ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3550
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI XCV
WROCŁAW 2013

Adriana Kalicka-Mikołajczyk
Uniwersytet Wrocławski

PLAN DZIAŁANIA — INSTRUMENT REALIZACJI EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA NA PRZYKŁADZIE PAŃSTW EUROPY WSCHODNIEJ

WSTĘP

Dyskusja nad potrzebą kompleksowego uregulowania relacji Unii Europejskiej (UE) z krajami sąsiedzkimi została zainicjowana przez Komisję Europejską (KE) w 2002 r.[1] W swojej agendzie pracy na rok 2002 zapisała ona potrzebę uregulowania relacji między UE a Ukrainą, Białorusią oraz Republiką Mołdowy. Priorytety te znalazły również swoje potwierdzenie w trakcie prezydencji szwedzkiej w pierwszej połowie 2001 r.[2] Zauważona została konieczność zacieśniania współpracy w ramach wymiaru północnego i południowego polityki UE, uregulowania stosunków z Rosją oraz państwami Europy Wschodniej[3].

W dniu 12 maja 2004 r. KE przyjęła komunikat zatytułowany Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (dalej: Strategia)[4]. W dokumencie tym określone zostały: cele i zasady nowej polityki sąsiedzkiej; jej zakres podmiotowy i przedmiotowy;

[1] S. Kamiński, I. Bil, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, *wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2007, s. 7 nn.; P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2011, s. 16; A. Marchetti, *The European Neighbourhood Policy. Foreign policy at EU's periphery*, „Discussion Paper" 2006, nr 158, s. 5–6; M. Comelli, *The challenges of the European Neighbourhood Policy*, „The International Spectator" 39, 2004, nr 3, s. 98–99.

[2] Program prezydencji szwedzkiej w Unii Europejskiej, Monitor Integracji Europejskiej, www.archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/ME3812.pdf.

[3] Określenie „Europa Wschodnia" jest trudne do zdefiniowania, gdyż pojęcie to systematycznie podlegało redefinicji na poziomie UE. Obecnie w nomenklaturze UE do państw Europy Wschodniej zaliczają się: Rosja, Ukraina, Białoruś, Republika Mołdowy oraz trzy państwa Kaukazu Południowego: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja. Zob. A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 7. Z tego powodu oraz złożoności problemu autorka postanowiła ograniczyć analizę wybranego przez siebie zagadnienia wyłącznie do dwóch państw Europy Wschodniej — Ukrainy i Republiki Mołdowy.

[4] Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, COM (2004) 373 final (dalej: EPS-Strategia).

© for this edition by CNS

zasady udzielania wsparcia finansowego krajom partnerskim; współpraca regionalna oraz Plan Działania (PD) jako instrument jej realizacji. We wstępie możemy przeczytać, że w wyniku rozszerzenia UE w 2004 r. zmieniły się jej granice zewnętrzne, a ona sama zyskała nowych sąsiadów, w związku z tym pojawiły się nowe możliwości i nowe wyzwania we wzajemnej współpracy między UE i państwami sąsiedzkimi[5]. EPS została pomyślana tak, żeby zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału między UE i jej sąsiadami oraz aby zaoferować nowym sąsiadom szansę udziału w różnych działaniach UE, przez większą współpracę polityczną, gospodarczą, kulturalną i w dziedzinie bezpieczeństwa[6]. Za nadrzędny jej cel KE uznała inicjowanie długookresowych i pozytywnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich opartych na wzajemnym przestrzeganiu wspólnych wartości: państwa prawnego, przestrzegania praw człowieka, w tym praw mniejszości, wspierania zasad dobrosąsiedzkich, stabilizacji i bezpieczeństwa, zasad gospodarki wolnorynkowej i trwałego wzrostu oraz sprawności administracji. Zdaniem Komisji EPS ma objąć swoim zasięgiem krąg państw, które chcą dzielić z UE wspólne wartości i cele, zacieśniając wzajemne relacje, wykraczające w założeniu poza dotychczasowe ramy współpracy, oraz ma dawać impuls do pogłębiania wzajemnej integracji gospodarczej i politycznej, w perspektywie długookresowej przyczyniającej się do zwiększenia stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu. Plany, jako instrumenty realizacji EPS, mają przyczynić się do realizacji postanowień Strategii, a realizacja ich postanowień przez kraj partnerski ma doprowadzić do zawarcia przewidzianych w art. 8 TUE umów sąsiedzkich, które mają zastąpić dotychczas obowiązujące porozumienia o partnerstwie i współpracy (PCA). Komisja Europejska podjęła decyzję, iż zakres przedmiotowy nowej polityki sąsiedzkiej UE obejmować będzie wszystkie kwestie, które przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony (TL) należały do trzech filarów UE, tj. oprócz zagadnień dotyczących polityki handlowej i celnej oraz czterech swobód gospodarczych także kwestie dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej sądowej w sprawach karnych. Zakresem podmiotowym nowej polityki sąsiedzkiej objęte zostały: państwa Europy Wschodniej (Ukraina, Białoruś i Republika Mołdowy), państwa Kaukazu Południowego (Armenia, Azerbejdżan i Gruzja) oraz państwa basenu Morza Śródziemnego (Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Syria, Tunezja i Autonomia Palestyńska)[7].

---

[5] *Ibidem*, s. 44.

[6] *Ibidem*, s. 45; G. Sasse, *The European Neighbourhood Policy: Conditionality revised for EU's eastern neighbours*, „Europe — Asia Studies" 60, 2008, nr 2, s. 295; R. Balfour, A. Rotta, *Beyond enlargement: The European Neighbourhood Policy and its tools*, „The International Spectator" 2005, nr 1, s. 8.

[7] EPS-Strategia, s. 49; R. Rossi, *The European Neighbourhood Policy in perspective*, [w:] *European Neighbourhood Policy: Political*, *Economic and Social Issues*, red. F. Attinà, R. Rossi, Catania 2004, s. 11.

© for this edition by CNS

Celem niniejszego artykułu jest omówienie celów, struktury i zakresu przedmiotowego PD jako instrumentu realizacji EPS wynikającego z postanowień Strategii, a następnie ich porównanie z PD przyjętymi przez UE wraz z państwami Europy Wschodniej. Ponadto przeprowadzona zostanie analiza prawna postanowień PD wraz z udzieleniem odpowiedzi na pytanie: jaki jest charakter prawny tego nowego instrumentu współpracy pomiędzy UE i jej sąsiadami? Czy stanowią one instrument prawnie wiążący, czy mają wyłącznie charakter polityczny?

CELE I STRUKTURA PLANU DZIAŁANIA

Zgodnie z postanowieniami Komunikatu KE do Rady z dnia 9 grudnia 2004 r. dotyczącego Propozycji Komisji Europejskiej w sprawie Planów Działania w ramach EPS:

> PD będą uzgadniane wspólnie z zainteresowanymi krajami sąsiadującymi. Powinny one obejmować co najmniej trzyletni okres i podlegać przedłużeniu za obopólną zgodą. PD powinny opierać się na wspólnych zasadach, jednakże muszą być one odpowiednio zróżnicowane, aby uwzględnić specyfikę kraju ościennego, jego proces reform krajowych oraz jego stosunki z UE. Muszą być one szeroko zakrojone, a jednocześnie jasno określać ograniczoną liczbę kluczowych priorytetów oraz przedstawiać rzeczywiste bodźce do wprowadzenia reform. Powinny również przyczyniać się, na ile jest to możliwe, do współpracy regionalnej[8].

