

Magdalena Bainczyk

## UMOWA STOWARZYSZENIOWA JAKO INSTRUMENT PARTNERSTWA WSCHODNIEGO

### Wstęp

W roku 2008 z inicjatywy Polski i Szwecji<sup>1</sup> nastąpiła intensyfikacja prac w ramach Unii Europejskiej nad zacieśnieniem współpracy z partnerami wschodnioeuropejskimi<sup>2</sup>. Rada Europejska na szczycie w czerwcu 2008 r. wezwała Komisję do opracowania propozycji „Partnerstwa Wschodniego”<sup>3</sup>, a pierwsze ramowe propozycje Komisja przedstawiła na początku grudnia 2008 r.<sup>4</sup> Zostały one zaakceptowane na szczycie Rady Europejskiej, który odbył się w marcu 2009 r. Na szczycie tym Rada Europejska przyjęła również Deklarację w sprawie Partnerstwa Wschodniego<sup>5</sup>. Faza przygotowawcza została zamknięta na początku maja 2009 r. w Pradze przyjęciem przez państwa członkowskie, państwa partnerskie oraz przedstawicieli Unii Europejskiej wspólnej deklaracji Partnerstwa Wschodniego<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> [http://www.msz.gov.pl/Propozycja\\_Polsko-Szwedzka,19890.html](http://www.msz.gov.pl/Propozycja_Polsko-Szwedzka,19890.html).

<sup>2</sup> Państwa Europy Wschodniej i Kaukazu objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa, do których należą: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Republika Mołdowy oraz Ukraina, KOM(2008) 823. Należy przy tym zwrócić uwagę na przymiotnik „wschodnioeuropejskie”, określający te państwa partnerskie, w kontekście art. 49 TUE dotyczącego członkostwa w UE, który odnosi się do państw „europejskich”.

<sup>3</sup> *Presidency Conclusions*, Brussels, 19-20.06.2008, [on-line] [http://www.consilium.europa.eu/ucDocs/cms\\_Data/docs/prcssData/en/ec/101346.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ucDocs/cms_Data/docs/prcssData/en/ec/101346.pdf). Szefowie państw oraz szefowie rządów państw członkowskich zebrałi na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej 1.09.2008 r. zażądali, by Komisja przyspieszyła prace nad projektem Partnerstwa, *Presidency conclusions of the Extraordinary European Council held in Brussels (1 September 2008)*, [on-line] [http://www.consilium.europa.eu/ucDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ucDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf).

<sup>4</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM(2008) 823; omawiane w artykule dokumenty dostępne są na stronie: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm).

<sup>5</sup> *Presidency Conclusions*, Brussels, 19-20.03.2009, annex II.

<sup>6</sup> *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, 7.05.2009.

Zgodnie z wyżej wymienionymi aktami cele Partnerstwa – stowarzyszenie polityczne i integracja gospodarcza – mają zostać zrealizowane za pomocą środków dwustronnych i wielostronnych. W ramach środków dwustronnych zacieśnienie współpracy z partnerami wschodnimi ma nastąpić poprzez zawarcie tzw. „nowych” umów stowarzyszeniowych, które zastąpią obowiązujące umowy o partnerstwie i współpracy.

Cel poniższego opracowania stanowi analiza ram prawnych stosunków z państwami trzecimi w ramach I filaru UE, do których należą wspomniane wyżej dwa rodzaje umów międzynarodowych. Następnie przedstawione zostaną propozycje umów stowarzyszeniowych, które mają zostać zawarte w ramach Partnerstwa Wschodniego. W artykule znajdzie się również odniesienie do ewentualnej zmiany stanu prawnego w zakresie zawierania tych umów, związanego z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Nie zostaną natomiast poruszone zagadnienia pomocy finansowej udzielanej przez Wspólnotę Europejską wschodnim sąsiadom, a także działań podejmowanych w ramach II i III filaru Unii Europejskiej.

Analizy dokonano na podstawie wspólnotowego dorobku prawnego, obejmującego przepisy traktatowe, dotychczas zawarte przez Wspólnotę umowy, praktykę ich stosowania, wspólną deklarację przyjętą na początku maja 2009 r., a także wspomniane akty o charakterze politycznym wydane przez Radę Europejską i Komisję Europejską, które stanowią podstawowe źródło informacji o umowach będących przedmiotem poniższego opracowania.

