



**CENTRUM  
EUROPY  
WSCHODNIEJ**

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Marta Sydoruk

## Wizje Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE oraz rola Polski w relacjach Unii i Ukrainy

**ANALIZY / POLITYKA**



**Nr 15  
2017**

Copyright © Centrum Europy Wschodniej UMCS

REDAKCJA NAUKOWA:

**Prof. dr hab. Walenty Baluk**

**Dr Nadia Gergało-Dąbek**

OPRACOWANIE GRAFICZNE:

**Mgr Barbara Targońska**

WYDAWCA:

**Centrum Europy Wschodniej  
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie**

ul. Zana 11, 20-601 Lublin,  
tel. (+48) 81 537 64 04; tel./faks (+48) 81 537 64 61  
biuro@centrum.umcs.pl  
<http://www.centrum.umcs.pl>

# ANALIZY / POLITYKA Nr 15

---

Marta Sydoruk

Wizje Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE oraz rola  
Polski w relacjach Unii i Ukrainy

LUBLIN, maj 2017



Obecność wspólnych granic z Unią Europejską w postaci Polski wyraźnie określiła przyszły rozwój procesów integracyjnych dla Ukrainy. Z perspektywy Polski relacje między UE a wschodnimi sąsiadami, przede wszystkim Ukrainą, są nie tylko nawiązaniem współpracy bilateralnej, lecz również stanowią one element unijnej polityki międzypaństwowej. Aby zbudować jak najlepsze relacje zewnętrzne, Unia Europejska (UE), z jednej strony, musiała dokonać proces kształtowania własnej unikalnej podmiotowości oraz, z drugiej strony, musiała przeprowadzić szereg inicjatyw niezbędnych do jednoczesnego poszerzania i pogłębiania integracji europejskiej. W trakcie rozwoju UE wypracowała szereg zasad i instrumentów, za pośrednictwem których oddziałuje na środowisko międzynarodowe. Składają się one na specyficzną politykę zewnętrzną tego podmiotu stosunków międzynarodowych, która oparta jest na zasadach leżących u podstaw powstania i rozwoju Unii Europejskiej.

Główna przesłanka dla powstania nowej polityki UE wobec państw trzecich została wprowadzona z rozpoczęciem procesu tworzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZP). O znaczeniu, jakie Wspólnota przywiązywała do rozwoju stosunków z krajami Europy Wschodniej, świadczyły m.in. wnioski Rady Europejskiej przedstawione w czerwcu 1992 r. podczas szczytu w Lizbonie. W raporcie na temat realizacji WPZB na jednym z czołowych miejsc umieszczono region Europy Wschodniej. 11 grudnia 1999 r. Rada Europejska skorzystała z tego instrumentu uchwalając na szczycie w Helsinkach *Wspólną Strategię wobec Ukrainy*<sup>1</sup>, za pomocą której podkreśliła gotowość do pogłębienia obustronnych stosunków.

Jako drugą z przesłanek wypracowania nowej polityki UE wobec państw sąsiadujących należy wymienić bezprecedensowe rozszerzenie w 2004 r. i 2007 r. Zmiana układu geopolitycznego po rozszerzeniu Unii Europejskiej, ale także dotychczasowe doświadczenia współpracy, stały się wyjątkową okazją dla wzmocnienia stosunków UE z nowymi państwami sąsiednimi. Dlatego należało stworzyć nową formułę współpracy, która na podstawie wspólnych wartości politycznych i

---

<sup>1</sup> European Council, *Common Strategy on Ukraine*, „Official Journal of the European Communities”, L 331, 23/12/1999.

gospodarczych pomogłaby zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału w Europie oraz promować stabilność i dobrobyt w ramach i poza nowymi granicami Unii.

Nowe kraje członkowskie, niezależnie od indywidualnych różnic, stały się *en bloc* promotorami kierunku wschodniego w polityce sąsiedztwa Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Już w Agendzie 2000 Komisja Europejska po raz kolejny podkreśliła, że rozszerzenie Unii spowoduje konieczność zacieśnienia stosunków między UE a jej wschodnimi sąsiadami.

Strategie Komisji z 2001 i 2002 r.<sup>3</sup>, dotyczące przygotowań do rozszerzenia, odnosiły się do nowej polityki sąsiedzkiej jedynie ogólnie, wskazując, na czym miałyby ona polegać i jaki byłby jej zakres geograficzny. W dokumentach tych podkreślano, że rozszerzenie stworzy możliwość nawiązania bliższych więzi regionalnych<sup>4</sup>.