PD jest zatem instrumentem mającym na celu realizację postanowień zawartych w Strategii. Punktem wyjścia wspólnie opracowywanych PD są ogólne cele EPS określone w Strategii. Następnie strony wspólnie ustalają szczegółowe cele, zasady i obszary wzajemnej współpracy, które jednakże będą odmienne dla poszczególnych państw. Wynika to z faktu, iż podczas procesu ich negocjacji są uwzględniane następujące czynniki: sytuacja polityczno-społeczna krajów partnerskich, stopień relacji z UE i krajami sąsiadującymi, programy reform, a w razie konieczności możliwości i interesy ujawniane w kontekście EPS. Widoczne zatem jest zróżnicowanie pod względem treści PD dla poszczególnych krajów partnerskich. Ustalone w ten sposób priorytety zostają następnie zawarte we wspólnie opracowanych PD. W każdym uzgodnionym i opracowanym PD są zawarte postanowienia dotyczące: wspólnych wartości, dialogu politycznego, polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, handlu i rynku wewnętrznego, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, energii, transportu, środowiska naturalnego, społeczeństwa informacyjnego oraz badań i innowacji[9]. Mimo że struktura PD jest taka sama w stosunku do każdego kraju partnerskiego, nie oznacza to, że ich treść jest identyczna. Występuje

[8] COM (2004) 795 final, s. 3.

[9] A. Marchetti, *op. cit*., s. 8–9; 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, nr 13, s. 73–95; N. Tocci, *Does the ENP respond to the EU's post-enlargement challenges?*, „The International Spectator" 2005, nr 1, s. 22.

© for this edition by CNS

mianowicie zróżnicowanie ich treści, gdyż jak wspomniano, podczas procesu negocjacji UE uwzględnia specyfikę każdego z zainteresowanych państw, ich odmienną sytuację polityczną, gospodarczą i społeczną oraz odmienne potrzeby. Dla krajów partnerskich PD są dokumenty o charakterze strategicznym i punkty odniesienia do dalszych podejmowanych działań, mających na celu przeprowadzanie koniecznych reform. Dla UE natomiast — podstawy udzielania wsparcia, przede wszystkim finansowego oraz technicznego, a także punkty odniesienia w przypadku oceniania dokonanych postępów. PD wyznacza w miarę precyzyjnie podstawowe działania, które muszą być podjęte przez kraj partnerski; obszary wspólnego zainteresowania oraz horyzont czasowy obowiązywania. Zatem, jest to dokument dostosowany do indywidualnych potrzeb każdego państwa, które reguluje stosunki między stronami w średniookresowej perspektywie — trzech lat.

Podstawą prawną prac na PD stanowi aktualnie obowiązujące między UE i państwami Europy Wschodniej Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (PCA). W tabeli 1 przedstawione zostały ogólne informacje na temat wszystkich krajów partnerskich Europy Wschodniej, podstawy prawnej wzajemnych relacji oraz terminów przyjęcia PD.

Tabela 1. Stosunki traktatowe pomiędzy UE i państwami Europy Wschodniej

Kraj partnerski	Podstawa prawna wzajemnych relacji i jej data wejścia w życie	Termin przyjęcia raportu krajowego	Data ustalenia PD	Data przyjęcia PD przez UE	Data wspólnego przyjęcia PD wspólnie z krajem partnerskim
Białoruś	—	—	—	—	—
Mołdawia	PCA — 1998	1 maja 2004	2004	21 lutego 2005	22 lutego 2005
Ukraina	PCA — 1998	1 maja 2004	2004	21 lutego 2005	21 lutego 2005

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.europa.eu/enp/documents/index_en.htm.

Z informacji przedstawionych w tabeli 1 wynika, że jedynym państwem Europy Wschodniej, które nie ma podpisanego z Unią PCA, jest Białoruś. PCA w wypadku tego państwa zostało podpisane 6 marca 1995 r., niemniej jednak po dojściu do władzy prezydenta A. Łukaszenki i w odpowiedzi na przeprowadzone zmiany konstytucji białoruskiej w 1996 r. Rada podjęła w 1997 r. decyzję o zawieszeniu procesu ratyfikacji PCA. Zatem ze względów politycznych Białoruś nie została w pełni objęta postanowieniami Strategii ustanawiającej EPS. Dopiero po przeprowadzeniu podstawowych reform politycznych i gospodarczych Białoruś będzie miała możliwość pełnego uczestnictwa w EPS. Niemniej jednak, przez EPS, UE wspiera na Białorusi społeczeństwo obywatelskie, proces demokratyzacji, niezależne media, udziela pomocy humanitarnej oraz wspiera programy współpracy regionalnej[10].

[10] B. Lippert, *The neighbourhood policy of the European Union*, „Intereconomics" 42, 2007,

© for this edition by CNS

PD jest zatem bilateralnym porozumieniem, w którym zapisane zostały strategiczne cele współpracy i główne obszary działań. Jednakże PD nie jest obszernym dokumentem. Jest on podzielony na części, punkty i podpunkty, nie występują w jego strukturze artykuły, paragrafy i ustępy. Nie jest on też podpisywany ani publikowany w Dzienniku Urzędowym UE. Każdy PD jest porozumieniem charakteryzującym się ogólnością sformułowań, określającym cele i obszary wzajemnej współpracy, niezbędne działania, jakie musi podjąć kraj partnerski, aby zrealizować założone cele oraz osiągnąć oczekiwane rezultaty, pozostawiając krajom partnerskim swobodę w podejmowaniu działań zmierzających do realizacji celów w nim ustanowionych.

Wymogiem obligatoryjnym, niezbędnym do przyjęcia PD między stronami, jest aktualnie obowiązująca umowa międzynarodowa, regulująca stosunki między stronami; w przypadku gdy taka umowa nie została zawarta, nie jest również możliwe przyjęcie PD. Zatem obowiązywanie PCA jest warunkiem koniecznym do przyjęcia PD. Reasumując, PCA i PD tworzą pewną całość, są ściśle powiązane z sobą, gdyż przyjęcie PD jest uzależnione od obowiązywania PCA. PD stanowi zatem układ wykonawczy i uzupełniający w stosunku do PCA, którego podstawowym celem jest „sprecyzowanie zobowiązań wynikających z układu podstawowego [PCA] oraz stworzenie szczególnych i konkretnych zobowiązań dla Stron”[11]. W związku z tym podstawą prawną rozpoczęcia prac mających na celu ustalenie tekstu PD stanowi PCA. Zauważyć również należy, iż strony PCA są także stronami PD. Gdy już obowiązuje między stronami PCA, następnym krokiem jest opracowanie samodzielnie przez KE raportu krajowego (RK), w którym dokonuje ona analizy stosunków między stronami oraz zawiera podstawowe wytyczne dotyczące negocjacji PD. Dopiero po zakończeniu prac przez KE nad RK strony opracowują wspólnie PD. Gdy negocjacje dotyczą WPZiB, uczestniczy w nich Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Tak opracowany PD jest następnie zatwierdzany przez kraj partnerski, a dopiero na końcu jest zatwierdzany przez RadęWspółpracy (RW)[12]. Nad postępem prac dotyczących wdrażania postanowień PD czuwają organy powołane na podstawie postanowień PCA. Implementacja postanowień PD ma pomóc krajom partnerskim wypełnić zobowiązania wynikające z PCA, stworzyć nowe więzi między UE i tymi krajami w nowych dziedzinach współpracy, stanowić zachętę i wsparcie do przeprowadzania dalszych reform politycznych, gospodarczych i społecznych oraz dalszej integracji z UE. Można zatem powiedzieć, że PD ma charakter uzupełniający w stosunku do postanowień PCA, które w przypadku EPS stanowią umowę główną. W przypadku EPS można zaryzyko-

nr 4, s. 18–181; I. Kempe, *European Neighbourhood Policy: Introducing new visions*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 17, 2008, nr 4, s. 3.

[11] J. Śladkowski, *Pomoc i współpraca techniczna w systemie Narodów Zjednoczonych*, Wrocław 1975, s. 115.

[12] EPS-Strategia, s. 4.

