiędzy UE i państwa członkowskie³⁵. Preferencyjne aspekty współpracy krajów partnerskich z UE w ramach tej nowej inicjatywy obejmują następujące obszary: możliwość legalnej migracji dla obywateli kraju partnerskiego, w tym również łatwiejszy dostęp do rynku pracy; uzyskanie pomocy (finansowej i technicznej) w rozwoju zdolności do zarządzania legalnymi przepływami migracyjnymi oraz usprawnienie i/lub uproszczenie procedur wydawania wiz krótkoterminowych. W zamian za otrzymane korzyści UE oczekuje od krajów partnerskich podjęcia następujących działań: skutecznej readmisji własnych obywateli; prowadzenia kampanii informacyjnych skierowanych przeciwko zjawisku nielegalnej imigracji; poprawy kontroli granicznej; poprawy bezpieczeństwa dokumentów podróży; wymiany informacji z odpowiednimi władzami państw członkowskich mającej na celu poprawę współpracy granicznej czy podjęcia środków mających na celu zwalczanie nielegalnej imigracji i handlu ludźmi³⁶. Od 2011 r. KE prowadzi intensywny dialog w celu nawiązania ściślejszej współpracy w obszarach migracji i mobilności z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego. Do dialogu włączyła się również RE, która w swoich konkluzjach przyjętych 20.12.2013 r. wezwała UE i jej państwa członkowskie do większego współdziałania z państwami trzecimi w celu uniknięcia sytuacji, w których migranci podejmują ryzykowne podróże do UE³⁷. Dotychczas Partnerstwa na rzecz mobilności zawarte zostały z: Mołdawią w 2008 r.; Gruzją w 2009 r.; Armenią w 2011 r. i Azerbejdżanem w 2013 r. Ukraina dotychczas nie wyraziła zainteresowania ustanowieniem Partnerstwa na rzecz mobilności, natomiast Białoruś podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie oświadczyła, iż jest zainteresowana rozpoczęciem negocjacji dotyczących zawarcia umów o ułatwieniach wizowych, readmisji i ustanowieniem Partnerstwa na rzecz mobilności³⁸. Natomiast w przypadku państw basenu Morza Śródziemnego Partnerstwo na rzecz mobilności zawarte zostało 3.06.2013 r. z Marokiem, 3.03.2014 r. z Tunezją i 9.10.2014 r. z Jordanią³⁹.

Postanowiono o utworzeniu Partnerstw na rzecz młodzieży, które będą miały na celu promowanie kontaktów międzyludzkich młodzieży w każdym wieku w UE i krajach sąsiadujących w celu wspierania wzajemnego poszanowania, zrozumienia i budo-

³⁵ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A new response to a changing Neighbourhood*, COM (2011) 303 final.

³⁶ *Ibidem*, s. 4.

³⁷ Dokument Rady Europejskiej 217/13: <http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/Konkluzje%20RE%2019-20.12.13.pdf>. [dostęp 22.05.2016].

³⁸ Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Sprawozdanie z wdrażania globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności w latach 2012–2013*, COM(2014) 96.

³⁹ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Znaczenie porozumień niewiążących prawnie...*, s. 151.

wania otwartych społeczeństw. Partnerstwa takie będą obejmować wymianę młodzieży pomiędzy szkołami i uniwersytetami, w tym w przyszłości możliwość utworzenia pilotażowego programu szkół europejskich w krajach sąsiadujących⁴⁰. W przypadku funduszu Startback, jego podstawowym celem jest udzielenie wsparcia finansowego migrantom powracającym do krajów swojego pochodzenia po pobycie w UE, tak aby mogli ponownie się zintegrować z otoczeniem i przyczynić się, dzięki nabytym umiejętnościom i wiedzy, do lokalnego rozwoju gospodarczego i społecznego⁴¹.

5.5. Współpraca regionalna

Pewnych zmian również dokonano w obszarze współpracy regionalnej w ramach EPS. Współpraca regionalna i transgraniczna realizowana była poprzez zachęcanie wyłącznie krajów partnerskich i państw członkowskich UE do tworzenia wspólnych projektów i programów dotyczących wzmocnienia tej współpracy w następujących obszarach: energetyka, transport, ochrona środowiska, badania, innowacje, informatyzacja oraz kontakty międzyludzkie i realizowana była oraz nadal będzie w ramach dwóch regionalnych wymiarów EPS: Partnerstwa Wschodniego⁴² oraz Unii dla Śródziemnomorza⁴³.