Pierwotne intencje polityki sąsiedztwa z państwami należącymi do trzeciej grupy odnosiły się do trzech państw Europy Wschodniej: Białorusi, Ukrainy i Mołdawii. Jack Straw, ówczesny minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii, w liście ze stycznia 2002 r. do prezydencji hiszpańskiej wyraził zaniepokojenie sytuacją wewnętrzną tych państw i zaapelował o rozwinięcie stosunków z przyszłymi bezpośrednimi sąsiadami na wschodzie, oferując im specjalny status w relacjach z UE. Chodziło o zaproponowanie im odpowiednich zachęt do dalszych reform na drodze do demokracji i wolnego rynku<sup>5</sup>.

Bezpośrednim impulsem do kontynuacji prac nad nową formułą współpracy był wspólny list wysokiego przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javiera Solany oraz komisarza do spraw stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej Chrisa Patten na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych we wrześniu 2002 r.<sup>6</sup> Ten dokument miał szczególną wartość, ponieważ przedstawiono w nim zakres instrumentów, za pomocą których należałoby osiągnąć cele nowej polityki.

---

<sup>2</sup> Kaczmarek M., *Polska polityka wschodnia na tle polityki Unii Europejskiej czyli Europa idzie na Wschód (po 2005 roku)*, s. 17, [http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka\\_CSM/Raporty\\_i\\_analizy/2009/Marcin%20Kaczmarek\\_POLSKA%20POLITYKA%20WSCHODNIA%20NA%20TLE%20POLIT.pdf](http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2009/Marcin%20Kaczmarek_POLSKA%20POLITYKA%20WSCHODNIA%20NA%20TLE%20POLIT.pdf)

<sup>3</sup> *Making a success of enlargement. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*, COM (2001) 700 Final, 13.11.2001; *Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*, COM (2002) 700 Final, 9.10.2002.

<sup>4</sup> Magen A., *The Shadow of Enlargement: Can the European Neighborhood Policy Achieve Compliance?*, "Columbia Journal of European Law" 2006, t. 12, s. 396.

<sup>5</sup> Cichocki M. A., *Europejska Polityka Sąsiedztwa czy Polityki Sąsiedztwa*, "Nowa Europa" 2010, nr 9, s. 7, [http://www.natolin.edu.pl/pdf/nowa\\_europa/NE9\\_Cichocki.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/nowa_europa/NE9_Cichocki.pdf)

<sup>6</sup> Maliszewska-Nienartowicz J., *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, "Sprawy Międzynarodowe" 2007, nr 3, s. 67.

Dwa miesiące później Rada UE uznała potrzebę formalnego określenia stosunków z tymi państwami.

Kolejną koncepcją sformułowania ram instytucjonalnych służących poprawie stosunków między Unią Europejską a wschodnimi sąsiadami był projekt ministrów spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii i Szwecji z października 2002 r. znany jako Inicjatywa Nowego Sąsiedztwa<sup>7</sup> (INS, ang. *New Neighbours Initiative* – NNI). Została ona skierowana do Ukrainy, Białorusi i Mołdawii, przy czym najwięcej korzyści miała uzyskać z niej Ukraina. Narastające postulaty włączenia, oprócz wyżej wymienionych, także państw na południowym brzegu Morza Śródziemnego, wpłynęły na decyzje Rady Europejskiej w Kopenhadze 12 i 13 grudnia 2002 r. o rozszerzeniu zakresu przestrzennego polityki sąsiedztwa. W końcu jako konsekwencja rozszerzeń UE powstał priorytetowy obszar oddziaływania europejskiej polityki zagranicznej – Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS, ang. *European Neighbourhood Policy* – ENP), mająca na celu stworzenie (poprzez nawiązanie bliskich i długotrwałych stosunków z państwami sąsiednimi) wokół UE strefy stabilności, bezpieczeństwa oraz rozwoju. EPS oferuje państwom-partnerom pogłębienie stosunków politycznych i integrację gospodarczą z Unią Europejską.