© for this edition by CNS

wać stwierdzenie, że PD „stanowią jakby przedłużenie, a zarazem konkretyzację układu podstawowego [PCA], [...] a ich treść jest zróżnicowana i uzależniona od potrzeb kraju partnerskiego”[13]. Za implementację postanowień PD odpowiedzialne są instytucje utworzone i działające na podstawie postanowień PCA. W wypadku wykonania przez kraje partnerskie wszystkich zobowiązań wynikających z PCA będzie możliwe rozpoczęcie negocjacji dotyczących zawarcia nowego porozumienia regulującego stosunki między stronami, którego podstawą prawną zawarcie będzie art. 8 § 2 TU.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY PLANU DZIAŁANIA

W każdym uzgodnionym i opracowanym przez strony PD zawarte zostały postanowienia dotyczące wymienionych dalej obszarów współpracy

1. WSPÓLNE WARTOŚCI

UE opiera się na wspólnych wartościach określonych w art. 2 TUE — poszanowaniu godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, w tym praw osób należących do mniejszości — i te wartości promuje i popiera we wzajemnych relacjach z krajami partnerskimi. Zatem PD zawierają priorytety mające na celu wzmocnienie zaangażowania krajów partnerskich w zakresie tych wartości. Szczególną uwagę strony postanowiły zwrócić na: zasadę demokracji i państwa prawnego, reformę sądownictwa, walkę z korupcją oraz przestępczością zorganizowaną, przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności, włącznie z wolnością mediów i wyrażania poglądów, praw mniejszości i dzieci, równego traktowania kobiet i mężczyzn, praw do zrzeszania się, walkę z praktykami tortur i złemu traktowaniu, wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym, walkę z terroryzmem i rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia oraz rozwiązywanie sporów środkami pokojowymi. Niemniej jednak PD są tak zróżnicowane, aby uwzględniać obecny stan stosunków między stronami, potrzeby kraju partnerskiego, jego możliwości absorpcyjne oraz wspólne interesy[14].

---

[13] J. Śladkowski, *op. cit.*, s. 112.

[14] EPS-Strategia, s. 55–56; B. Ferrero-Waldner, *The European Neighbourhood Policy: The EU's newest foreign policy instrument*, „European Foreign Affairs Review” 2006, nr 11, s. 139–142; M. Cremona, Ch. Hillion, *L'Union fait la force? Potential and limitations of the European Neighbourhood Policy as an integrated EU foreign and security policy*, „EUI Working Papers Law” 2006, nr 39, s. 3–7.

© for this edition by CNS

2. DIALOG POLITYCZNY

Za pośrednictwem EPS strony postanowiły zacieśnić współpracę odnośnie do dialogu politycznego oraz poprawy jego skuteczności. Dialog ten obejmuje: zagadnienia związane z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami regionalnymi i międzynarodowymi, rozstrzyganie konfliktów, zarządzanie kryzysowe oraz wspólne zagrożenia w obszarze bezpieczeństwa, jak: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia oraz nielegalny eksport broni[15].

3. WSPÓŁPRACA HANDLOWA I GOSPODARCZA

W obszarze polityki rozwoju społeczno-gospodarczego EPS przewiduje ustanowienie rozszerzonych i preferencyjnych stosunków handlowych, zwiększoną pomoc finansową i techniczną. Kraje partnerskie będą uczestniczyły w rynku wewnętrznym UE przez zbliżanie przepisów ustawodawczych i wykonawczych oraz uczestnictwo w programach UE. Rozszerzony dialog i współpraca w wymiarze społecznym dotyczyć będzie: zatrudnienia, polityki społecznej i reform strukturalnych. Do wszystkich zagadnienień dotyczących przepływu pracowników oraz koordynowania systemów zabezpieczenia społecznego będą miały zastosowanie przepisy PCA[16]. W PD znajdują się też postanowienia dotyczące handlu i rynku wewnętrznego, gdyż EPS przewiduje większe otwarcie rynku UE zgodnie z zasadami Światowej Organizacji Handlu (WTO). Priorytetem współpracy w wypadku państw Europy Wschodniej jest efektywniejsze wdrożenie postanowień dotyczących handlu, zawartych w postanowieniach PCA, akcesja do WTO oraz odnośnie do Republiki Mołdowy pełne wdrożenie w życie postanowień umowy dotyczącej przystąpienia do WTO, z dalszą reformą gospodarki. W PD zawarte są też postanowienia dotyczące: zbliżania standardów kontroli sanitarnej i fitosanitarnej do wymogów UE, handlu usługami, liberalizacji przepływu kapitału, inwestycji, konkurencji, unowocześnienia i zwiekszenia przejrzystości systemu podatkowego oraz regulacji dotyczacych podwójnego opodatkowania[17].

4. WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAW WEWNĘTRZNYCH

PD zawierają także postanowienia dotyczące poprawy systemów zarządzania granicami, środków ochrony dokumentów podróży, migracji, azylu, polityki wizowej, środków zwalczania terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, handlu

[15] EPS-Strategia, s. 56; M.E. Smith, M. Webber, *op. cit.*, s. 73–95.

[16] EPS-Strategia, s. 56–57.

[17] *Ibidem*, s. 57–59; *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, red. M. Cremona, G. Meloni, „EUI Working Paper Law" 2007, nr 21, s. 5–23; S. Kahraman, *The European Neighbourhood Policy: The European Union's new engagement towards wider Europe*, „Perceptions: Journal of International Affairs" 10, 2005, nr 4, s. 2.

© for this edition by CNS

narkotykami i bronią, prania pieniędzy, przestępczości finansowej i gospodarczej, wzmocnienia sądownictwa i współpracy policyjnej i sądowniczej oraz współpracy z Europolem i Eurojustem.

5. KONTAKTY MIĘDZYLUDZKIE

EPS wspiera również kulturalne, edukacyjne oraz inne kontakty międzyludzkie między UE i jej sąsiadami, dlatego EPS przewiduje stopniowe otwieranie niektórych programów UE dla krajów partnerskich. Do takich zaliczono programy: Youth, Tempus i Erasmus Mundus. Ponadto KE zaproponowała stworzenie programu Tempus Plus jako programu wyspecjalizowanego, odnoszącego się wyłącznie do państw objętych EPS[18].

6. WSPÓŁPRACA REGIONALNA

EPS ma także przyczyniać się do promowania regionalnej i ponadregionalnej współpracy, które są wstępnymi warunkami do zapewnienia politycznej stabilności, rozwoju gospodarczego, eliminowania ubóstwa i podziałów społecznych w krajach partnerskich. Do głównych celów współpracy regionalnej na wschodnich granicach UE zaliczono: wzmocnioną współpracę gospodarczą, poprawę zatrudnienia i polityki społecznej, handlu i infrastruktury oraz pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw; środowisko naturalne, bezpieczeństwo jądrowe i zasoby naturalne; wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, a w szczególności współpracę w zakresie zarządzania granicami, migracji, azylu, zwalczania przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza handlu ludźmi, terroryzmu, prania pieniędzy, działań policyjnych i sądowych; zagadnienia dotyczące kontaktów międzyludzkich, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, współpracę w sektorze edukacji, szkoleń zawodowych, nauki, kultury oraz wymiany zawodowej, akademickiej i młodzieżowej[19].

7. INNE DZIEDZINY

Postanowiono o wzmocnieniu strategicznego partnerstwa w dziedzinie energii, w którego skład wchodzi zaopatrzenie, ochrona i bezpieczeństwo energetyczne. Kraje sąsiedzkie odgrywają istotną rolę w bezpieczeństwie zaopatrzenia UE w energię. UE jest największym importerem ropy i gazu ziemnego oraz drugim pod względem wielkości ich odbiorcą. Uzależnienie od importu surowców energetycznych według prognoz będzie rosło i w 2030 r. wyniesie 70%. Z tego po-

[18] EPS-Strategia, s. 63–64; Komunikat KE w sprawie nowych programów generowania wspólnotowej edukacji i kształcenia po 2026 r., COM (2004) 156 final, 9.03.2004.

