

AGNIESZKA CIANCIARA

Instytut Studiów Politycznych PAN

Partnerstwo Wschodnie – polski sukces

Notatka informacyjna na temat implementacji inicjatywy Partnerstwa Wschodniego¹

W notatce z 17 grudnia 2008 r., podpisanej przez ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego (pierwotnie opatrzonej klauzulą *zastrzeżone*, która została zniesiona 16 września 2014 r.) przedstawiono inicjatywę Partnerstwa Wschodniego (PW) jako kluczowy element realizacji polskiej polityki wschodniej i jednocześnie pierwszy od momentu akcesji promowany przez Polskę „autorski” projekt w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej.

Nie sposób rozpatrywać tej inicjatywy bez uwzględnienia szerszego kontekstu powstania i rozwoju Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) oraz logiki konkurencji i równoważenia zaangażowania Unii w regionie południowym (Morze Śródziemne) i wschodnim (Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy)². Zarówno Unia dla Morza Śródziemnego, jak i Partnerstwo Wschodnie, promowane przez, odpowiednio, Francję i Polskę, motywowane były głównie narodowymi preferencjami i interesami w zakresie polityki wobec sąsiadów oraz związkami historycznymi i gospodarczymi tych państw z obydwoma regionami. Ponadto zarówno polityka sąsiedztwa w wymiarze dwustronnym, jak i jej wielostronne wymiary miały charakter reaktywny i były odpowiedzią na endogenne procesy zachodzące w sąsiedztwie. O włączeniu Kaukazu Południowego do EPS Unia zdecydowała po wydarzeniach tzw. rewolucji róż w Gruzji, które zwiastowały prozachodnie i prodemokratyczne zmiany

1 Dokument pochodzi z Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

2 Więcej: A.K. Cianciara, *Partnerstwo Wschodnie 2009–2014: geneza, funkcjonowanie, uwarunkowania*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, s. 18–45.

w regionie. Partnerstwo, zainicjowane przez Polskę w celu równoważenia inspirowanego przez Francję zaangażowania UE na południu (propozycja utworzenia tzw. unii śródziemnomorskiej przedstawiona jesienią 2007 r. przez prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego), zaczęło funkcjonować w dużej mierze dzięki wybuchowi wojny rosyjsko-gruzińskiej.

W marcu 2008 r. Rada Europejska sformułowała główne zasady funkcjonowania Unii dla Morza Śródziemnego. Już 20 maja 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat dotyczący implementacji tej inicjatywy, która miała zostać oficjalnie zainaugurowana w Paryżu w lipcu 2008 r. Rząd RP zaakceptował propozycję projektu śródziemnomorskiej współpracy wielostronnej pod warunkiem ustanowienia analogicznego wymiaru współpracy wielostronnej w sąsiedztwie wschodnim. W rezultacie polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego, datowana na 23 maja, została przedstawiona Radzie na posiedzeniu w dniach 26–27 maja i zaakceptowana przez Radę Europejską w czerwcu 2008 r. Komisję poproszono jednak o przygotowanie szczegółowej propozycji dopiero na wiosnę 2009 r., co w sposób jaskrawy kontrastowało z tempem prac nad wymiarem południowym. Dopiero wybuch wojny rosyjsko-gruzińskiej w sierpniu 2008 r. stworzył okoliczności sprzyjające przyspieszeniu prac, w rezultacie czego Komisja opublikowała propozycję implementacji Partnerstwa 3 grudnia 2008 r.³ Prezentowany dokument powstał już po tej publikacji i przed formalnym zaakceptowaniem propozycji przez Radę Europejską w marcu 2009 r.