Po raz pierwszy koncepcja EPS została przedstawiona w komunikacie Komisji Europejskiej „Szersza Europa” (ang. *Wider Europe*) w marcu 2003 r.<sup>8</sup> Ten dokument stał się podstawą polityki Wspólnoty Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej. Po przeprowadzonych w Radzie i Parlamencie Europejskim dyskusjach na temat komunikatu o „Szerszej Europie” uznano jednak, że przedstawiona koncepcja wymaga znacznych modyfikacji<sup>9</sup>. Ostateczna koncepcja prezentująca całościową długoterminową wizję relacji UE ze wschodnimi sąsiadami została opublikowana przez Komisję Europejską 12 maja 2004 r. w Dokumencie Strategicznym Europejskiej Polityki

---

<sup>7</sup> EU Council Conclusions: *New Neighbours Initiative* - doc. 14078/02, Brussels, November 2002.

<sup>8</sup> 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*”, Brussels, 11/3/2003, COM(2003) 104 final

<sup>9</sup> Pełczyńska-Nałęcz K. *Szansa na Wschodzie*, “Rzeczpospolita”, 2004-07-01.

Sąsiedztwa<sup>10</sup>, który został zatwierdzony przez Radę w czerwcu 2004 roku<sup>11</sup>. Komisja zaproponowała, aby UE utworzyła “krąg przyjaciół” (*a ring of friends*)<sup>12</sup> wokół granic unijnych.

4 grudnia 2006 r. przyjęto Komunikat Komisji i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia EPS<sup>13</sup>, w którym zostało potwierdzone zasadność powołania EPS w pogłębieniu współpracy z zewnętrznymi sąsiadami Unii. Chociaż w Komunikacie podkreślono, że EPS nie jest związana z procesem rozszerzenia UE i nie stwarza perspektyw przystąpienia do niej żadnemu z państw, to już w kolejnym dokumencie tego typu – rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15 listopada 2007 r., wskazuje się wyraźnie, że „EPS nie wyklucza w przypadku wschodnich sąsiadów, co do których nie ma wątpliwości, że są państwami europejskimi, długoterminowej perspektywy dotyczącej ewentualnego członkostwa w UE”<sup>14</sup>.

Generalnie rzecz biorąc, EPS jest adresowana do wszystkich państw graniczących z UE. W związku z tym wyróżnia się 5 obszarów (regionów) sąsiedztwa UE<sup>15</sup>: Europa Północna (Northern Europe); Region Śródziemnomorski (Mediterranean); Bałkany (Balkans); Region Morza Czarnego (Black Sea Region); Wymiar Wschodni (Eastern Dimension).

Koncepcja *Szerszej Europy*, w ramach której prowadzona byłaby polityka zarówno wobec wschodnich, jak i południowych sąsiadów Unii, dla których nie przewidywano członkostwa (stąd nie odnosiła się ona do państw bałkańskich czy Turcji), miała stanowić ramy dla dwustronnej współpracy UE z krajami sąsiednimi: Algierią, Autonomią Palestyńską, Białorusią, Egiptem, Izraelem, Jordanią, Libanem, Libią, Marokiem, Mołdawią, Syrią, Tunezją i Ukrainą. W czerwcu 2004 r. polityka ta w wymiarze

---

<sup>10</sup> Communication from the Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Brussels, 15/2/2004, COM(2004) 373 final

<sup>11</sup> *Konkluzje Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC)* z 14 czerwca 2004 roku, [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/040614\\_GAERC\\_Conclusion\\_on\\_ENP\\_\(provisional\\_version\).pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/040614_GAERC_Conclusion_on_ENP_(provisional_version).pdf)

<sup>12</sup> **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Wider Europe...**

<sup>13</sup> Komunikat Komisji i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Bruksela, 4 grudnia 2006 r., COM (2006) 726 wersja ostateczna.

<sup>14</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie wzmocnienia europejskiej polityki sąsiedztwa, 2007/2088(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0538+0+DOC+XML+V0//PL>

<sup>15</sup> Tassinari F., *Security and Integration in the European Union Neighbourhood. The Case for Regionalism*, CEPS Working Document, No. 226/July, Brussels 2005.



wschodnim objęła również kraje południowego Kaukazu: Armenię, Azerbejdżan i Gruzję<sup>16</sup>. Tym samym EPS miała objąć swoim zasięgiem łącznie 16 państw.