Zasadniczym *novum* przewidzianym obecnie jest możliwość współpracy z podmiotami trzecimi⁴⁴ – partnerami regionalnymi, międzynarodowymi instytucjami finansowymi, organizacjami międzynarodowymi i innymi darczyńcami oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego – za pośrednictwem specjalnie w tym celu tworzonych „ram tematycznych”. Będą one stanowiły forum spotkań, na którym omawiane będą obszary o priorytetowym znaczeniu dla wszystkich partnerów, takie jak: bezpieczeństwo, migracja i energia⁴⁵. Po raz pierwszy zatem została przewidziana możliwość tworzenia przekrojowych tematycznie partnerstw z podmiotami trzecimi w obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, takich jak: migracja, energia i bezpieczeństwo, a które w sposób pośredni będą również przyczyniać się do realizacji założeń EPS. Na szczególną uwagę zatem zasługują dwa państwa, które nie uczestniczą w EPS: Turcja i Rosja, ponadto takimi partnerstwami można objąć państwa Afryki Subsaharyjskiej i regionu Sahelu, Irak i Iran. Ponadto, dialog dotyczący współ-

⁴⁰ *Ibidem*, s. 24–25.

⁴¹ *Ibidem*, s. 19.

⁴² Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Partnerstwo wschodnie*, COM (2008) 823 final; A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady...*, s. 247–260.

⁴³ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Unia dla Śródziemnomorza*, COM (2008) 319 final; M. Comelli, E. Greco, N. Tocci, *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2007, no 12, s. 208–211.

⁴⁴ Komunikat wskazuje na współpracę z Rosją, Turcją, Iranem, państwami Bliskiego Wschodu, państwami Afryki Subsaharyjskiej, państwami regionu Sahelu, Ligą Państw Arabskich, Radą Współpracy Państw Zatoki, Unią Afrykańską i Unią Magrebu Arabskiego oraz Synergii czarnomorskiej.

⁴⁵ Wspólny komunikat z 2015 r., s. 21–22.

pracy regionalnej, obejmujący zwłaszcza takie kwestie, jak bezpieczeństwo, migracja, gospodarka i inwestycje, powinien być również prowadzony z regionalnymi organizacjami międzynarodowymi: Unią Afrykańską, Ligą Państw Arabskich, Radą Współpracy Państw Zatoki, Organizacją Współpracy Islamskiej oraz Unią Magrebu Arabskiego.

5.6. Współpraca finansowa

KE zapowiedziała zwiększenie elastyczności finansowania i programowania w ramach EPS oraz pozyskiwanie dodatkowych funduszy dla krajów partnerskich poprzez współpracę z międzynarodowymi instytucjami finansowymi: Bankiem Światowym, Międzynarodowym Funduszem Walutowym, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju. W dniu 11.03.2014 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie nr 232/2014 ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, będący jedynym instrumentem finansowym funkcjonującym w ramach EPS. Jego celem jest „wspieranie realizacji inicjatyw strategicznych”, które ukształtowały EPS, a zalicza się do nich: Partnerstwo Wschodnie pomiędzy UE i jej wschodnimi sąsiadami oraz Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu oraz Unia dla Śródziemnomorza w południowym sąsiedztwie⁴⁶. Zgodnie z art. 6 wspierane będą trzy rodzaje programów: programy dwustronne, które dotyczą jednego kraju partnerskiego; programy wielonarodowe, które dotyczą wspólnych wyzwań dla wszystkich lub kilku krajów partnerskich, oraz programy regionalne i subregionalne, obejmujące co najmniej dwa kraje partnerskie; programy współpracy transgranicznej, obejmujące współpracę pomiędzy co najmniej jednym państwem członkowskim UE i co najmniej jednym krajem partnerskim, realizowane przy wspólnej części zewnętrznej granicy UE. Na lata 2014–2020 wysokość budżetu ustalono na kwotę 15 432 643 000 euro, z czego na programy dwustronne przeznaczono do 80%; na programy wielonarodowe do 35%, natomiast na programy współpracy transgranicznej do 5% powyższej kwoty⁴⁷. Zdecydowano również o: uproszczeniu procedur finansowych, tak aby pomoc mogła być przekazywana szybciej; możliwości utworzenia w ramach EPS funduszy powierniczych oraz zwiększeniu koordynacji pomocy z innymi finansowymi mechanizmami UE oraz międzynarodowymi instytucjami finansowymi⁴⁸, co z całą pewnością nie będzie należało do łatwych zadań ani nie będą one możliwe do zrealizowania w krótkim terminie. Zatem na ich efekty trzeba będzie poczekać.