[19] EPS-Strategia, s. 64–65; M. Dodini, M. Fantini, *The EU Neighbourhood Policy: Implications for economic growth and stability*, „Journal of Common Market Studies" 44, 2006, nr 3, s. 507–532.

© for this edition by CNS

wodu kraje sąsiedzkie UE: Rosja, państwa basenu Morza Kaspijskiego czy państwa Afryki Północnej, zainteresowane są dostępem do dużego rynku unijnego jako obecni czy też potencjalni dostawcy. PD zawierają konkretne postanowienia dotyczące współpracy w tej dziedzinie, postanowienia sprzyjające stopniowemu zbliżaniu polityk energetycznych oraz regulacji prawnych i administracyjnych. Współpraca obejmuje też swoim zasięgiem kwestie związane z wykorzystaniem źródeł odnawialnych oraz współpracę w dziedzinie technologii energetycznych, na przykład dotyczących czystego węgla. Kraje partnerskie będą miały możliwość uczestniczenia w programie UE Inteligentna Energia oraz brania udziału w forach regulacyjnych UE, na przykład Europejskiego Gazu i Energii. W ramach tej polityki PD będą wykorzystywały istniejące dwustronne lub regionalne inicjatywy takie, jak Dialog Energetyczny UE–Rosja oraz finansowany środkami z programu Tacis Program Inogate, dotyczący basenu Morza Kaspijskiego[20].

Postanowiono też o zacieśnieniu współpracy w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Z tego powodu w PD znajdują się odpowiednie przepisy dotyczące środowiska, mające na celu uniknięcie jego degradacji i zanieczyszczenia, ochrony zdrowia ludzkiego oraz bardziej racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych. W takich obszarach, jak: jakość wody, zarządzanie odpadami, zanieczyszczenie powietrza oraz walka z procesem pustynnienia, wymagana jest zwiększona współpraca między krajami sąsiedzkimi[21].

CELE, STRUKTURA I ZAKRES PRZEDMIOTOWY PLANU DZIAŁANIA DLA UKRAINY

W maju 2004 r. KE opracowała raport krajowy (RK) dotyczący Ukrainy, w którym ocenione zostały stosunki dwustronne, postęp w kwestii implementacji postanowień PCA, scharakteryzowano sytuację polityczną, gospodarczą i społeczną oraz zawarto wskazówki odnośnie do przygotowanego PD[22]. W grudniu 2004 r. został zatwierdzony przez Radę Europejską wspólnie z rządem byłego premiera W. Janukowycza nowy PD, przyjęty 21 lutego 2005 r. podczas spotkania Rady Współpracy UE–Ukraina. PD został przyjęty na trzy lata. W 2006 r. uzupełniony został specjalnym dziesięciopunktowym aneksem pozwalającym na uczestnictwo Ukrainy w wybranych programach i politykach UE[23]. Aneks ten objął następujące „nowe" obszary współpracy: rozpoczęcie konsultacji w celu zastąpienia PCA nowym Porozumieniem o wzmocnionym partnerstwie; współ-

[20] EPS-Strategia, s. 60–61.

[21] *Ibidem*, s. 62.

[22] Commission Staff Working Document, *European Neighbourhood Policy*, *Country Report*, *Ukraine*, SEC (2004) 566, s. 6–22.

[23] *10 punktów dla Ukrainy — Javier Solana i Benita Ferrero-Waldner*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny" 2005, nr 11.

© for this edition by CNS

pracę w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; zacieśnianie powiązań handlowych; pomoc w akcesji do WTO; pomoc w dostosowaniu swojego prawa wewnętrznego do *acquis communautaire*; zwiększenie skali kontaktów międzyludzkich i współpracy, na przykład w ramach programu Erasmus Mundus; zwiększenie pomocy udzielanej przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) do kwoty 250 mln; rozpoczęcie negocjacji umowy na temat ułatwień wizowych oraz pomoc w przeprowadzeniu reform strukturalnych[24].

Ukraiński PD nie jest obszernym porozumieniem. Składa się z trzech części podzielonych na punkty i podpunkty, które dotyczą:

— wstępu, zawierającego cele oraz priorytety współpracy;

— priorytetowych obszarów współpracy, których w przypadku Ukrainy jest sześć i do których strony przypisały konkretne działania — w całym PD jest ich siedemdziesiąt jeden (zostały one przedstawione w tabeli 2) oraz

— monitoringu.

Strukturę i główne postanowienia ukraińskiego PD zawarto w tabeli 2[25].

Tabela 2. Struktura i zakres przedmiotowy ukraińskiego PD

Współpraca polityczna	Współpraca ekonomiczna	Priorytety współpracy społecznej
1. Dialog polityczny i reformy — demokracja, rządy prawa, prawa człowieka i podstawiwe wolności — sprawy regionalne i międzynaradowe, współpraca w ramach WPZiB, rozbrojenie, nieproliferacja, zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysami	1. Gospodarka, reformy społeczne i rozwój — funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej — polityka monetarna i fiskalna — reformy strukturalne — sytuacja społeczna, zatrudnienie i redukcja ubóstwa — rozwój regionalny — zrównoważony rozwój	1. Kontakty międzyludzkie — nauka, technologia, badania i rozwój — edukacja, szkolenia i młodzież — kultura i zagadnienia audiowizualne — współpraca transgraniczna i regionalna — zdrowie publiczne
2. Współpraca w obszarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości	2. Handel, rynek i reformy regulacyjne — stosunki handlowe — cła — standardy, regulacje techniczne i standardy zgodności — eliminacja restrykcji i utrudnień administarcyjnych	

[24] *Ibidem*.

[25] EU-Ukraine Action Plan, www.europa.eu/world, na przykład: pdf/action_plans/ukraine, na przykład: ap_final_en.pdf.

© for this edition by CNS

Współpraca polityczna	Współpraca ekonomiczna	Priorytety współpracy społecznej
	— kwestie sanitarne i fitosanitarne — prawo do przedsiębiorczości, prawo spółek i usługi — przepływ kapitału i płatności bieżące — przepływ osób i pracowników migrujących — inne obszary współpracy: podatki, polityka konkurencji, prawo własności intelektualnej i przemysłowej, zamówienia publiczne, statystyka, kontrola finansowa	
	3. Transport, energia, społeczeństwo informacyjne, środowisko — energia — społeczeństwo informacje — środowisko	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.eeas.europa.eu/enp/documents/action-plans/index_en.htm.

Celami PD są: udział Ukrainy w rynku wewnętrznym UE; stopniowe uczestnictwo w kluczowych aspektach polityk i programów UE; zintensyfikowanie współpracy politycznej; wzajemne otwarcie gospodarek oraz redukcja barier utrudniających wymianę handlową, które przyczynią się do wzrostu inwestycji zagranicznych oraz wzrostu gospodarczego; zwiększenie wsparcia finansowego, uczestnictwo w unijnych programach dotyczących między innymi szkolnictwa, kultury, środowiska; wsparcie dostosowania prawa wewnętrznego Ukrainy do *acquis communautaire*; zintensyfikowanie współpracy gospodarczej i handlu, zawarcie nowego porozumienia, które zastąpiłoby PCA[26].