Inicjatywa Partnerstwa miała na celu zdynamizowanie dwustronnego wymiaru stosunków państw sąsiedzkich (zwłaszcza Ukrainy) z Unią Europejską oraz uzupełnienie go o współpracę wielostronną sześciu partnerów z UE. O ile jednak dokumenty unijne wskazują na dość ograniczony i skromny charakter tej inicjatywy, tak w wymiarze instytucjonalnym, jak i finansowym, o tyle w tekście prezentowanej notatki podkreśla się ambitny charakter i wielki potencjalny wpływ Partnerstwa. Warto zaznaczyć, że w wymiarze dwustronnym negocjacje na temat pogłębionej strefy wolnego handlu między UE i Ukrainą podjęto na długo przed uruchomieniem PW. Jakkolwiek dodanie wymiaru wielostronnego faktycznie świadczyło o zmianie unijnej „filozofii” wobec wschodnich sąsiadów, to jednak zarówno bardzo ograniczone środki finansowe przeznaczane na ten cel, jak i brak woli politycznej ze strony samych partnerów stanowiły poważne ograniczenie dla rozwoju realnej

3 Communication from the Commission, *Eastern Partnership*, COM(2008) 823 final, Brussels, 3 December 2008.

współpracy regionalnej. Poszczególnym państwom nie zależało na wielostronnej współpracy, czy to ze względu na dwustronne konflikty (między Armenią i Azerbejdżanem o Górski Karabach), czy to z powodu poczucia wyjątkowości i niechęci do bycia w jednym „koszyku” z małymi i mającymi ograniczone aspiracje europejskie partnerami (Ukraina).

W notatce jest mowa również o przekształceniu dotychczasowej współpracy z państwami sąsiedzkimi w „proces postępującej integracji z UE”. Tymczasem w dokumentach unijnych pisano raczej o „zbliżeniu”, a nie „integracji”, ponieważ to ostatnie określenie zarezerwowane jest dla państw kandydujących, a akcesja nigdy nie była oficjalnym celem polityki sąsiedztwa. Podobnie wymienione w notatce cele Partnerstwa – „pełne uczestnictwo w jednolitym rynku” czy „rozwój regionalny, wyrównujący różnice rozwojowe” – sprawiają wrażenie wyolbrzymionych w stosunku do uzgodnień, jakie zapadły na poziomie unijnym i znalazły odzwierciedlenie w grudniowym komunikacie Komisji. Realizacja tak zakreślonych celów oznaczałaby *de facto* akcesję – korzystanie z czterech swobód oraz polityki spójności, co w przypadku krajów, którym UE odmawiała perspektywy członkostwa, było wykluczone.

Optymistyczna ocena transformacyjnego potencjału Partnerstwa Wschodniego współgra z lakonicznym odniesieniem do zadań, jakie stoją przed wschodnimi partnerami. W notatce jest wprawdzie ogólnie mowa o konieczności ogromnego wysiłku ze strony państw sąsiedzkich, jednak zdecydowanie nie docenia się trudności związanych z bardzo niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego tych państw, hybrydowymi lub autorytarnymi reżimami oraz z rolą Federacji Rosyjskiej. W szczególności ten ostatni problem został potraktowany pobieżnie i w sposób niewolny od sprzeczności. Z jednej strony stwierdza się, że projekt PW nie jest wymierzony w Rosję, z drugiej zaś – że efektem Partnerstwa ma być sytuacja, w której adresaci inicjatywy nie będą już częścią „faktycznej strefy wpływów i interesów Rosji”.

Wreszcie dość zaskakująco brzmi stwierdzenie, że państwa wschodniego sąsiedztwa mogą – w rezultacie pełnej realizacji założeń PW – „zbudować relacje na poziomie obecnie występującym między UE a Norwegią i Szwajcarią”. Zignorowano fakt, że Norwegia i Szwajcaria są państwami znacząco bogatszymi od państw UE, a ich pozostawanie poza Unią nie wynika z niespełniania kryteriów akcesyjnych (politycznych i ekonomicznych), lecz z braku woli politycznej. Tymczasem wschodni sąsiedzi, posiadający PKB *per capita* na poziomie kilkunastu procent średniej unijnej, nie mieli żadnych realnych szans na osiągnięcie poziomu rozwoju Norwegii czy Szwajcarii w ciągu kolejnych kilkadziesiąt lat, zwłaszcza w sytuacji, gdy wsparcie

unijne było dramatycznie niższe niż w przypadku krajów kandydujących, o członkowskich nie wspominając⁴.