Tabela 1. Zasięg terytorialny polityki wschodniej UE

Koncepcja	Inicjatywa Nowego Sąsiedztwa	„Wymiar Wschodni” UE	„Szersza Europa”	Europejska Polityka Sąsiedztwa
Zasięg terytorialny	Ukraina, Białoruś, Mołdawia	Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Rosja	- wschodni sąsiedzi UE: Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Rosja; - południowi sąsiedzi UE: państwa basenu Morza Śródziemnego	- wschodni wymiar: Ukraina, Białoruś, Armenia, Azerbejdżan i Gruzja - południowy wymiar: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria i Tunezja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3, s. 67

Po dokonaniu dalszych analiz i uzgodnień przyjęto, że głównym celem EPS będzie wykorzystanie skutków rozszerzenia UE dla umocnienia stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu zainteresowanych stron. EPS oferuje państwom sąsiednim stosunki uprzywilejowane, które mają opierać się na wzajemnym przestrzeganiu wspólnych wartości, przede wszystkim w zakresie praworządności, sprawiedliwego zarządzania, poszanowania praw człowieka, zwłaszcza praw mniejszości, zasad gospodarki rynkowej oraz zrównoważonego rozwoju. Głębokość relacji będzie zależała od skuteczności wdrażania wspólnych działań.

Polityka wobec sąsiadów UE kształtowana jest w obrębie tzw. wymiarów Unii Europejskiej. Potwierdzeniem tego jest raport pt. *Towards the Multidimensional Union*<sup>17</sup>,

<sup>16</sup> Kaczmarek M., *Polska polityka wschodnia...*

<sup>17</sup> Haukkala H., *Succeeding Without Success? The Northern Dimension of the European Union*, „Northern Dimension. Yearbook 2001”, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2001, s. 37.

a także opinie analityków i polityków europejskich. „Wymiary” oznaczały założenia koncepcyjno-reformatoryjne wobec zewnętrznych regionów Unii Europejskiej. Janusz Ruszkowski uważa, że „semantyczne pojęcie »wymiaru« powinno być postrzegane jako geopolityczny punkt ciężkości o wspólnych celach oraz parametrach inicjatywy międzynarodowej wynikającej albo z określonego wspólnego mianownika, czy też spoiwa (jak np. zwartość oraz oryginalność regionalna lub międzynarodowa, subregionalna współpraca akwenowa), albo ze wspólnych wartości kulturowych, powiązań historycznych czy wzmacniającej region w kontaktach z innymi podmiotami”<sup>18</sup>. Wymiary, czyli obszary szczególnego zainteresowania EPS, miały za zadanie stworzyć dogodne warunki na obrzeżach jednoczącej się Unii Europejskiej. Wyróżnia się następujące „wymiary” EPS: południowy i wschodni. Do grupy sąsiadów wymiaru wschodniego zostały zaliczone Ukraina, Białoruś i Mołdawia oraz kraje południowego Kaukazu – Armenia, Azerbajdżan i Gruzja. W grupie sąsiadów południowych wymienia się kraje basenu Morza Śródziemnego – Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię i Tunezję. W odniesieniu do Białorusi i Libii EPS stosowana jest w odmienny, bardzo ograniczony sposób<sup>19</sup>. Do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie została włączona Rosja – Komisja uznała bowiem, że relacje UE z tym krajem mają szczególny charakter i przyjmują postać strategicznego partnerstwa<sup>20</sup>.

EPS po dwóch latach praktycznego funkcjonowania przeszła proces zmian. Propozycje wzmocnienia EPS ze strony Komisji Europejskiej pojawiły się w grudniu 2006 r. KE przedstawiła dokument pt. „Wzmacniając Europejską Politykę Sąsiedztwa” (*Strengthening European Neighbourhood Policy*<sup>21</sup>) oraz szereg propozycji w formie tzw. *non-paper*. W 2007 r. Niemcy sprawując prezydencję w UE zaproponowały koncepcję tzw. „EPS Plus”<sup>22</sup>. 5 grudnia 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat „Silna

---

<sup>18</sup> Ruszkowski J., *Wschodni Wymiar UE. Implikacje dla Polski*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2(26), s. 40.

<sup>19</sup> *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/relations/framework/article\\_7239\\_pl.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/framework/article_7239_pl.htm)

<sup>20</sup> Maliszewska-Nienartowicz J., *Europejska Polityka...*, s. 67.