## Kompetencja Wspólnoty Europejskiej do zawarcia umowy międzynarodowej

Powszechnie operuje się stwierdzeniem, że Unia Europejska jest podmiotem kreującym stosunki z państwami trzecimi, a nazwa II filaru UE – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa [dalej także WPZiB]<sup>7</sup> – mogłaby wskazywać, że właśnie w ramach tej struktury przyjmuje się podstawowe instrumenty tworzące relacje instytucjonalne pomiędzy Unią Europejską a państwami trzecimi. Jednakże obecnie najistotniejsze znaczenie dla kształtowania tychże stosunków posiada pierwszy, wspólnotowy filar Unii Europejskiej obejmujący Wspólnotę Europejską [dalej także WE] oraz Euratom. Tak więc z prawnego punktu widzenia podmiotem odpowiedzialnym za ich realizację, m.in. zawieranie umów stowarzyszeniowych, jest Wspólnota Europejska<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> W artykule uwzględniono aktualny stan prawny, a więc regulacje zawarte w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz w Traktacie o Unii Europejskiej. Ramy prawne stosunków zewnętrznych zostaną głęboko zreformowane na podstawie Traktatu lizbońskiego, o czym piszę na końcu opracowania; zob. także: M. Balczyk, *Aspekty prawne ewolucji polityki zagranicznej UE – od Traktatu Konstytucyjnego do Traktatu Lizbońskiego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 41 i nast.

<sup>8</sup> K.E. Smith, *EU external relations*, [w:] *European Union politics*, red. M. Cini, Oxford–New York 2003, s. 230. R. Zięba stwierdza, że we współpracy z państwami basenu M. Śródziemnego UE wykorzystuje instrumenty zewnętrznej polityki handlowej oraz współpracy rozwojowej w zakresie I filaru; R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 203. Ze względu na te przesłanki formalne w artykule będzie mowa o umowach zawieranych przez WE, a nie przez UE.

Podstawowe znaczenie dla kształtowania stosunków umownych z państwami trzecimi mają art. 281 oraz 300 TWE. Przyjmuje się bowiem, że art. 281 TWE przyznaje Wspólnocie Europejskiej osobowość prawną w rozumieniu prawa międzynarodowego<sup>9</sup>, a art. 300 TWE dotyczy jej zdolności traktatowej. Regulacje te pozwalają uniknąć dylematów związanych ze statusem Wspólnoty w stosunkach zewnętrznych, które nadal istnieją w odniesieniu do kwestii osobowości prawnomiędzynarodowej Unii Europejskiej i jej zdolności traktatowej. W Traktacie o Unii Europejskiej nie przyznano bowiem UE osobowości prawnej i nie ma ona statusu organizacji międzynarodowej<sup>10</sup>. Ten brak jasności widoczny jest w deklaracji przyjętej na szczycie praskim, stanowiącej, że Partnerstwo jest wspólnym przedsięwzięciem państw członkowskich oraz partnerów wschodnioeuropejskich; z drugiej jednak strony w deklaracji znajduje się stwierdzenie, że „nowe” umowy stowarzyszeniowe zostaną zawarte pomiędzy UE a państwami partnerskimi.

Ze względu na to, że osobowość Wspólnoty ma charakter wtórny i funkcjonalny, zakres jej działania, także w stosunkach zewnętrznych, nie jest uniwersalny. Zgodnie z zasadą kompetencji przyznanych, wyrażoną w art. 5 TWE, Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym Traktatem oraz celów w nim wyznaczonych<sup>11</sup>. W odniesieniu do zawierania umów międzynarodowych zasada ta została powtórzona w art. 300 ust. 1 TWE, zgodnie z którym Wspólnota może zawrzeć umowę międzynarodową z państwem trzecim lub organizacją międzynarodową, w przypadku gdy Traktat to przewiduje [podkreślenie moje – M.B.]. Art. 300 TWE nie stanowi więc samoistnej podstawy do zawarcia umowy międzynarodowej przez WE, a kompetencja do zawarcia konkretnej umowy ustalana jest poprzez analizę przepisów Traktatu<sup>12</sup>. Innymi słowy, za każdym razem, gdy Wspólnota zamierza podpisać jakąkolwiek umowę z państwem trzecim lub organizacją międzynarodową, należy odwołać się do odpowiedniego upoważnienia zawartego w Traktacie. Dlatego też przedmiotem dalszej analizy będą m.in. odpowiednie przepisy Traktatu, które stanowią lub mogą stanowić podstawę kształtowania stosunków Wspólnoty z państwami trzecimi w ramach Partnerstwa Wschodniego.

