

## **Parlament Europejski wobec sytuacji krajów Partnerstwa Wschodniego oraz Ukrainy przed zawarciem umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską**

Zaplanowany na 28-29 listopada 2013 r. w Wilnie szczyt Partnerstwa Wschodniego (PW) ma być okazją do podpisania umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską (UE). Ten krok w procesie integracji Ukrainy z instytucjami europejskimi przypieczętuje równocześnie kolejny etap przeobrażenia sceny geopolitycznej Środkowej i Wschodniej Europy. Rozgrywające się w ostatnich tygodniach wydarzenia w relacjach Ukrainy z Rosją pokazują jednak sporą determinację ze strony największego państwa tej części Europy do zahamowania procesu integracji Kijowa z zachodnimi strukturami politycznymi i gospodarczymi. Nie po raz pierwszy reakcja strony rosyjskiej na uszczuplanie jej wpływów, zwłaszcza na obszarze republik postradzieckich, nacechowana jest sprzeciwem nie unikającym konfrontacji. W przypadku Ukrainy nabrał on bardzo gwałtownego charakteru, a usytuowanie po przeciwnej stronie sporu UE nadało sprawie szeroki oddźwięk. „UE nie jest tylko obserwatorem zaistniałej sytuacji, ale stroną. Działania Rosji nie są wymierzone tylko w kierunku Ukrainy, ale również Unii” – stwierdził 19 sierpnia br. polski deputowany do PE Jacek Saryusz-Wolski, sprawujący funkcję wiceprzewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego PW *EuroNest* i sprawozdawca PE na temat Wschodniego Sąsiedztwa UE. Rosyjskie decyzje, łamiące reguły Światowej Organizacji Handlu (WTO), nie stanowią konfliktu handlowego, lecz „bardzo poważny konflikt polityczny o podłożu geopolitycznym”.

Nr 139 / 2013  
23'09'13

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

Autor:  
**Natalia Jackowska**

Redakcja:  
Marta Götz  
Radosław Grodzki  
Krzysztof Malinowski

Wprowadzona w sierpniu wzmożona kontrola towarów na granicy ukraińsko-rosyjskiej, blokada importu słodyczy z tego kraju, embargo na mołdawskie alkohole to tylko niektóre z działań spowodowanych rzekomo zażaleniami rosyjskich konsumentów. Kontekst, w jakim pojawiła się rosyjska presja, podaje jednak w wątpliwość te tłumaczenia, a wstrzymanie do Rosji dostaw (np. wyrobów stalowych z kontrolowanego przez Rinata Achmetowa holdingu *Metinvest*) uderza również w rosyjską gospodarkę. Przyjęta w to miejsce nowa wersja tarczy antyrakietowej, w której nasz kraj odgrywać miał znacznie mniejszą rolę, była niewątpliwie gestem w stronę Rosji.

Przeprowadzonej na forum Komisji Spraw Zagranicznych PE w dniu 28 sierpnia 2013 r. debacie na temat sytuacji Ukrainy towarzyszyło wysłuchanie opinii przedstawicieli opozycji: Witalija Kliczki z Ukraińskiego Demokratycznego Aliansu na Rzecz Reform oraz Arsenija Jaszeniuka z partii *Batkiwszczyna*. Reprezentowane ugrupowania opozycyjne popierają zawarcie umowy stowarzyszeniowej i w tym duchu wywierają presję na rząd Wiktora Janukowycza. Deputowani PE w toku debaty podkreślali, że działania Rosji stanowią pogwałcenie reguł WTO, a jako takie skierowane są w pierwszej kolejności przeciwko obywatelom Ukrainy. Wyrażanemu przez członków PE poparciu umowy stowarzyszeniowej towarzyszyły zastrzeżenia do niezrealizowanych dotąd przez Ukrainę postulatów (odstąpienie od wybiórczej sprawiedliwości, reforma urzędu prokuratora generalnego, uwolnienie byłej premier Julii Tymoszenko), zaleconych przez Radę do Spraw Zagranicznych UE. Przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Elmar Brok akcentował konieczność suwerennego toku podejmowanej decyzji: „Przyszłość Ukrainy – czy wybierze ona współpracę z Rosją, czy z UE w zakresie handlu czy stosunków politycznych – powinna rozstrzygnąć się w Kijowie, a nie w Moskwie czy Brukseli”. Stanowcze opinie, podniesione podczas posiedzenia Komisji m.in. przez Jacka Saryusz-Wolskiego, interpretowały jednoznacznie kroki podjęte przez Rosję jako próby zablokowania umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE, a także jako kontestację całego programu PW. Polski deputowany wzywał do potraktowania zaistniałego problemu w sposób całościowy, nie – jak początkowo zareagowała Komisja Europejska – jako kwestii handlowej, lecz jako próby ograniczenia UE oraz programu Partnerstwa Wschodniego.