<sup>21</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament *on Strengthening European Neighbourhood Policy*, Brussels, 4/12/2006, COM(2006) 726 final.

<sup>22</sup> Schäffer S., Tolksdorf D., *The Eastern Partnership – “ENP plus” for Europe’s Eastern neighbors*, „C.A.Perspectives” 2009, nr 4; A. Kosowska, *European Neighbourhood Policy Plus – the Polish point of view*,

EPS” (*Strong European Neighbourhood Policy*)<sup>23</sup>, proponujący nowe rozwiązania. 18 lutego 2008 r. Rada UE przyjęła konkluzje dotyczące EPS. W rezultacie pojawiły się nowe elementy:

- uznano, że należy skupić się w pierwszym rzędzie na implementacji już przyjętych przez poszczególne kraje zobowiązań w ramach planów działania;

- wskazano na potrzebę „wspólnej własności” (*joint ownership*) i poczucia państw EPS, że są one w stanie współtworzyć politykę sąsiedztwa;

- dopuszczono możliwość zawierania pogłębionych porozumień (tzw. *enhanced agreements*), które zastąpiłyby dotychczasowe porozumienia *Partnership and Cooperation Agreement – PCA*;

- w dziedzinie współpracy ekonomicznej głównym narzędziem ma stać się tzw. głęboka strefa wolnego handlu, obejmująca handel towarami i usługami, jak i dostosowanie prawa do unijnego w tej sferze, otwarta dla państw, które przystąpiły do WTO. W długiej perspektywie dopuszczono możliwość powstania Wspólnoty Gospodarczej Sąsiedztwa między UE i krajami objętymi EPS, która mogłaby zostać uzupełniona o komponent instytucjonalny;

- w sferze bezpieczeństwa zewnętrznego dopuszczono współdziałanie partnerów z EPS, jak np. przyjmowanie przez nich wspólnych deklaracji w ramach WPZiB czy udział w misjach prowadzonych przez Unię;

- zaproponowano też ułatwienia w przepływie osób, w tym siły roboczej (tzw. *mobility partnership*), łącznie z uznaniem konieczności wprowadzenia ułatwień wizowych dla partnerów z EPS i porozumień o małym ruchu granicznym. Taka współpraca musiałaby być przy tym połączona ze zwiększoną współpracą w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zwalczania przestępczości zorganizowanej i nielegalnej migracji;

- dopuszczono udział państw nieczłonkowskich w unijnych programach i agencjach;

---

referat wygłoszony na konferencji „Global and Regional Governance – European Perspectives and Beyond”, Wrocław, 24-26 maja 2007.

<sup>23</sup> Communication from the Commission, *A Strong European Neighbourhood Policy*, Brussels, 05/12/2007, COM (2007) 774 final.

- wskazano też na konieczność większego zaangażowania UE w rozwiązywanie konfliktów w sąsiedztwie.

Reforma EPS stworzyła dodatkowe elementy relacji wielostronnych. W wymiarze bilateralnym (UE – partner na wschodzie z EPS) nowe podejście do wschodnich sąsiadów najbardziej widoczne było w przypadku Ukrainy. Ukraina jest określana przez UE jako kraj, w odniesieniu do którego Unia jest gotowa wyjść poza współpracę, w stronę stopniowej integracji ekonomicznej i pogłębienia współpracy politycznej. Przy określaniu formuły relacji z Ukrainą używa się pojęcia „uprzywilejowane stosunki”<sup>24</sup>.

Europejska Polityka Sąsiedztwa została obudowana inicjatywami regionalnymi, do których należą: 1. Unia dla Śródziemnomorza, powołana w 2008 r. jako kontynuacja Procesu Barcelońskiego, będąca inicjatywą wielostronną, obejmującą państwa UE, sąsiedztwa południowego oraz Turcję, Mauretanię i śródziemnomorskie państwa Bałkanów; 2. Partnerstwo Wschodnie (PW), specyficzny, wschodni wymiar EPS, utworzone w 2009 r. 3. W 2011 roku powołano do życia „Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu” skierowane do południowych sąsiadów. W swoim założeniu polsko-szwedzka propozycja miała być komplementarna wobec Wymiaru Północnego oraz Synergii Czarnomorskiej.