W kontekście kompetencji do zawarcia umowy międzynarodowej przez WE pojawia się w doktrynie prawa wspólnotowego zagadnienie tzw. umów mieszanych, które dla analizowanego tematu wydaje się ważne, gdyż niektóre umowy o partnerstwie i współpracy, a także umowy stowarzyszeniowe kwalifikuje się właśnie jako umowy mieszane, czyli takie, których stronami są państwo trzecie oraz Wspólnota, a także państwa członkowskie. Taki układ wynika z podziału kompetencji między Wspólnotą i państwami członkowskimi, w świetle którego ani Wspólnota, ani pań-

<sup>9</sup> E. Skrzydło-Tefelska w: *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 421, zob. także orzeczenie ETS 6/64 w sprawie Flaminio Costa v. ENEL, [w:] *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, wybór i red. W. Czapliński [et al.], Warszawa 2005, s. 35 i nast.

<sup>10</sup> J. Barcz w: J. Barcz, M. Górka, A. Wytomska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 25 i nast.; A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008, s. 185 i nast.

<sup>11</sup> M. Niedźwiedz, *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 18.

<sup>12</sup> Zagadnienie zakresu kompetencji WE do zawierania umów było przedmiotem wielu orzeczeń ETS żywo dyskutowanych w doktrynie, gdyż jedynie w kilku przepisach TWE, w tym art. 310 TWE, istnieje wyraźna podstawa takiego działania WE; zob. m.in.: M. Niedźwiedz, *op. cit.*, s. 15 i nast.; J. Sozański, *Porozumienia międzynarodowe Wspólnot i Unii Europejskiej*, Toruń 2007, s. 231 i nast.

stwa członkowskie nie mają pełnej samodzielnej kompetencji do zawarcia umowy z państwem trzecim<sup>13</sup>. Konstrukcja ma poważne znaczenie dla procedury zawierania umowy mieszanej, gdyż w prowadzonych w sprawie umowy negocjacjach, obok instytucji wspólnotowych, uczestniczą również państwa członkowskie, które muszą także wyrazić zgodę na związanie się tą umową<sup>14</sup>. Za powód klasyfikowania jako mieszanych umów o partnerstwie czy umów stowarzyszeniowych uznaje się często umieszczenie w nich zapisów dotyczących dialogu politycznego, gdyż kwestie te nie należą do kompetencji Wspólnoty Europejskiej<sup>15</sup>.

Wspomniany powyżej art. 300 TWE ma przede wszystkim charakter przepisu formalnego, który określa kompetencje poszczególnych instytucji wspólnotowych w procedurze zawierania umów międzynarodowych<sup>16</sup>. W świetle art. 300 ust. 1-3 TWE negocjacje w sprawie zawarcia umowy prowadzone są przez Komisję Europejską w ramach udzielonych jej przez Radę UE zaleceń, natomiast o zawarciu umowy decyduje Rada przy udziale Parlamentu Europejskiego, który posiada uprawnienia opiniujące bądź też w odniesieniu do niektórych rodzajów umów, w tym stowarzyszeniowych lub o partnerstwie i współpracy, wyraża zgodę na ich zawarcie<sup>17</sup>.