Temat rosyjskich nacisków na Ukrainę i inne kraje PW był następnie przedmiotem obrad posiedzenia plenarnego PE w Strasburgu (9-12 września 2013 r.). W dyskusji padły propozycje złożenia formalnej noty protestacyjnej, skargi na forum WTO, zastosowanie retorsji wykorzystujących unijne narzędzia polityki handlowej (np. embargo na rosyjskie alkohole jako odpowiedź na rosyjskie embargo mołdawskich



win) oraz złożenie gotowej już skargi UE na nadużywanie przez *Gazprom* dominującej pozycji i manipulacje cenowe wobec europejskich odbiorców gazu. Przygotowane przez poszczególne frakcje projekty rezolucji zostały, poza jednym, zastąpione wspólnym tekstem. Ów wyjątek stanowił projekt zgłoszony przez przedstawicieli Konfederacyjnej Grupy Zjednoczonej Lewicy Europejskiej/Nordyckiej Zielonej Lewicy, skupiającej 35 eurodeputowanych wywodzących się głównie z niemieckiej partii *Die Linke* oraz ugrupowań lewicowych i komunistycznych. Konkluzje tego projektu przesuwają ciężar odpowiedzialności za zaistniałą sytuację na UE, a szczególnie Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, krytykują jej niewystarczającą aktywność w dialogu z Rosją, niewłaściwe – zdaniem autorów dokumentu – powiązanie promocji praw człowieka i obywatelskich z kształtowaniem interesów gospodarczych i geopolitycznych.

Przyjęty natomiast jako wspólny dla chadeków, socjalistów, liberałów, Zielonych oraz konserwatystów projekt rezolucji wzywa Rosję do odejścia od konfrontacyjnej linii i podjęcia kooperacji korzystnej dla wszystkich stron. Posłowie apelują do państw PW o kontynuację przygotowań do jesiennego szczytu w Wilnie i podpisania – przez te, które będą gotowe (czyli Ukrainę) – umów stowarzyszeniowych. Złożoną niedawno przez Armenię deklarację przystąpienia do rosyjskiej unii celnej uznali za wymuszoną groźbami Rosji. Rezolucja PE wskazuje równocześnie potrzebę większej aktywności samej Unii na rzecz krajów objętych programem PW, aby zastosowanie konkretnych i efektywnych mechanizmów wspierało ich suwerenne i wolne aspiracje oraz zamierzenia. Rezolucja ma trafić także do rządów i parlamentów krajów Partnerstwa Wschodniego oraz Federacji Rosyjskiej, a także do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Ten stosunkowo obszerny dokument przypomina o elementarnych wartościach stanowiących podstawę europejskiego ładu politycznego i gospodarczego, bez poszanowania których nie sposób myśleć o perspektywie stowarzyszenia Ukrainy, Armenii, Gruzji i Mołdawii z UE. Rezolucja stawia otwarte zarzuty pod adresem Rosji, próbującej podważyć i zakwestionować PW, a pośrednio politykę zewnętrzną UE. Przywołuje zasadę suwerenności i swobody decydowania o udziale w wielostronnych umowach gospodarczych, przypomina też o konieczności respektowania zasad prawa międzynarodowego potwierdzonych m.in. porozumieniami helsińskimi. Wskazuje zasadniczą różnicę polegającą na fakcie, „że przystąpienie do unii celnej – w przeciwieństwie do układu o stowarzyszeniu – nie wymaga żadnych punktów odniesienia opartych na wartościach ani uwarunkowań, w związku z czym nie może być postrzegane jako zachęta do przeprowadzania krajowych reform”. Z



pewnością ten ostatni argument jest kluczowy dla zrozumienia wagi rozstrzygnięcia podejmowanego przez państwa PW. Droga integracji, na którą mają szansę wejść, daje wprawdzie odległą perspektywę pełnego udziału w instytucjach europejskich, stanowi jednak radykalne odcięcie się od orbity wpływów Kremla, poczuwającego się do roli protektora strefy dawnych wpływów radzieckich.