Po raz pierwszy koncepcja wymiaru wschodniego została sformułowana w 1998 r. w wystąpieniu inauguracyjnym negocjacje akcesyjne podjęte przez Polskę i przedstawiona przez ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka. Nawoływał on do stworzenia wymiaru wschodniego jako możliwości poszerzenia ram współpracy dla nowych państw członkowskich po rozszerzeniu Unii, które miało nastąpić w 2004 r.<sup>25</sup> Kolejne konkretne propozycje odnośnie inicjatywy Partnerstwa Wschodniego powstały w roku 2001 z opublikowaniem dokumentu pt. *Polityka wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej – polski punkt widzenia*. Według niego „strategicznym celem polityki wschodniej Unii Europejskiej winno być budowanie dobrego sąsiedztwa z państwami obszaru WNP; działanie na rzecz włączenia ich do wspólnego europejskiego obszaru gospodarczego i społecznego oraz budowy wspólnoty

---

<sup>24</sup> M. Kaczmarzki, *Polska polityka wschodnia...*

<sup>25</sup> T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej*. Aspekty prawne i polityczne, „Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, t. 18, Lublin 2007, s. 9.

bezpieczeństwa i współpracy”<sup>26</sup>. Według oficjalnego dokumentu „partnerstwo takie powinno bazować na Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, wykraczając jednak ponad jej obecny kształt, potwierdzając, z jednej strony, zasadę zróżnicowania w stosunku do sąsiadów, zgodnie z EPS, z drugiej wzmocnienie pomiędzy nimi i UE więzi horyzontalnych<sup>27</sup>.

Intensyfikacja pracy koncepcyjnej nad ideą wschodniego wektora polityki zewnętrznej UE przypadła w Polsce na rok 2003. Podczas konferencji *EU Enlargement and Neighbourhood Policy* minister spraw zagranicznych Cimoszewicz wygłosił przemówienie *The Eastern Dimension of the European Union. The Polish View*, w którym przedstawił rozwiniętą koncepcję wymiaru wschodniego UE, wskazując, że propozycja ta powinna się stać instrumentem polityki zagranicznej Unii wobec sąsiadów na jej wschodnich granicach<sup>28</sup>. Cechą charakterystyczną postulatów z tego okresu jest nadanie polskiej wizji bardziej praktycznego kształtu poprzez wskazywanie konkretnych instrumentów oraz sposobów ich wykorzystania w odniesieniu do poszczególnych adresatów. Propozycje polskie nie zyskały jednak akceptacji Brukseli, a koncepcja EPS, przedstawiona w 2003 r., zasadniczo od nich odbiegała: przede wszystkim odmienne były zakres geograficzny, kwestia różnicowania polityki, a także perspektywa członkostwa.

Jakościowo nową sytuację w sprawie PW przyniósł dopiero rok 2008, kiedy to w maju ministrowie spraw zagranicznych Polski i Szwecji – Radosław Sikorski oraz Carl Bildt – zaprezentowali swój projekt pracy koncepcyjnej. Dało to początek dynamicznemu rozwojowi inicjatywy, którą w czerwcu 2008 r. zaakceptowała Rada Europejska, wzywając Komisję Europejską do opracowania szczegółów polsko-szwedzkiego projektu. W efekcie już w grudniu 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła konkretne propozycje dotyczące Partnerstwa Wschodniego, stwierdzając, że „stabilność, lepsze rządy i rozwój gospodarczy na wschodnich granicach Unii Europejskiej leżą w jej

---

<sup>26</sup> M. Sabik, *Polska polityka wschodnia a polityka Unii Europejskiej wobec krajów Europy Wschodniej*, [http://www.euro-limes.ae.krakow.pl/files/el1\(1\)2002/ms\\_limes1\(1\).pdf](http://www.euro-limes.ae.krakow.pl/files/el1(1)2002/ms_limes1(1).pdf)

<sup>27</sup> *Propozycja Polsko-Szwedzka. Partnerstwo Wschodnie*, Warszawa 2008, <http://www.msz.gov.pl/Propozycja,Polsko-Szwedzka,19890.html>

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 15-23, [http://www.batory.org.pl/doc/nowi\\_se.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/nowi_se.pdf)

żywotnym interesie”<sup>29</sup>. W marcu 2009 r. jednogłośnie poparcie projektu Partnerstwa Wschodniego wyraziła Rada Europejska. Tym samym stał się on integralną częścią europejskiej polityki zagranicznej. Podczas szczytu 19-20 marca 2009 roku, Rada Europejska zapowiedziała także inauguracyjny Szczyt Partnerstwa Wschodniego, który rozpoczął się 7 maja 2009 roku w Pradze. Polsko-szwedzką inicjatywę przyjęto w formie obszernej deklaracji<sup>30</sup>.