Partnerstwo Wschodnie było niewątpliwie ważną inicjatywą, która wzmocniła polityczną dynamikę relacji Unii Europejskiej z jej wschodnimi sąsiadami i pośrednio przyczyniła się do fundamentalnych przemian geopolitycznych we wschodnim sąsiedztwie. Nadmierny optymizm, w jakim napisany jest dokument, co do transformacyjnego i integracyjnego potencjału tej inicjatywy, można przypisać wewnętrznej grze politycznej w Polsce oraz pragnieniu ministra spraw zagranicznych wzmocnienia swojej pozycji w rządzie przez zarysowanie perspektyw wielkiego sukcesu Polski w polityce europejskiej. Zwraca również uwagę liczne grono adresatów notatki (rozdzielnika), wskazujące na nadanie jej przez ministra Sikorskiego priorytetowego znaczenia. Oprócz prezydenta Lecha Kaczyńskiego (2005–2010), marszałków Sejmu – Bronisława Komorowskiego (prezydent RP w latach 2010–2015) i Senatu – Bogdana Borusewicza, premiera Donalda Tuska oraz wicepremierów Waldemara Pawlaka (PSL) i Grzegorza Schetyny (PO), jej adresatami byli też ministrowie: obrony narodowej (Bogdan Klich), środowiska (Maciej Nowicki), rolnictwa (Marek Sawicki), kultury (Bogdan Zdrojewski), sprawiedliwości (Zbigniew Cwiąkowski), jak również sekretarz stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej (Mikołaj Dowgielewicz), podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP (Mariusz Handzlik), przewodniczący sejmowej i senackiej Komisji Spraw Zagranicznych (Krzysztof Lisek i Leon Kieres – dopisani odrębnie). Adresatami pisma było również całe ówczesne kierownictwo MSZ oraz dyrektorzy departamentów w ministerstwie. Uwagę zwraca również bardzo szybkie odtajnienie notatki, po niecałych sześciu latach od jej opracowania.

Na zakończenie warto wskazać na funkcje prezentowanego dokumentu. Wydaje się, że oprócz wzmocnienia pozycji ministra spraw zagranicznych we własnym obozie politycznym miał on przede wszystkim umożliwić zarysowanie języka, stworzenie dyskursywnych ram, w których polscy przedstawiciele winni mówić o Partnerstwie Wschodnim – czy to w kontekście perspektyw europejskiej „integracji” dla wschodnich sąsiadów (zwłaszcza Ukrainy), czy to w kontekście polemiki z argumentacją, że Partnerstwo jest „antyrosyjskie”.

4 Budżet EPS (sąsiedztwo wschodnie i południowe) na lata 2014–2020 wynosi 15,4 mld EUR. Tymczasem w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) tylko dla Bałkanów i Turcji przeznaczono na lata 2014–2020 – 11,7 mld EUR. Polska – w ramach funduszy strukturalnych – ma otrzymać w latach 2014–2020 – 86 mld EUR.

Minister Spraw Zagranicznych

Radosław Sikorski⁵

Warszawa, 17 grudnia 2008 r.

DW-z-380-08

ZASTRZEŻONE⁶

PILNE

Egz. nr pojedynczy

**Notatka informacyjna
na temat implementacji inicjatywy Partnerstwa Wschodniego**

Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego (PW) jest pierwszym promowanym przez Polskę autorskim projektem w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej. Jest ona skierowana przede wszystkim do państw Europy Wschodniej, a także Kaukazu Południowego, czyli do regionu najważniejszego z punktu widzenia interesów polityki zagranicznej RP. Inicjatywę tę, zbudowaną na idei stopniowej, ewolucyjnej integracji państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego z UE, udało się wprowadzić w system polityki zewnętrznej UE dzięki odpowiednim decyzjom Rady Europejskiej oraz wskutek przyjęcia przez Komisję Europejską „Komunikatu” zawierającego propozycje implementacyjne.