PD wymienia czternaście priorytetów wzajemnej współpracy: dalsze umacnianie stabilności i efektywności instytucji gwarantujących poszanowanie zasad demokracji i rządów prawa; zagwarantowanie przeprowadzenia wyborów prezydenckich (2004) i parlamentarnych (2006) zgodnie ze standardami OBWE; zapewnienie poszanowania wolności mediów i wolności słowa; ustanowienie mechanizmu wzajemnych konsultacji dotyczących zarządzania kryzysowego; wzmocnienie współpracy w obszarze nieproliferacji i rozbrojenia; wzmocnienie współpracy dotyczącej bezpieczeństwa regionalnego i w obszarze sąsiedztwa, zwłaszcza dotyczącego rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu oraz współpracy

[26] *Ibidem*, s. 2–3.

© for this edition by CNS

dotyczącej zarządzania granicami; akcesję do WTO; stopniowe usuwanie restrykcji i barier pozataryfowych, które hamują handel dwustronny; poprawę klimatu inwestycyjnego; reformę systemu podatkowego; ustanowienie konstruktywnego dialogu dotyczącego ułatwień wizowych; dostosowanie prawa wewnętrznego Ukrainy do *acquis communautaire*, dalsze wzmocnienie administracji i sądownictwa; wzmocnienie dialogu dotyczącego zatrudnienia i zgodnie z postanowieniami PCA oraz zapewnienie równego traktowania pracowników migrujących i pełną implementację postanowień Memorandum of Understanding dotyczącego zamknięcia elektrowni w Czarnobylu[27].

W 2007 r. strony postanowiły rozszerzyć współpracę i objąć nią obszary dotąd pozostające poza jej ramami. Prace dotyczyły wyłącznie obszaru spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, które w PD z 2005 r. zostały sformułowane w sposób bardzo ogólny. Strony przyjęły zrewidowany PD, dotyczący wyłącznie trzech obszarów:

1. wolności — do wzajemnej współpracy włączono: kwestie dotyczące migracji i polityki azylowej, zarządzania granicami, politykę wizową oraz bezpieczeństwo dokumentów;
2. bezpieczeństwa — do wzajemnej współpracy włączono: współpracę celną, zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, prania pieniędzy, finansowania terroryzmu, handlu ludźmi i korupcji;
3. sprawiedliwości — do wzajemnej współpracy włączono zagadnienie dotyczace reformy sądownictwa oraz współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych.

W celu ułatwienia sobie wykonania postanowień 22 kwietnia 2004 r. rząd ukraiński przyjął szczegółową „mapę drogową", w której scharakteryzowano sto siedemdziesiąt siedem kroków zaplanowanych na 2005 r. w celu realizacji postanowień PD zawartych w tytule „Dialog polityczny i reformy"[28].

CELE, STRUKTURA I ZAKRES PRZEDMIOTOWY PLANU DZIAŁANIA DLA MOŁDOWY

W czerwcu 2004 r. zakończone zostały negocjacje dotyczące PD dla Mołdowy. Dokument ten został przyjęty przez strony 22 lutego 2005 r. Podobnie jak w wypadku Ukrainy i innych państw partycypujących w EPS, PD otwiera możliwości o wiele szerszej przedmiotowo współpracy w porównaniu z postanowieniami PCA, włączając możliwości uczestnictwa w rynku wewnętrznym oraz stopniowym włączaniu państwa do niektórych polityk i programów UE.

[27] *Ibidem*, s. 3–4.

[28] P. Marcinkowska, *op. cit.*, s. 98–99; I. Solonko, *Strenghtening EU-Ukraine Cooperation towards Enhancing the Rule of Law in Ukraine*, *Police Paper + Policy Recommendations*, International Renaissance Foundation, Open Society Institute, Brussels 2006, s. 20.

© for this edition by CNS

Ponadto PD przewidywał otwarcie delegacji UE w Kiszyniowie, które nastąpiło 6 listopada 2005 r.

Struktura PD dla Mołdowy jest identyczna jak w przypadku Ukrainy i składa się z trzech części:

— wstępu zawierającego cele i priorytety współpracy;

— priorytetowych obszarów współpracy, których w przypadku Mołdowy jest siedem; strony przypisały do nich konkretne działania, których w całym PD jest osiemdziesiąt, oraz

— monitoringu.

Szczegółową strukturę PD dla Mołdowy przedstawia tabela 3[29].

Tabela 3. Struktura i zakres podstawowy PD dla Mołdowy

Współpraca polityczna	Współpraca ekonomiczna	Priorytety współpracy społecznej
1. Dialog polityczny i reformy — demokracja, rządy prawa, prawa człowieka i podstawowe wolności — współpraca w ramach WPZiB, zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysami — współpraca regionalna	1. Gospodarka, reformy społeczne i rozwój — poprawa systemu opieki społecznej — zrównoważony rozwój — funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej — rozwój regionalny i obszarów wiejskich — polityka zatrudnienia	1. Kontakty międzyludzkie — edukacja, szkolenia i młodzież — kultura i zagadnienia audiowizualne — współpraca transgraniczna i regionalna — zdrowie publiczne — współpraca regionalna i transgraniczna
2. Współpraca mająca na celu rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu	2. Handel, rynek i reformy regulacyjne — przepływ towarów — cła — standardy, regulacje techniczne i standardy zgodności — eliminacja restrykcji i utrudnień administarcyjnych — kwestie sanitarne i fitosanitarne — prawo do przedsiębiorczości, prawo spółek i usługi — prawo do przedsiębiorczości, prawo spółek i usługi	

[29] EU-Moldova Action Plan, www.europa.eu/world, na przykład:pdf/action_plans/moldova, na przykład: ap_final_en.pdf.

© for this edition by CNS

Współpraca polityczna	Współpraca ekonomiczna	Priorytety współpracy społecznej
	— prawo do przedsiębiorczości, prawo spółek i usługi — przepływ kapitału i płatności bieżące — prawo spółek — usługi — usługi finansowe — przepływ kapitału i płatności bieżące — przepływ osób i pracowników migrujących — inne obszary współpracy: podatki, polityka konkurencji, prawo własności intelektualnej i przemysłowej, zamówienia publiczne, statystyka, kontrola finansowa	
	3. Transport, energia, telekomunikacja, środowisko, badania, rozwój i innowacja — transport — energia — społeczeństwo informacje — środowisko — badania, rozwój i innowacja	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.eeas.europa.eu/enp/documents/action-plans/index_eu.htm.

Celami PD są: udział Mołdowy w rynku wewnętrznym UE oraz stopniowe uczestnictwo w kluczowych apektach polityk i programów UE; zintensyfikowanie współpracy politycznej przez dalszy rozwój dialogu politycznego; wsparcie w rozwiązaniu konfliktu w Naddniestrzu; wzajemne otwarcie gospodarek oraz redukcja barier utrudniających wymianę handlową, które przyczynią się do wzrostu inwestycji zagranicznych oraz wzrostu gospodarczego; zwiększenie wsparcia finansowego; uczestnictwo w unijnych programach dotyczących między innymi szkolnictwa, kultury, środowiska; ustanowienie konstruktywnego dialogu dotyczącego współpracy wizowej oraz otwarcie delegatury UE w Mołdowie[30].

W PD zawarto dziesięć priorytetów wzajemnej współpracy: zwiększenie wysiłków mających na celu rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu; dalsze umac-

[30] *Ibidem*, s. 2–3.

© for this edition by CNS

nianie stabilności i efektywności instytucji gwarantujących poszanowanie zasad demokracji i rządów prawa; zapewnienie poszanowania wolności mediów i wolności słowa; dalsze wzmocnienie zdolności administracyjnych i sądowych; podejmowanie działań mających na celu redukcję ubóstwa oraz wzmocnienie sektora prywatnego; poprawę klimatu inwestycyjnego przez wsparcie reform strukturalnych oraz walkę z korupcją; efektywniejsze zarządzanie granicami; pracę nad systemem autonomicznych preferencji celnych, zapewniającym efektywną kontrolę reguł pochodzenia towarów mołdawskich; zwalczanie przestępczości zorganizowanej, włącznie z handlem ludźmi, oraz efektywną politykę migracyjną i rozpoczęcie konsultacji mających na celu zawarcie umowy o readmisji[31].