W lipcu 2010 r. z inicjatywy Komisji Europejskiej rozpoczął się przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, który miał na celu dostosowanie jej do zmian zachodzących w Unii Europejskiej oraz w państwach leżących w sąsiedztwie UE. Nowa strategia w EPS przyjęta w 2011 r.<sup>31</sup> była odpowiedzią UE na zmiany zachodzące w obszarze jej najbliższego sąsiedztwa, zwłaszcza w południowym regionie Morza Śródziemnego, ale również w Europie Wschodniej oraz rosnące oczekiwania ze strony krajów partnerskich, co do wsparcia ich w procesie transformacji demokratycznej i reform. Strategia ta w sposób szczególny odnosi się do promowania procesów transformacji demokratycznej i oparta jest o zasady zróżnicowania i warunkowości pomocy (tzw. zasada *more-for-more*)<sup>32</sup>.

Zaproponowanie beneficjentom szybszego rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez EPS wymagało sformalizowania prawnego poprzez podpisanie niezbędnych dokumentów z państwami zaliczanymi do „kręgu przyjaciół”. Prawnymi podstawami udziału państw w EPS są: 1) w odniesieniu do polityki UE: art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym „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) w odniesieniu do stosunków dwustronnych: umowy o partnerstwie i współpracy (z krajami Europy Wschodniej) oraz eurośródziemnomorskie układy o

---

<sup>29</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. *Partnerstwo Wschodnie*, KOM(2008) 823, wersja ostateczna.

<sup>30</sup> Pszczółkowska D., Pawlicki J., *Partnerstwo wschodnie zaczęło się w Pradze*, „Gazeta Wyborcza” z 8 maja 2010 r.

<sup>31</sup> Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 25 maja 2011 r. „Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie”, COM(2011) 303 wersja ostateczna, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/rx0033\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/rx0033_pl.htm)

<sup>32</sup> *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, <http://polskawue.gov.pl/Europejska,Polityka,Sasiedztwa,7968.html>

stowarzyszeniu (z krajami śródziemnomorskimi).<sup>33</sup> Głównym dokumentem określającym zasady, zasięg geograficzny oraz metodologię kwestii współpracy regionalnej w ramach EPS jest przywoływana wcześniej „Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa” z 12 maja 2004 r.

Stosunki między Ukrainą a Unią Europejską rozpoczęły się w grudniu 1991 r., kiedy Minister Spraw Zagranicznych Holandii, jako przedstawiciel państwa sprawującego prezydencję w UE, oficjalnie uznał niepodległość Ukrainy w imieniu Unii Europejskiej. Polityka rozwoju stosunków Ukrainy z Unią Europejską jest realizowana na podstawie Ustawy Ukrainy z 1 lipca 2010 r. „O podstawach polityki wewnętrznej i zagranicznej”<sup>34</sup>. Zgodnie z art. 11 Ustawy, jedną z podstawowych zasad polityki zagranicznej Ukrainy jest „zapewnienie integracji Ukrainy do europejskiej przestrzeni politycznej, gospodarczej i prawnej, dążąc do członkostwa w UE”. Chociaż intencje rozwoju stosunków Ukrainy z UE zostały zadeklarowane znacznie wcześniej – w uchwale Najwyższej Rady Ukrainy z 2 lipca 1993 r. „O podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Ukrainy”<sup>35</sup>, gdzie Ukraina po raz pierwszy zadeklarowała swoje europejskie aspiracje.