1. Decyzje ws. Partnerstwa Wschodniego

W oparciu o polsko-szwedzką inicjatywę utworzenia Partnerstwa Wschodniego, przedstawioną w maju 2008 r. w wyniku intensywnych zabiegów dyplomatycznych, Polsce i Szwecji, wspieranych przez koalicję państw podobnie myślących, udało się przekonać wszystkie państwa członkowskie UE do uruchomienia prac nad PW. Doszło do tego w wyniku decyzji Rady Europejskiej w czerwcu 2008 r., która poleciła Komisji Europejskiej przygotowanie odpowiednich propozycji.

Polska wykorzystała wydarzenia związane z konfliktem rosyjsko-gruzińskim z sierpnia br. do przyspieszenia prac KE i Rady UE nad PW, zgodnie

5 Radosław Sikorski – minister obrony narodowej w latach 2005–2007 w rządzie koalicyjnym Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligii Polskich Rodzin, w latach 2007–2014 minister spraw zagranicznych w rządzie koalicyjnym Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), marszałek Sejmu w latach 2014–2015 oraz wiceprzewodniczący PO do 2016 r.

6 Klauzula „zastrzeżone” zniesiona: „Znoszę klauzulę. 16/9/2014 Sikorski” [odrębny podpis ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego na pierwszej stronie dokumentu]. Kilka dni później, 22 września 2014 r., został zaprzysiężony nowy rząd koalicji PO–PSL na czele z premier Ewą Kopacz. Na stanowisku ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego zastąpił Grzegorz Schetyna.

z konkluzjami Rady Europejskiej z września i października 2008 r. Podjęliśmy intensywne konsultacje dwustronne, także przy współudziale Szwecji, z Komisją Europejską i niektórymi państwami członkowskimi UE oraz przygotowaliśmy, wraz ze Szwecją, szczegółowy materiał bazowy dotyczący PW (non-paper z 3 października 2008 r.), na którym Komisja Europejska mogła się oprzeć, opracowując „Komunikat”. Działania powyższe przyniosły pożądaný skutek. Przyjęty w dniu 3 grudnia 2008 r. „Komunikat” KE ws. PW jest w ogromnej mierze odzwierciedleniem idei i postulatów zgłoszonych w polsko-szwedzkim dokumencie.

Proces uruchamiania Partnerstwa Wschodniego przez UE znajduje się obecnie w połowie drogi. Kolejnym i decydującym etapem będzie dyskusja w Radzie UE⁷, w gronie państw członkowskich UE i przyjęcie Partnerstwa Wschodniego w ostatecznej formie przez Radę Europejską w marcu 2009 r. Następnym etapem uruchamiania PW będzie pierwszy Szczyt Partnerstwa Wschodniego w I poł. 2009 r., który zorganizuje Prezydencja czeska.

W interesie Polski jest przyjęcie przez marcową Radę Europejską Partnerstwa Wschodniego w formie jak najbardziej ambitnej. Z tego też względu niezbędne jest wzmoczenie wysiłków wszystkich przedstawicieli RP w celu wsparcia procesu przyjmowania decyzji dot. PW oraz akceptacji Partnerstwa i pełnego zaangażowania ze strony partnerów wschodnich.

2. Znaczenie Partnerstwa Wschodniego

Przyjęcie ambitnego Partnerstwa Wschodniego stanowić będzie zasadniczą zmianę filozofii i zasad kształtowania UE z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą). Obecna współpraca, mająca formę relacji poszczególnych państw wschodnich z Unią jako całkowicie odrębnych organizmów ekonomicznych i politycznych, zostanie przekształcona w proces postępującej integracji tych państw z UE. Ważne tu będzie także sprzężanie postępów modernizacyjnych w tych krajach, ułatwiających im dochodzenie do standardów unijnych, z szeroko pojętą tendencją integracyjną. Integracja ta wyrażać się będzie nie tylko w zbliżeniu rzeczonych państw do Unii, ale i w budowaniu mostów porozumienia i współpracy pomiędzy nimi.