CHARAKTER PRAWNY PLANU DZIAŁANIA

Z przedstawionych rozważań wynika, że PD cechują się daleko posuniętą unifikacją. Mimo że podczas procesu ich negocjacji zawsze są uwzględniane indywidualne warunki, cele, potrzeby i możliwości każdego z krajów partnerskich, to PD oparte są na „jednolitym wzorcu. Można powiedzieć, że są one pewnego rodzaju formularzem wypełnianym przez obie Strony po wspólnym uzgodnieniu jego treści"[32].

Podsumowując, możemy wyróżnić następujące cechy PD. Po pierwsze, jest to porozumienie negocjowane i przyjmowane wspólnie przez UE (organizację międzynarodową) i kraj sąsiedzki (państwo); po drugie, zawarte w formie pisemnej na okres co najmniej trzech lat, który może zostać przedłużony jedynie za wspólną zgodą stron; po trzecie, swoim zakresem przedmiotowym obejmuje zagadnienia, które są przedmiotem regulacji PCA, oraz zawiera liczne „nowe" obszary współpracy, niezawarte w postanowieniach PCA, zatem zakres przedmiotowy współpracy UE i kraju partnerskiego na podstawie PD jest szerszy niż w PCA (ma charakter uzupełniający i wykonawczy w stosunku do postanowień PCA); po czwarte, celem jest pomoc krajom partnerskim w implementacji postanowień PCA; po piąte, nie jest podpisywane ani ratyfikowane oraz po szóste, w jego treści nie znajdziemy żadnych postanowień dotyczących wejścia w życie, wypowiedzenia, publikacji, rozstrzygania sporów, ale w części poświęconej monitoringowi wyłącznie informację, że nadzór nad jego implementacją sprawują organy powołane na podstawie PCA. Powstaje pytanie: jaki jest jego charakter prawny? Czy jest to porozumienie prawnomiędzynarodowe, czy ma wyłącznie charakter polityczny? Odpowiedzi na te pytania nie znajdziemy w żadnym z podstawowych dokumentów przyjętych przez KE, dotyczących EPS, dlatego odniesiemy się do prawa międzynarodowego.

[31] *Ibidem*, s. 3–4.

[32] J. Śladkowski, *op. cit.*, s. 113.

© for this edition by CNS

O tym, czy dane porozumienie można uznać za międzynarodowe, decydują następujące warunki:

1. musi zostać zawarte przez podmioty prawa międzynarodowego, mające *ius contrahendi* w przedmiocie objętym treścią porozumienia;
2. musi mieć charakter prawotwórczy, co oznacza, że intencją stron jest stworzenie praw i obowiązków;
3. porozumienie takie musi podlegać prawu międzynarodowemu, jego zasadom ogólnym, na przykład *pacta sunt servanda*, oraz szczególnym, dotyczącym na przykład publikacji, wejścia w życie, rozstrzygania sporów.

Pierwszy wymóg stawiany porozumieniom międzynarodowoprawnym jest odnośnie do PD spełniony, gdyż jego stronami są podmioty prawa międzynarodowego, mające zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w sferze prawa międzynarodowego. Strony PD są takie same jak strony PCA, a więc UE wraz z jej państwami członkowskimi i kraj partnerski z Europy Wschodniej. Nadanie organizacji międzynarodowej podmiotowości prawnej w sferze prawa międzynarodowego oznacza, że taka organizacja ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnej w sferze prawa międzynarodowego, a zatem posiada ona międzynarodowe prawa i obowiązki oraz możliwość samodzielnego działania w płaszczyźnie międzynarodowej[33]. Zgodnie z art. 49 TUE „Unia posiada podmiotowość prawną". Oznacza to, że UE ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Podmiotowość ta wyznaczona jest, z jednej strony, przez kompetencje powierzone jej przez państwa członkowskie, a z drugiej strony, przez cele jej funkcjonowania sformułowane w art. 3 TUE[34]. UE nadal korzysta z *ius tractatuum*, którego postanowienia znajdują się w tytule V TFUE: Umowy międzynarodowe[35]. Zgodnie z postanowieniami art. 216 TFUE

> UE może zawierać umowy z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to Traktaty, lub jeżeli zawarcie takiej umowy jest niezbędne do osiągnięcia w ramach polityk UE jednego z celów, o których mowa w Traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie UE, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres. Umowy zawarte przez UE wiążą instytucje Unii i Państwa Członkowskie.

W wypadku drugiego wymogu stawianego zobowiązaniom prawnomiędzynarodowym, a więc intencji ustanowienia wzajemnych praw i obowiązków, odesłać należy do treści samego porozumienia, która sama w sobie stanowi odpo-

[33] W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienie systemowe*, Warszawa 1999, s. 329; G. Grabowska, *Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi*, Katowice 1980, s. 44; M. Evans, *International Law*, Oxford ^{2}2006, s. 281.

[34] C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe: zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 109.

[35] Art. 216–219 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 26.10.2012 C 326.

© for this edition by CNS

wiedź na pytanie, czy dane porozumienie tworzy wzajemne prawa i obowiązki. Jak pisze S.E. Nahlik,

> Skutki prawne [...], a więc uprawnienia i obowiązki, są istotnymi składnikami każdej umowy międzynarodowej. Zgodne oświadczenie woli podmiotów prawa międzynarodowego, z którego nie wypływają dla nich żadne uprawnienia ani obowiązki, nie jest umową[36].

Szczegółowa analiza wszystkich PD wskazuje na jedną zasadniczą cechę, a mianowicie, w swojej treści zawierają one wyłącznie zobowiązania kraju partnerskiego. W związku z tym drugi warunek stawiany porozumieniom prawnie wiążącym nie jest spełniony.

Porozumieniem międzynarodowoprawnym jest wyłącznie takie porozumienie, które regulowane jest przez prawo międzynarodowe, a więc nie przez prawo wewnętrzne którejkolwiek ze stron. Jak pisze M. Frankowska,

> w przypadku istnienia pisemnego porozumienia między podmiotami domniemanie wydaje się przemawiać za tym, że jest ono umową międzynarodową. Obalenie takiego domniemania wymaga jasnego dowodu, że zamiarem tych podmiotów było poddanie takiego porozumienia prawu wewnętrznemu [...]. Istnienie umowy międzynarodowej jest kwestią faktu. O tym fakcie przesądza zamiar, państw czy organizacji międzynarodowych, zawarcia wiążącego je porozumienia międzynarodowego, które jest regulowane przez prawo międzynarodowe. Zamiar zawarcia umowy międzynarodowej jest kategorią obiektywną. Nie chodzi tu o subiektywne odczucia osób reprezentujących państwo na zewnątrz, ale o ich zachowanie się. Dla ustalenia zamiaru zawarcia umowy międzynarodowej należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności danej sprawy[37].

Prace nad ustaleniem treści PD prowadzone są wspólnie przez zainteresowane strony i przybierają formę negocjacji. Następnie wynegocjowany PD jest zatwierdzany przez kraj partnerski, a dopiero po dokonaniu tej czynności jest wspólnie przez zainteresowane podmioty przyjmowany na forum Rady Współpracy (RW), która jest główną instytucją utworzoną na podstawie postanowień PCA , w której skład wchodzą przedstawiciele obu stron. Do jej kompetencji należy między innymi sprawowanie nadzoru nad implementacją postanowień PCA oraz rozstrzyganie sporów. PD jest porozumieniem zawartym w formie pisemnej, niepodpisywanym, lecz przyjmowanym przez strony na forum RW i wchodzącym w życie w dniu przyjęcia. Prawo międzynarodowe nie nakłada na podmioty żadnych wymogów formalnych podczas procesu zawierania umowy międzynarodowej, nie ma więc znaczenia, w jakiej formie podmioty wyrażą swoją zgodę na związanie się jej treścią. Zgodnie z art. 11 konwencji wiedeńskich z 1986 r. i 1969 r.