### Umowa o partnerstwie i współpracy

Należy zauważyć, że stosunki Unii Europejskiej z partnerami wschodnioeuropejskimi stanowią element szerszego projektu – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>18</sup>, która prócz wyżej wspomnianych państw obejmuje długoletnią współpracę z państwami basenu Morza Śródziemnego, obecnie określaną jako Partnerstwo Śródziemnomorskie<sup>19</sup>. W ramach budowy stosunków zewnętrznych z państwami tego regionu Wspólnota w latach 70. XX w. zawarła umowy o współpracy z Algierią, Egiptem, Jordanią, Libanem i Syrią. Umowy te zastąpiono w latach 90. tzw. umowami stowarzyszeniowymi nowej generacji<sup>20</sup>. W tym kontekście umowy o partnerstwie i współpracy, które są obecnie podstawowym instrumentem polityki wobec partnerów wschodnich UE<sup>21</sup>, mogą być postrzegane jako etap przejściowy do zawarcia umów stowarzyszeniowych.

<sup>13</sup> M. Niedźwiedz, *op. cit.*, s. 63 i nast., s. 83 i nast.; A. Wyrozumka w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *op. cit.*, s. 272.

<sup>14</sup> M. Niedźwiedz, *op. cit.*, s. 87 i nast., s. 100.

<sup>15</sup> P. Eeckhout, *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford-New York 2005, s. 106; E. Skrzydło-Tefelska w: *Prawo Unii Europejskiej*, s. 433.

<sup>16</sup> E. Skrzydło-Tefelska w: *Prawo Unii Europejskiej*, s. 422.

<sup>17</sup> Szczegółowo procedurę zawierania umów omawia m.in. J. Sozański (*op. cit.*, s. 297).

<sup>18</sup> Ch. Heusgen, *Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union*, [w:] *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, red. W. Weidenfeld, Bonn 2004, s. 698 i nast.; zob. także opracowania w: „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 4.

<sup>19</sup> Partnerstwo Eurośródziemnomorskie opiera się na Deklaracji końcowej Eurośródziemnomorskiej Konferencji Ministrów, która odbyła się w 1995 r. w Barcelonie (tzw. deklaracja barcelońska), Ch. Heusgen, *op. cit.*, s. 696 i nast.

<sup>20</sup> S. Majkowska, *Partnerstwo euro-śródziemnomorskie szansą na pokój, stabilność polityczną i bezpieczeństwo*, [w:] *Pozycja Unii Europejskiej w świecie. Aspekty polityczne i prawne*, red. C. Mik, Toruń 2005, s. 190 i nast.

<sup>21</sup> R. Zięba, *op. cit.*, s. 157.

Jak już wspomniano, pod koniec lat 90. zawarto z tzw. nowymi niezależnymi państwami umowy o partnerstwie i współpracy na okres dziesięciu lat. Zakres tych umów jest bardzo szeroki, mają one bowiem stworzyć ramy dialogu politycznego oraz wsparcia tych państw w procesie transformacji demokratycznej i wolnorynkowej. Umowy obejmują ponadto współpracę w zakresie legislacji, ekonomii, spraw społecznych, współpracę naukową, technologiczną i kulturalną. Porozumienia opierają się na poszanowaniu zasad prawa międzynarodowego, praw człowieka, demokracji oraz wolnego rynku. Na podstawie umów stworzono strukturę instytucjonalną, która obejmuje Radę Współpracy, Komitet Współpracy, Komitet Parlamentarny, a także spotkania wyższych urzędników, służące prowadzeniu bilateralnego dialogu politycznego<sup>22</sup>. Jarosław Sozański stwierdza, że szeroka podstawa prawna<sup>23</sup>, szeroki zakres przedmiotowy, który obejmuje również dialog polityczny, a także utworzenie struktury instytucjonalnej, powodują, iż umowy te stają się bardzo podobne do umów stowarzyszeniowych. Z drugiej jednak strony brak ich formalnego oparcia na art. 310 TWE może wskazywać na to, że instytucje wspólnotowe chciały zachować jednak pewien dystans w stosunku do tych państw<sup>24</sup>.

W zakresie postanowień proceduralnych umowy te odwołują się do art. 300 ust. 2 oraz art. 300 ust. 3 akapit 2 TWE i do ich zawarcia konieczna była zgoda Parlamentu Europejskiego.