⁴⁶ Dz. Urz. UE z 2014 r., L 77/27.

⁴⁷ Art. 17 Rozporządzenia.

⁴⁸ Wspólny komunikat z 2015 r., s. 22–23.

6. Stanowisko Polski w sprawie rewizji założeń funkcjonowania EPS

Polska od początku rozpoczęcia procesu rewizji założeń funkcjonowania EPS aktywnie angażowała się w działania mające na celu zwiększenie jej efektywności i elastyczności oraz dostosowanie do aktualnych wyzwań zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Założenia przeglądu EPS są w dużym stopniu zbieżne z postulatami Polski, dotyczy to zwłaszcza: pogłębienia zróżnicowania między partnerami; większej elastyczności jej instrumentów; ograniczenia liczby priorytetowych obszarów współpracy i położenia większego nacisku na zagadnienia stanowiące obszary szczególne wzajemnego zainteresowania, np. migrację czy współpracę wizową, a także silniejszego zaangażowania w sprawy dotyczące bezpieczeństwa. W ocenie polskiego rządu kluczem do zwiększenia efektywności EPS jest praktyczne zróżnicowanie między jej wschodnim i południowym wymiarem, a także między poszczególnymi partnerami i uwzględnienie ich odmiennych aspiracji, postępów oraz charakteru relacji z UE. Kraje partnerskie wdrażające reformy prowadzące do politycznego stowarzyszenia oraz gospodarczej integracji z UE poprzez utworzenie pogłębionych kompleksowych stref wolnego handlu powinny otrzymywać większe wsparcie polityczne i finansowe. Ponadto Polska zabiegała o wzmocnienie politycznego wymiaru EPS i koncentrację na konkretnych sektorach, takich jak bezpieczeństwo, energia czy nielegalna migracja⁴⁹.

7. Zakończenie

Zainicjowane w marcu 2015 r. konsultacje mające na celu rewizję EPS wykazały, iż propozycja nawiązania ściślejszych stosunków z UE dla krajów partnerskich, które podjęły się przeprowadzenia reformy systemu sprawowania rządów, sprzyjała pozytywnym zmianom w niektórych z tych państw, jednak przez inne państwa konsultacje postrzegane były jako zbyt nakazowe i w niewystarczającym stopniu odzwierciedlające ich aspiracje. Konsultacje wskazały również, że musiała zostać bardziej zaakcentowana zasada współodpowiedzialności zarówno krajów partnerskich, jak i państw członkowskich UE, a współpraca powinna być bardziej ukierunkowana, bardziej zróżnicowana i bardziej elastyczna, tak aby umożliwić UE i jej państwom sąsiedzkim dostosowanie się do stale zmieniających się potrzeb i okoliczności zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Z tych też powodów cechami charakterystycznymi nowej EPS będzie większe zróżnicowanie i większa współodpowiedzialność oraz uwzględnienie indywidualnych potrzeb każdego z krajów partnerskich, co ma doprowadzić do ustanowienia bardziej

⁴⁹ https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/unia_europejska/obszary/eps/ [dostęp 13.09.2016].

ukierunkowanych i zróżnicowanych partnerstw z UE. Podjęto również decyzję o tym, iż nie należy zmieniać mieszanego charakteru prawnego EPS. Nową politykę sąsiedzką będzie zatem cechowała obecność zarówno umów międzynarodowych, jak i porozumień niewiążących prawnie. Położony został szczególny nacisk na stabilność, nie tylko rozumianą wąsko jako bezpieczeństwo *sensu stricto*, ale również szerzej jako stabilność ekonomiczną; postanowiono silniej niż dotychczas zaakcentować zasadę dyferencjacji oraz – co należy odnotować z uznaniem – KE zaczęła posługiwać się pojęciem wspólnych interesów, zamiast interesów UE. Ważną zmianą jest również rozszerzenie współpracy regionalnej na państwa trzecie w obszarach wspólnego zainteresowania oraz rozpoczęcie dialogu religijnego oraz tworzenie projektów i programów mających na celu promowanie różnorodności kulturowej i religijnej, które mogą przyczynić się do stopniowego poznawania się i niwelowania wzajemnych uprzedzeń w ramach tych dwóch obszarów. Niejasne jednakże nadal pozostają kwestie dotyczące reformy, uelastycznienia i pozyskiwania dodatkowych funduszy na realizację programów sąsiedzkich, w tym tworzenia funduszy powierniczych w ramach EPS oraz pomocy finansowej realizowanej za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu Sąsiedzkiego, którego budżet z całą pewnością okaże się niewystarczający. Generalnie zaproponowane kierunki zmian EPS należy ocenić pozytywnie, chociaż z całą pewnością pozostają jeszcze obszary, które będą wymagały podjęcia dalszych działań, zarówno przez UE, jej państwa członkowskie, jak i kraje partnerskie, od których wyłącznie będzie zależała implementacja wspólnie uzgodnionych rozwiązań. Obecnie jest jeszcze za wcześnie, żeby zdecydowanie stwierdzić, czy nową EPS będzie cechowała większa efektywność niż jej poprzedniczkę. Nie należy również zapominać o tym, iż podmiotami, które finalnie zadecydują o jej powodzeniu lub niepowodzeniu będą zarówno kraje UE, jak i państwa sąsiedzkie.