> Zgoda państwa na związanie się traktatem może zostać wyrażona w następujący sposób: podpisanie, wymianę dokumentów stanowiących traktat, ratyfikację, zatwierdzenie, przyjęcie, przystąpienie lub jakikolwiek inny uzgodniony sposób.

---

[36] J.E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 168.

[37] M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 2007, s. 38–40.

© for this edition by CNS

Tak więc z tego, że PD jest porozumieniem, które nie jest podpisywane i/lub ratyfikowane, nie wynika, iż nie ma charakteru międzynarodowego. W zamian jest ono przyjmowane, a przyjęcie jest wymienione przez obie konwencje jako sposób wyrażenia zgody na związanie się traktatem. PD nie jest też porozumieniem publikowanym w Dzienniku Urzędowym UE. Należy jednakże pamiętać, że publikacja nie ma charakteru normatywnego. Opublikowanie dokumentu, który nie jest umową międzynarodową, nie spowoduje, że się on nią stanie, oraz nieopublikowanie umowy międzynarodowej nie pozbawi automatycznie jej charakteru normatywnego[38]. Niemniej jednak w obowiązujących PD nie znajdziemy postanowień dotyczących ich publikacji, rejestracji, wejścia w życie, klauzuli sądowej lub arbitrażowej, więc nie będziemy mogli udzielić odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób można dochodzić ustanowionych w nich praw ani przed jakim organem.

REALIZACJA POSTANOWIEŃ PLANU DZIAŁANIA PRZEZ KRAJE PARTNERSKIE

W ostatnim raporcie okresowym, przyjętym 20 marca 2013 r., zatytułowanym *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, KE dokonała podsumowania funkcjonowania EPS w 2012 r. i postępów w realizacji zobowiązań wynikających z przyjętych PD[39]. Zdaniem KE współpraca krajów partnerskich Europy Wschodniej z UE w ramach EPS przynosi tym krajom same korzyści, widoczne przede wszystkim w: zintensyfikowanej wymianie handlowej, pogłębionym dialogu dotyczącym mobilności, współpracy w sektorze energetyki, transportu, ochrony środowiska, zmian klimatu, badań naukowych, edukacji i zdrowia oraz zwiększonej pomocy finansowej.

W wypadku Mołdowy KE pozytywnie oceniła postępy mające intensyfikować dialog polityczny. W zeszłym roku miały miejsce częste spotkania na wysokim szczeblu politycznym, przy czym odbywały się one zarówno na linii Prezydent–Przewodniczący KE, Przewodniczący RE oraz Komisarz ds. Rozszerzenia i EPS oraz wyższych urzędników państwowych. W lutym rozpoczęto negocjacje dotyczące zawarcia porozumienia ustanawiającego pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu. W 2012 r. rząd Mołdowy rozpoczął kompleksową reformę systemu wymiaru sprawiedliwości. Przyjęte zostało prawo zakazujące dyskryminacji, dotyczy to również praw mniejszości seksualnych. KE zaniepokoiła się doniesieniami dotyczącymi przypadków tortur oraz poniżającego i nieludzkiego traktowania. Zdaniem KE dalszego wzmocnienia wymaga instytucja Rzecznika

[38] *Ibidem*, s. 40.

[39] Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership, Brussels, 20 III 2013 r., JOIN (2013) 4 final.

© for this edition by CNS

Praw Obywatelskich oraz konieczne są zmiany w procedurze cywilnej. Mołdowa osiągnęła też pewien postęp w zwalczaniu korupcji. Rozpoczął się drugi etap implementacji postanowień Planu Działania na rzecz liberalizacji wizowej. Kontynuowano reformę administracji publicznej, reformę systemu opieki zdrowotnej i edukacji. W obszarze reform gospodarczych, strukturalnych i makroekonomicznych uczynione zostały również postępy, które przyczyniły się do osiągniętego w 2012 r. wzrostu gospodarczego. Reformy te dotyczyły zwłaszcza sektora finansowego — polityki pieniężnej i monetarnej oraz bankowego. Kontynuowano negocjacje mające na celu rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu. Mołdowa osiągnęła też postęp we wdrażaniu standardów międzynarodowych dotyczących azylu i uchodźców. Zintensyfikowana została współpraca mająca na celu zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej. W tym ostatnim obszarze rząd Mołdowy w marcu przyjął odpowiednie rozwiązania prawne i instytucjonalne. Rozpoczęło swoją działalność Centrum Zwalczania Handlu Ludźmi. Wzmocniona została współpraca z państwami sąsiadującymi, dotycząca zwalczania nielegalnego handlu narkotykami. W lipcu rząd Mołdowy podpisał Memorandum of Understanding z Europejskim Centrum Zwalczania Narkotyków i Narkomanii. Wzmocniona została również współpraca sądowa między Mołdową i państwami członkowskimi Rady Europy przez ratyfikację Protokołu dodatkowego do Konwencji o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych[40]. KE skierowała do Mołdowy następujące zalecenia: kontynuację reformy systemu wymiaru sprawiedliwości, zintensyfikowanie działań mających na celu zwalczanie korupcji, poprawę i uproszczenie procedur celnych, zintensyfikowanie dialogu mającego na celu rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu, zapewnienie niezależności i efektywności Radzie Współpracy Audiowizualnej, kontynuowanie implementacji drugiej fazy postanowień Planu działania na rzecz liberalizacji wizowej, kontynuowanie reform sektorowych przez harmonizację prawa wewnętrznego z *acquis communautaire* w obszarach handlu i gospodarki, kontynuowanie reformy administracji publicznej, kontynuowanie procesu prywatyzacji oraz poprawę klimatu inwestycyjnego[41].

Odnośnie do Ukrainy dialog i współpraca polityczna nie odbywały się tak intensywnie jak w wypadku Mołdowy i państw Kaukazu Południowego. Sytuacja ta w dużej mierze wynikała z kryzysu w relacjach UE–Ukraina związanych ze sprawą J. Tymoszenko. Do wyborów parlamentarnych, które odbyły się w październiku 2012 r., obserwatorzy międzynarodowi mieli pewne zastrzeżenia, które dotyczyły między innymi braku przejrzystości w finansowaniu kampanii wyborczej, braku dostępu do mediów czy opóźnienia w liczeniu głosów. KE podkreśliła, że nadal na Ukrainie nie występuje wolność mediów. KE zaznaczyła, że Ukraina osiągnęła

[40] Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Moldova. Progress in 2012 and recommendation for action, Brussels, 20 III 2013, SWD (2013) 80 final.

[41] *Ibidem*, s. 3–20.