### Umowa stowarzyszeniowa w świetle art. 310 TWE<sup>25</sup>

W doktrynie prawa wspólnotowego spotyka się stwierdzenia, że umowa stowarzyszeniowa jest „ukoronowaniem zewnętrznego procesu integracji [państwa trzeciego ze Wspólnotami – przypis M.B.] i jego najpełniejszą realizacją”<sup>26</sup>. Z drugiej jednak strony w świetle przepisów TWE treść i charakter tej umowy pozostają nieokreślone. Walter Hallstein twierdził, że umowa ta może stanowić coś pomiędzy członkostwem minus 1% a umową o współpracy i handlu plus 1%<sup>27</sup>. Więcej niż norma traktatowa o charakterze i zakresie umowy powie nam praktyka stosowania tych regulacji.

Do początku lat 90. była ona rzadko wykorzystywanym instrumentem polityki zewnętrznej – w tym okresie zawarto umowy z państwami basenu Morza Śród-

<sup>22</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/en/ivb/r17002.htm> [31.01.2009].

<sup>23</sup> Np. umowa zawarta pomiędzy WE i jej państwami członkowskimi a Gruzją opiera się na art. 44 ust. 2, art. 47 ust. 2 zd. ostatnie, art. 55, art. 57 ust. 2, art. 71, art. 80 ust. 2, art. 93, 94, 133 i 308 TWE w związku z art. 300 ust. 2 oraz art. 300 ust. 3 akapit drugi TWE, a także art. 95 TWWiS oraz art. 101 TEWEA, decyzji Rady i Komisji z dnia 31.05.1999 r. w sprawie zawarcia umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Gruzją z drugiej strony (1999/515/WE, EWWiS, Euroatom), Dziennik Urzędowy WE, L 205, s. 1.

<sup>24</sup> J. Sozański, *op. cit.*, s. 490, 514 i nast.

<sup>25</sup> Przedmiotem niniejszych rozważań są jedynie umowy stowarzyszeniowe w rozumieniu art. 310 TWE, zawierane w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W opracowaniu nie wspomina się umów zawartych z „dalszymi” partnerami WE, w tym umowy stowarzyszeniowe oparte na art. 182 nn. TWE, zawierane z krajami i terytoriami zamorskimi.

<sup>26</sup> A. Cieśliński, *Umowa stowarzyszeniowa w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Wrocław 1999, s. 21.

<sup>27</sup> Cyt. za: D. Phinnemore, *Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership?*, Sheffield 1999, s. 21.

ziemnego: Grecją (1961), Turcją (1963), Maltą (1970) i Cyprzem (1972)<sup>28</sup>. Dopiero w latach 90., w związku z gwałtownym wzrostem zainteresowania Wspólnotami/Unią Europejską, podpisano kilkanaście umów tego rodzaju<sup>29</sup> z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, tzw. układy europejskie, oraz państwami basenu Morza Śródziemnego, w ramach tzw. procesu barcelońskiego, z kolei Układ z Porto ustanawiał stowarzyszenie z państwami EFTA. Pod koniec lat 90. zaczęto opracowywać nowy typ umów stowarzyszeniowych – układy o stabilizacji i stowarzyszeniu, które zostały zawarte z Chorwacją i Macedonią. Aleksander Cieśliński podkreśla polityczny aspekt zawierania umów stowarzyszeniowych, wskazując, że są one elementem stabilizacji ładu europejskiego, szczególnie w okresie niepokoїв politycznych i gospodarczych<sup>30</sup>.

Nawet w tak lapidarnym opracowaniu nie można pominąć definicji stowarzyszenia zawartej w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Meryem Demirel, zgodnie z którym umowa stowarzyszeniowa tworzy specjalny, uprzywilejowany związek z państwem trzecim, które powinno co najmniej w pewnym zakresie uczestniczyć w systemie wspólnotowym<sup>31</sup>. Doktryna w oparciu o praktykę instytucji wspólnotowych wymienia dalsze cechy wspólne dla tego rodzaju umów, m.in.: szeroki zakres przedmiotowy umowy, bliskość tworzonych powiązań, odzwierciedlenie w umowie rozwiązań zawartych w TWE, instrumenty kontroli implementacji umowy oraz trwałość powiązań. Jarosław Sozański zwraca uwagę, że jest to umowa tworząca relację niesymetryczną, gdyż w istocie włącza państwo trzecie w określonym zakresie w system integracji wspólnotowej, m.in. wymagając od tego państwa, by przyjęło rozwiązania prawa wspólnotowego<sup>32</sup>.