Bibliografia

Literatura

- Börzel T. A., Van Hüllen V., *One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy*, „Journal of European Public Policy” 2014, vol. 21 (7).
- Comelli M., Greco E., Tocci N., *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2007, no 12.
- Delcour L., Kostanyan H., Vandecasteele B., *The European neighbourhood policy*, „Studia diplomatica” 2015, vol. 68, no 1.
- Dodini A., Fantini M., „*The EU neighbourhood policy: Implications for economic growth and stability*”, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, Issue 3.
- Ferrero-Waldner B., *The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument*, „European Foreign Affairs Review” 2006, no 11.

- Gstöhl S., *Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community?*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22 (6).
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Znaczenie porozumień niewiążących prawnie w realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na przykładzie państw Europy Wschodniej*, [w:] L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatek (red.), *Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. Elżbiecie Dyni*, Oficyna Wydawnicza Zimowit, Rzeszów 2015.
- Kamiński S., Bil I., *Europejska Polityka Sąsiedztwa, wyzwania i rekomendacje*, Fundacja Amicus Europae, Warszawa 2007.
- Kempe I., *European Neighbourhood Policy: introducing new visions*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2008, vol. 17, no 4.
- Lippert B., *The Neighbourhood Policy of the European Union*, „Intereconomics” 2007, vol. 42, no 4.
- Longhurst K., *Apprising the European Neighbourhood Policy: Background, Implementation and Recommendations*, „Romanian Journal of European Affairs” 2011, vol. 11 (3).
- Magen K., *The shadow of enlargement: can the European neighbourhood policy achieve compliance*, „Columbian Journal of European Law” 2006, no 12.
- Marchetti A., *The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at EU's Periphery*, „Discussion Paper” 2006, no 158.
- Marcinkowska P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Moga T. L., Fotea A. C., *Enhancing regional integration through commercial ties in the Eastern Neighbourhood of the EU*, „CES Working Papers” 2012, vol. 4 (1).
- Noutcheva G., *Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring*, „Journal of European Integration” 2015, vol. 37 (1).
- Oana M., *Brief overview on the conditionality in the European Neighbourhood Policy*, „Romanian Journal of European Affairs” 2010, vol. 10, no. 4.
- Özgür Ü. E., *European Neighbourhood Policy as a tool for stabilizing Europe's neighbourhood*, „Journal of Southeast European and Black Sea Studies” 2012, vol. 12, no. 2.
- Schumacher T., *Uncertainty at the EU's borders: narratives of EU external relations in the revised European Neighbourhood Policy towards the southern borderlands*, „Contemporary European Studies” 2011, Issue 01.
- Sklenková V., *One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy*, „Journal of European Public Policy” 2014, vol. 21 (7).
- Smith K., Webber A., *Political dialogue and security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of „new partnership perspectives”*, „European Foreign Affairs Review” 2008, vol. 13.

Źródła

- Communication from the Commission, *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, COM (2004) 373 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *„Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”*, COM (2003) 104 final.

European Council Conclusions, 12-13 December 2002; www.concilium.europa.eu.

Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A new response to a changing Neighbourhood*, COM (2011) 303 final.

Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A new response to a changing Neighbourhood*, COM (2011) 303 final.

Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *W sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, COM (2006) 726 final.

Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa*, COM (2007) 774 final.

Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Unia dla Śródziemnomorza*, COM (2008) 319 final.

Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, JOIN(2015) 50 final.

Inne

Sprawa 12/86, *M. Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund*, ECR 3719.

Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Sprawozdanie z wdrażania globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności w latach 2012–2013*, COM (2014) 96.