Współpraca pomiędzy Ukrainą a UE formalnie była kontynuowana w zatwierdzonej w 1998 r. dekretem Prezydenta Ukrainy<sup>36</sup> *Strategii integracji Ukrainy z UE*, która została wprowadzona w życie w tym samym roku. W szczególności w *Strategii* członkostwo w UE zostało zadeklarowane jako długoterminowy cel strategiczny europejskiej integracji Ukrainy. Natomiast w 2000 r. został przyjęty *Program integracji Ukrainy do UE*<sup>37</sup>, zatwierdzony dekretem Prezydenta Ukrainy № 1072/2000 z 14 września 2000 r.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Więcej na temat różnic pomiędzy tymi dwoma rodzajami umów zobacz: Flaesch-Mougin C., *Differentiation and Association within the PEMA*, w: The EU's enlargement and Mediterranean strategies: A comparative analysis, (red.) Marc Maresceau, Erwan Lannon, Palgrave, New York 2001, s. 63–96.

<sup>34</sup> Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>

<sup>35</sup> Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 02 липня 1993 р., <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3360-12/conv>

<sup>36</sup> Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/615/98>

<sup>37</sup> Програма інтеграції України до Європейського Союзу, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00>

<sup>38</sup> Указ Президента України «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу», від 14 вересня 2000 р., <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1072/2000>

Podstawą stosunków Ukrainy z Unią Europejską są: Umowa o Partnerstwie i Współpracy z 1998 r. oraz plan działania przyjęty 21 lutego 2005 r.<sup>39</sup> (Ukraina była pierwszym państwem, które zawarło z UE plan działania). Strategiczny dokument dla Ukrainy został opracowany na lata 2007–2013. Plan przestał jednak obowiązywać w marcu 2009 r. i na razie dwustronne stosunki Ukraina–UE regulowane są Agendą Stowarzyszenia Ukraina-UE (*EU-Ukraine Association Agenda*) przyjętą przez Radę Współpracy UE–Ukraina 23 listopada 2009 r.<sup>40</sup> Z formalnego punktu widzenia plan działania należał do narzędzi EPS, jednak Agenda Stowarzyszenia Ukraina–UE formalnie nie zawiera się w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Traktowana jest jako ekskluzywny dwustronny instrument współdziałania między Ukrainą a UE, powołany by wzmocnić dwustronną podstawę współpracy oraz wyodrębnić ją z ogólnego kontekstu EPS. Główne zadania współpracy UE z Ukrainą w ramach EPS zawarte w dokumencie strategicznym. Priorytetowe dziedziny pomocy Unii Europejskiej dla Ukrainy zostały określone jeszcze w planie działań Ukraina-UE<sup>41</sup>.

Reasumując, na podstawie przedstawionych rozważań można stwierdzić, że Europejska Polityka Sąsiedztwa nie powstała jednak *ex nihilo*, a stała się wynikiem dotychczasowego rozwoju stosunków między UE a państwami obecnie zaliczanymi do kategorii sąsiadów. Głównym celem realizacji tej polityki jest rozszerzenie strefy dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa wokół granic zewnętrznych Unii. Kreowanie agendy europejskiej oraz wpływanie na nią wydaje się jedną z mocniejszych stron Polski, państwa, dzięki dyplomacji którego zostało zapoczątkowane Partnerstwo Wschodnie – program określający wymiar wschodni polityki Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, który umożliwił Ukrainie bezpośrednio uczestniczyć w życiu Europy. Należy zauważyć, że dzięki wysiłkom Polski sprawy wspierania europeizacji Ukrainy stały się częścią unijnej agendy, a wówczas Partnerstwo Wschodnie – narzędziem integracji.

---

<sup>39</sup> *План дій Україна-ЄС*, [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693)

<sup>40</sup> *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, [http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010\\_eu\\_ukraine\\_association\\_agenda\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf)

<sup>41</sup> *Порядок денний асоціації Україна-ЄС* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&artid=243281941&cat\\_id=223345338&cti\\_me=1266423569791](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&artid=243281941&cat_id=223345338&cti_me=1266423569791)



Art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej mówi, że o członkostwo w Unii Europejskiej ubiegać się może każdy kraj europejski. Również doświadczenia historyczne pokazały, że najskuteczniejszym mechanizmem zmian w procesie integracji państw ubiegających się o członkostwo była perspektywa integracji. Tempo pracy nad EPS było dość szybkie i w jej obecnym kształcie tworzy ona wspólne ramy dla stosunków ze wszystkimi sąsiadami. Główną słabością EPS wydaje się być bardzo ogólne potraktowanie kwestii jakichkolwiek korzyści, które UE gotowa zaoferować sąsiadom w zamian za podjęcie przez nich dostosowania do standardów unijnych.