Przede wszystkim w ramach PW państwom partnerskim zaoferowane zostanie polityczne stowarzyszenie, które jednoznacznie jest kojarzone z kolejnym etapem dochodzenia pozaunijnych państw europejskich do pełnej integracji z UE.

7 Wszystkie podkreślenia pochodzą od autorów notatki.

Otwarta zostanie szybsza ścieżka przyjmowania przez te państwa norm, wartości i standardów UE. PW stanie się również drogą do pełnego ich uczestnictwa w jednolitym rynku UE (poprzez pogłębione i kompleksowe umowy o wolnym handlu), a więc w swobodnym przepływie towarów, usług i kapitału, połączonym z harmonizacją prawa. Jednocześnie wzmocnieniu ulegnie unijne wsparcie dla reform państw partnerskich (poprzez nowy instrument *Comprehensive Institution Building Programme*) oraz dla rozwoju regionalnego, zwłaszcza poprzez działania wyrównujące różnice rozwojowe pomiędzy regionami tych państw. Jako docelowy zostanie im zaoferowany ruch bezwizowy, umożliwiający wszystkim obywatelom państw partnerskich swobodne poruszanie się po obszarze UE. Prowadzić do tego będzie etapowy proces wprowadzenia ułatwień wizowych, a następnie wiz bezpłatnych, powiązany z implementacją unijnych praktyk i standardów w zarządzaniu granicami przez wschodnich partnerów. Stopniowemu otwieraniu dla pracowników ze Wschodu mają też podlegać rynki pracy państw UE. Jednym z priorytetów Partnerstwa jest ponadto szeroko rozumiana współpraca w sferze energii, począwszy od wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego, na promowaniu technologii energooszczędnych kończąc.

Szczególnego podkreślenia wymaga także utworzenie, po raz pierwszy w ramach Partnerstwa Wschodniego, współpracy wielostronnej UE z państwami regionu, obejmującej szeroką gamę zagadnień. W jej ramach mają być ponadto realizowane duże projekty – tzw. inicjatywy flagowe, wśród których szczególne znaczenie dla Polski ma inicjatywa „Południowy Korytarz Energetyczny”, służąca dywersyfikacji tras przesyłu oraz źródeł dostaw surowców energetycznych dla UE.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż Partnerstwo Wschodnie jest pierwszą inicjatywą, która warunkowo włącza izolowaną dotąd Białoruś w obieg europejski oraz nakreśla dla niej jasną i kuszącą perspektywę rozwoju współpracy z UE, a nawet postępującej integracji z Unią.

Należy przy tym dostrzec istotną rolę zasady dyferencjacji, leżącej u podstaw funkcjonowania PW. Zgodnie z nią profil działań i współpracy w ramach PW będzie dostosowany do potrzeb, możliwości i aspiracji każdego z partnerów wschodnich. Nadrzędnym celem jest umożliwienie państwom najbardziej zaawansowanym w relacjach z UE, zwłaszcza Ukrainie, do posuwania się jak najszybciej w procesie integracji, a jednocześnie zapewnienie wszystkim sześciu państwom jednakowych i ambitnych celów długoterminowych otwierających przed nimi drogę do ścisłej integracji z UE.

Partnerstwo Wschodnie nie jest inicjatywą antyrosyjską. Nie wyklucza również udziału Rosji w wielostronnych projektach w ramach Partnerstwa.

PW jest zarazem w pewnym stopniu odpowiedzią na działania Rosji wobec państw sąsiedzkich. Realizacja PW w wyżej przedstawionej, ambitnej formie ma spowodować odrzućenie takiego stanu rzeczy, przy którym państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego pozostawałyby w faktycznej strefie wpływów i interesów Rosji. Partnerstwo Wschodnie jest dalekosiężnym projektem, który zmierza w praktyce do integracji szóstki państw z Unią Europejską.