© for this edition by CNS

postęp we wdrażaniu reform prawnych dotyczących: wymiaru sprawiedliwości, przyjęcia nowego kodeksu postępowania karnego, prawa o adwokaturze i ustanowienia narodowego mechanizmu zapobiegania torturom oraz zapewnienia przestrzegania prawa do wolności zgromadzeń. Rozpoczęto na Ukrainie również reformę konstytucyjną. Zaniepokojenie KE budzi brak postępów w zwalczaniu korupcji oraz brak zmian w kodeksie pracy, który powinien zostać dostosowany do zobowiązań wynikających z członkostwa w Międzynarodowej Organizacji Pracy. Duży postęp został osiągnięty w ramach współpracy w sektorach transportu i energii. Władze Ukrainy kontynuowały implementację postanowień Planu działania na rzecz liberalizacji wizowej oraz Strategii dotyczącej zintegrowanego zarządzania granicami. W lutym rząd Ukrainy przyjął Plan działania dotyczący zwalczania przestępczości zorganizowanej. Kontynuowana była między UE i Ukrainą współpraca dotycząca zwalczania handlu ludźmi, prania pieniędzy oraz handlu narkotykami[42]. KE skierowała do Ukrainy następujące zalecenia: reformę systemu prawa wyborczego we współpracy z OBWE, zaniechanie przeprowadzania procesów politycznych, efektywniejsze zwalczanie korupcji, przeprowadzenie reformy konstytucyjnej we współpracy z Radą Europy, efektywniejsze wypełnianie zobowiązań wynikających z postanowień Planu Działania na rzecz liberalizacji wizowej, wykonywanie zobowiązań wynikających z Traktatu o wspólnocie energetycznej, postępowanie zgodnie z postanowieniami WTO dotyczącymi nakładania środków ochronnych oraz przestrzeganie zobowiązań międzynarodowych dotyczących uchodźców[43].

Jednym z ważniejszych problemów, jaki będą musiały rozwiązać władze Mołdowy i Ukrainy, jest korupcja, dlatego odpowiednie zapisy dotyczące zwalczania tego zjawiska znalazły się w postanowieniach PD. W celu zwalczania korupcji kraje partnerskie zobowiązały się do przedsięwzięcia odpowiednich środków, na przykład wprowadzenia kodeksu etycznego dla prokuratorów i sędziów; przystąpienia do umów międzynarodowych mających na celu zwalczanie tego zjawiska, zwłaszcza Konwencji ONZ dotyczącej zwalczania korupcji oraz konwencji Rady Europy; implementacji rekomendacji Grupy Państw Rady Europy przeciwko korupcji (GRECO) i podjęcia ścisłej z nią współpracy; współpracy z organizacjami międzynarodowymi i społeczeństwem obywatelskim w tej materii; implementacji postanowień strategii narodowych mających na celu zwalczanie tego zjawiska oraz promowania transparentności i rozliczania urzędników administracji publicznej. Oba państwa przyjęły odpowiednie regulacje wewnętrzne, mające na celu walkę z tym zjawiskiem. W 2006 r. władze Ukrainy przyjęły Koncepcję zwalczania korupcji na Ukrainie „Na drodze ku uczciwości", a w 2009 r. utworzone zostało stanowiska Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Antykorup-

[42] Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine. Progress in 2012 and recommendation for action, Brussels, 20 III 2013, SWD (2013) 84 final.

[43] *Ibidem*, s. 3–18.

© for this edition by CNS

cyjnej. Rząd Mołdowy w 2004 r. przyjął Narodową Strategię Antykorupcyjną, a w 2007 r. została ratyfikowana Konwencja NZ przeciwko korupcji. Wszystkie państwa regionu podejmują walkę z tym zjawiskiem, niemniej jednak KE nadal uważa, że są one niewystarczające. W Indeksie percepcji korupcji, opublikowanym przez International Transparency w 2012 r., Mołdowa zajmuje dziewięćdziesiąte czwarte miejsce (w 2011 r. sto dwunaste), a Ukraina zajmuje sto czterdzieste czwarte (w 2011 r. sto pięćdziesiąte drugie)[44], co oznacza, że wskaźnik poprawił się w przypadku obu tych państw, niemniej jednak znaczny spadek nastąpił w wypadku Mołdowy oraz niewielki Ukrainy.

PODSUMOWANIE

Reasumując, należy stwierdzić, iż PD nie ma charakteru zobowiązań prawnie wiążących, zatem jest on porozumieniem, które ma charakter polityczny. Porozumienie prawnie wiążące kreuje wzajemne prawa i obowiązki stron. Analiza treści wszystkich PD doprowadziła mnie do wniosku, iż w PD znajdziemy wyłącznie zobowiązania, jakie zaciągnęły kraje partnerskie. Brakuje zatem wzajemności w tym dokumencie, która jest w przypadku postanowień PCA. Tak jak zostało wspomniane, PD, mimo że nie jest podpisywany, to jest przyjmowany wspólnie przez strony na forum RW i w dniu jego dokonania wchodzi w życie. Podobnie sytuacja wygląda z brakiem jego publikacji w Dzienniku Urzędowym UE. Jej brak nie przesądza o braku charakteru normatywnego zawartego porozumienia. Udzielając zatem odpowiedzi na dwa postawione wcześniej pytania, należy odpowiedzieć negatywnie. PD nie ma charakteru prawnego, ale polityczny, co jednakże nie oznacza, że nie tworzy on określonych w swojej treści zobowiązań między podmiotami, które są jego stronami[45].

PD zaliczany jest do nieformalnych instrumentów międzynarodowych (inaczej określanych jako instrumenty *soft law*), gdyż instrumenty te nie są poddawane wymogom prawnotraktatowym[46]. Jak słusznie podkreśla A. Wyrozumska, zarówno doktryna, jak i praktyka nie wykluczają, że instrumenty prawnie niewiążące mogą wywoływać skutki prawne oraz może mieć do nich zastosowanie prawo międzynarodowe[47]. Jak dalej zauważa autorka: „dzięki swojej elastycznej formie i odformalizowanej procedurze przyjmowania, są one bardzo często wykorzystywane jako instrumenty prawne, rozwijające, czy uzupełniające akty

[44] www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2012/results/.

[45] A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 711–714.

[46] http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db25eef-3ce118c4d72a39db45041cf9c34.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbhr0?; text=&docid=49011&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=222631; J. Sozański, *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Poznań 2011, s. 376–378.

[47] A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 711–714.

© for this edition by CNS

prawnie wiążące"[48]. Niektóre z przyjmowanych porozumień, które nie są umowami międzynarodowymi

wywołują skutki prawne i nie są dla tego prawa obojętne. Co więcej, muszą one szanować normy prawa międzynarodowego, na przykład prawa traktatów. [...] To związanie z prawem międzynarodowym będzie skutkowało tym, że przestają one mieć charakter czysto polityczny czy moralny. Akty te posiadają charakter mieszany, z jednej strony są aktami politycznymi, a z drugiej strony są aktami prawnymi[49].

Z tych rozważań wynika wniosek, iż porozumienia prawnie niewiążące są regulowane przez prawo międzynarodowe, co oznacza, że w stosunku do nich mogą mieć zastosowanie normy prawa międzynarodowego.

ACTION PLAN AS A KEY INSTRUMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY

Summary

The European Neighbourhood Policy (ENP) was developed in 2004, with the objective of avoiding the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbours and of 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 framework is applied to the 16 of EU's closest neighbours – Algeria, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Moldova, Morocco, Palestine, Syria, Tunisia and Ukraine. Central to the ENP are the bilateral Action Plans between the EU and each ENP partner (12 of them were agreed) and they are one of the key instruments for the implementation of the ENP. They are country-specific, tailor-made political documents which jointly define an agenda of political and economic sectoral reforms with short and medium-term priorities of 3 to 5 years. The ENP Action Plans reflect each partner's needs and capacities, as well as their and the EU's interests. Although the content of each individual Action Plan is tailor-made for each partner country, the structure of each is similar. Each Action Plan contains chapters on: political dialogue and reform, economic and social cooperation and development, trade-related issues, market and regulatory reform, cooperation in Justice, Freedom and Security issues, sectoral issues and human dimension. However, ENP Action Plans are political documents, reflecting political agreements between the EU and partner countries on agenda, objectives and priorities for future relations. These relations are based on, and require a pre-existing contractual relationship with the EU — a Partnership and Cooperation Agreement. Action Plans are adopted through the Cooperation Council between the EU and the partner countries. There are no legal sanctions for failure to implement commitments contained in these documents, the consequences would rather be political and/or financial.

[48] *Ibidem*, s. 713.
[49] *Ibidem*.

© for this edition by CNS