Umowa stowarzyszeniowa tworzy odrębną od członkostwa w Unii Europejskiej, uregulowanego w art. 49 TUE, formę związania ze Wspólnotami. Warto tutaj wspomnieć, że w art. 49 TUE znajduje się wyraźne stwierdzenie, iż do członkostwa mogą pretendować „państwa europejskie”. Biorąc pod uwagę fakt, że w przeszłości umowy stowarzyszeniowe nawiązywały wprost do kwestii członkostwa danego państwa we Wspólnotach<sup>33</sup> oraz że państwa, które podpisały układy europejskie, stały się, w stosunkowo krótkim czasie, członkami UE, można by postawić tezę, iż zawarcie umowy stowarzyszeniowej jest etapem na drodze do członkostwa. Jednakże wykładnia umów z lat 90. dokonywana przez instytucje wspólnotowe przeczy tej tezie<sup>34</sup>. W literaturze trafnie wskazuje się więc, że umowy zawieranie podstawie art.

<sup>28</sup> Układy stowarzyszeniowe zawarte z Marokiem, Algierią i Tunezją nie opierały się na art. 310 TWE, lecz na podstawie właściwej dla stowarzyszenia z tzw. krajami zamorskimi, por.: J. Sozański, *op. cit.*, s. 488.

<sup>29</sup> D. Phinnemore, *op. cit.*, s. 14 i nast.; obszerną typologię umów stowarzyszeniowych prezentuje J. Sozański, *op. cit.*, s. 483 i nast.; Z. Doliwa-Klepacki, *Integracja Europejska*, Białystok 2005, s. 240.

<sup>30</sup> A. Cieśliński, *op. cit.*, s. 23 i nast. Na funkcję stabilizacyjną stosunków zewnętrznych zwraca uwagę J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, tłum. A. i J. Maziarscy, Warszawa 2007, np. s. 84 i nast., s. 228 i nast.; patrz także pkt 2 wspólnej deklaracji praskiej. O stabilizującej roli ENP zob.: W. Priesmeyer-Tkocz, E.D. Stratenschulte, *Immer im Kreis: Die EU zwischen externer Demokratieförderung und interner Konsolidierung*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 57 i nast.

<sup>31</sup> Sprawa 12/84 Meryem Demirel v. Miasto Schwäbische Gmünd, [w:] *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, s. 316 i nast.

<sup>32</sup> J. Sozański, *op. cit.*, s. 491 i nast.

<sup>33</sup> Np. umowa stowarzyszeniowa zawarta z Grecją.

<sup>34</sup> Komunikat KE w sprawie umów stowarzyszeniowych z krajami Europy Środkowej i Wschodniej: KOM(90) 389; D. Phinnemore, *op. cit.*, s. 16, 68 i nast.; J. Sozański, *op. cit.*, s. 485 i nast.

310 TWE można podzielić na zawierane z państwami pozaeuropejskimi i europejskimi. Te drugie zaś moga prowadzić [podkreślenie moje – M.B.] do członkostwa w UE<sup>35</sup>.

Podstawą prawną zawarcia omawianych umów jest bardzo lapidarny w swojej treści art. 310 TWE<sup>36</sup>, który stanowi, że „Wspólnota może zawrzeć z jednym lub większą liczbą państw lub organizacji międzynarodowych umowy tworzące stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami”. Jak już wspomniano, zakres przedmiotowych umów pozostaje więc nieokreślony, blankietowy, a ich rzeczywistą treść determinuje stopień integracji w ramach Wspólnoty<sup>37</sup>. Należy przy tym zauważyć, że przedmiotem umowy powinna być zasadniczo współpraca w odniesieniu do polityk uregulowanych w pierwszym, wspólnotowym filarze UE. Jednakże porozumienia te niejednokrotnie obejmują również elementy „pozagospodarcze”, np. kwestie polityczno-ustrojowe bądź bezpieczeństwa, i z tego względu zawierane są jako umowy mieszane<sup>38</sup>.