Partnerstwo Wschodnie ma bowiem zapewnić włączenie tych krajów w sieć powiązań i współzależności właściwych dla Unii Europejskiej, jakkolwiek na obecnym etapie bez możliwości wskazania perspektywy członkostwa w UE. Stwarza maksymalne, w obecnej formie funkcjonowania UE, możliwości współpracy i zbliżenia, na jakie mogłyby się dziś zgodzić państwa członkowskie UE – w sytuacji, w której większość z nich w perspektywie najbliższych lat nie jest skłonna dyskutować nt. kolejnego rozszerzenia UE (z wyjątkiem odkładanego członkostwa Chorwacji). Należy również zauważyć, iż PW korzysta z wzorów działań i instrumentów unijnych zastosowanych wobec państw Bałkanów Zachodnich, które stopniowo będą przystępowały do UE.

Pełna realizacja Partnerstwa Wschodniego będzie wymagać znacznego i rosnącego zaangażowania UE oraz ogromnego wysiłku ze strony państw partnerskich. W toku tej realizacji przeniesienie na Wschód unijnych norm, standardów, wartości, a przede wszystkim dorobku prawnego, potencjalnie może zbudować relacje na poziomie obecnie występującym np. pomiędzy UE a Norwegią czy Szwajcarią, których gospodarki są w pełni zintegrowane z unijnym jednolitym rynkiem, a obywatele swobodnie poruszają się po całym obszarze Unii Europejskiej. Sprawa zaś hipotetycznego członkostwa obu tych krajów w UE jest całkowicie uzależniona od suwerennej woli społeczeństw: norweskiego i szwajcarskiego.

Wnioski

1. Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego stwarza tym państwom partnerskim, które aspirują do członkostwa w UE, realistyczną perspektywę dochodzenia do tego członkostwa, innym zaś państwom – możliwość zacieśnienia więzi z UE. Bez podniesienia bowiem standardów życia politycznego, ekonomicznego i społecznego do poziomu zbliżonego do wymogów unijnych, czemu bezpośrednio ma służyć PW, trudno sobie wyobrazić formalną zgodę UE na przyjęcie tych krajów. W rezultacie implementacja PW uruchomi proces stopniowej integracji krajów Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego

z UE. Tym samym stanowić będzie kluczowy element realizacji polskiej polityki wschodniej, ukierunkowanej na wspieranie niepodległych i stabilnych partnerów wschodnich, których rozwój jest oparty na zasadach i wartościach europejskich.

2. Wobec ujawniającej się niechęci niektórych państw UE wobec ambitnych celów Partnerstwa Wschodniego zawartych zarówno w dokumentach polsko-szwedzkich, jak i „Komunikacie” KE niezbędne jest wzmoczenie wysiłków przedstawicieli RP w celu wsparcia inicjatywy PW na etapie dyskusji w Radzie UE, która powinna prowadzić do przyjęcia jej przez Radę Europejską w marcu 2009 r.

3. Konieczne jest zapewnienie spójnego i pozytywnego przekazu odnośnie do Partnerstwa Wschodniego ze strony wszystkich przedstawicieli RP. Przekaz taki winien być adresowany zwłaszcza do przedstawicieli innych państw UE, instytucji unijnych, a także upowszechniony w ramach prowadzonej dyplomacji publicznej.

4. Dla powodzenia inicjatywy konieczne jest zapewnienie pozytywnego przyjęcia PW ze strony państw partnerskich. Służyć temu będą zarówno intensywne konsultacje dwustronne z nimi, jak i działania promujące zalety PW w środowiskach opiniotwórczych i społeczeństwach tych państw.

5. Przyjęcie przez Radę Europejską w marcu 2009 r. inicjatywy PW oraz jej efektywna realizacja wpłynie na znaczące wzmocnienie pozycji Polski w UE oraz w regionie Europy Środkowej i Wschodniej.

Sikorski
[podpis]

Sporządził: A. Cieszkowski⁸

8 Andrzej Cieszkowski – pełnomocnik ministra spraw zagranicznych ds. Partnerstwa Wschodniego w latach 2008–2013, w latach 2013–2016 ambasador RP w Gruzji.