Problem kursu kolizyjnego, na którym znalazła się Rosja, Ukraina oraz UE rozpatrywany być musi w koniunkcji z diagnozą stanu programu PW, którego urzeczywistnianie pozostawia wiele do życzenia, nie tylko w krajach, do których jest adresowany, ale także po stronie UE. Ugruntowanie w społeczeństwach państw PW wartości i postaw właściwych demokracji, nawyków praworządności oraz standardów praw człowieka jest postulatem ciągle aktualnym, niemniej istotnym jak dopełnienie kryteriów politycznych, gospodarczych i prawnych przybliżających stowarzyszenie z UE. Doświadczenia państw wcześniej zabiegających o członkostwo Unii pozwalają zamieścić wśród rekomendacji dla krajów PW m.in. zalecenie traktowania integracji jako wyboru cywilizacyjnego o wielopłaszczyznowych konsekwencjach, a nie tylko kwestii gospodarki czy administracji, potrzeby wyeliminowania rozdźwięku między deklaracjami politycznymi a praktyką, wykorzystania istniejących płaszczyzn współpracy dla nabywania doświadczeń i wdrażania praktyk stosowanych przez UE, także w zakresie prowadzonej przez poszczególne państwa polityki sąsiedzkiej, nie zawsze kształtującej się w sposób pokojowy i harmonijny.

Raport na temat programu Partnerstwa Wschodniego ma być dyskutowany 7 października br. podczas posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych PE, a 22 października br. przyjęty podczas sesji plenarnej jako stanowisko PE. Zawiera on rekomendacje także dla samej Unii. Łączenie wysokich wymagań wobec rządów krajów PW z jednoczesną otwartością manifestowaną wobec ich społeczeństw nasuwa nieodparcie analogię z doświadczeniami Polski sięgającymi lat osiemdziesiątych XX w. Kształtowanie poparcia dla fundamentalnych wartości podzielanych przez UE oraz rozwijanie aspiracji obywatelskich i wolnościowych to oczywiście zadania obliczone na długie lata, bez których jednak nie sposób oczekiwać trwałości zmian instytucjonalnych. Podobnie efektywność PW uzależniona jest od decentralizacji programów pomocy wdrażanych pod jego egidą. Realizowane przez organizacje społeczne po obu stronach, przysłużą się nawiązaniu wielorakich kontaktów i zwiększeniu zaangażowania adresatów. Ułatwienia wizowe, a docelowo ruch bezwizowy zaoferowany krajom PW (wcześniej niż innym krajom, m.in. Rosji) będą wyraźnym sygnałem otwarcia. Najistotniejsze z punktu widzenia kalendarza wyborczego PE oraz kadencji Komisji Europejskiej jest szybkie wdrożenie umów



stowarzyszeniowych, pod warunkiem spełnienia przez państwa kandydujące niezbędnych wymagań.

Aktualna sytuacja, w jakiej znalazły się państwa PW w przededniu szczytu w Wilnie, jest również interesującym przyczynkiem do zmieniającej się pozycji i roli PE. Pod rządami Traktatu z Lizbony, niemal dziesięć lat po rozszerzeniu UE o grupę państw z dawnego bloku wschodniego, Parlament staje się narzędziem coraz bardziej zdecydowanego artykułowania opinii, nie tylko wewnątrz Unii. Przykład debaty związanej z presją wywieraną na Ukrainę i inne państwa PW ukazuje skalę wartości spajających Europę, stanowiących fundament struktury instytucjonalnej, wskazujących jednocześnie kierunki działań w relacjach zewnętrznych. Kategoryczny ton dyskusji będącej protestem wobec rosyjskich posunięć, którego echa zawarte zostały również w oficjalnej rezolucji, motywowany jest przecież nie tylko ochroną interesów Unii oraz jej państw członkowskich. Poszanowanie suwerenności, swoboda wyboru rozwiązań politycznych oraz modelu gospodarczego, a wreszcie wolność i partycypacja obywatelska pojawiają się kolejny raz na scenie europejskiej polityki nie tylko jako szczytne hasła, ale wartości wyznaczające sposoby i cele działania.

Doświadczenie Polski oraz innych krajów, które wybrały model rozwoju cywilizacyjnego związany z integracją europejską, ułatwia rozwiązywanie obecnych dylematów i podejmowanie działań. Trudno przeprowadzać proste analogie między procesem, którego zwieńczeniem było rozszerzenie UE w 2004 r. a zmianami, u początku których stoi Ukraina. Rosnące znaczenie PE pokazuje jednak, że integracja europejska pozostaje dynamicznym dwukierunkowym procesem, który nie tylko poszerza obszar wspólnej polityki i handlu na kontynencie, ale zmienia również unijne instytucje.

Tezy i opinie zawarte w tekście nie są oficjalnym stanowiskiem Instytutu Zachodniego, wyrażają jedynie opinie autora.

**Natalia Jackowska** – prawnik, doktor nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Zachodnim w Poznaniu. Zainteresowania badawcze: sąsiedztwo polsko-niemieckie, historia i myśl polityczna Polski po 1945 r., integracja europejska, Kościoły i religie w Europie.