Zgodnie z art. 310 TWE umowa powinna charakteryzować się wzajemnością praw i obowiązków, zwłaszcza że WE jako członek Światowej Organizacji Handlu nie powinna stosować unilateralnych preferencji handlowych, chyba że w ciągu 10 lat dojdzie do utworzenia pomiędzy nią a państwami trzecimi strefy wolnego handlu bądź unii celnej. Z drugiej jednak strony wzajemność nie musi mieć natychmiastowego charakteru, zwłaszcza że poziom rozwoju gospodarczego państwa stowarzyszonego jest z reguły niższy niż państw członkowskich<sup>39</sup>.

Art. 310 TWE wspomina o stworzeniu specjalnych procedur, co pozwala na ustanowienie instytucji w celu wykonania umowy. Są to rada – główna instytucja polityczna i decyzyjna, złożona z przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie UE, przedstawiciela Komisji oraz państwa stowarzyszonego; komitet złożony z wyższych urzędników, odpowiedzialny za prawidłowe funkcjonowanie stowarzyszenia „na co dzień”, oraz komitet parlamentarny, ewentualnie mogą zostać powołane komisje tematyczne. Należy również wskazać, że żadna z umów nie pozwala państwu stowarzyszonemu na udział w procesach decyzyjnych instytucji wspólnotowych<sup>40</sup>.

Co do procedury zawierania umów stowarzyszeniowych należy odwołać się do wspomnianego art. 300 TWE. W świetle tego przepisu wymaga ono jednomyślnej decyzji Rady UE oraz zgody Parlamentu Europejskiego. Nie są to jedyne utrudnienia proceduralne. Ze względu na „mieszany” charakter umowy państwo trzecie zawiera ją nie tylko z WE, lecz także z państwami członkowskimi, przy czym są to

<sup>35</sup> M.M. Kenig-Witkowska w: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M.M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2004, s. 53.

<sup>36</sup> Już TEWWIS przewidywał stowarzyszenie z Wielką Brytanią. Natomiast w ramach EWG było to umowa przewidziana w Traktacie od samego początku istnienia Wspólnot. Podstawa prawna została znowelizowana przez Traktat z Maastricht, J. Sozański, *op. cit.*, s. 485; D. Phinnemore, *op. cit.*, s. 22.

<sup>37</sup> A. Cieśliński, *op. cit.*, s. 39.

<sup>38</sup> J. Sozański ze względu na zróżnicowaną treść i funkcję umów stowarzyszeniowych stwierdza, że nie można mówić w tym wypadku o jednolitej kategorii umów (*op. cit.*, s. 485).

<sup>39</sup> D. Phinnemore, *op. cit.*, s. 24.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 26, 56 i nast.

umowy bilateralne, a WE i państwa członkowskie tworzą jako zespół jedną stronę umowy<sup>41</sup>. David Phinnemore wskazuje, że państwa członkowskie często wykazują opóźnienia w procedurze ratyfikacyjnej<sup>42</sup>.

### Umowa stowarzyszeniowa jako instrument prawny Partnerstwa Wschodniego

Partnerstwo Wschodnie ma opierać się na dotychczas istniejących zobowiązaniach umownych, ale jego istotny element stanowi zawarcie umów stowarzyszeniowych pomiędzy UE a państwami partnerskimi. W nawiązaniu do problemu zdolności traktatowej Unii wyraźnie stwierdzenie deklaracji, że stroną umowy będzie UE, należy chyba interpretować w ten sposób, iż antycypowano już stan prawny po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Podnosi się również, że nie bez znaczenia na tle art. 49 TUE, odnoszącego się do członkostwa w UE, pozostaje użycie w stosunku do państw trzecich określenia „partnerzy wschodnioeuropejscy”. Jednocześnie w deklaracji znalazło się dyplomatyczne stwierdzenie, że Partnerstwo będzie rozwijane niezależnie od indywidualnych aspiracji państw co do przyszłych stosunków z UE<sup>43</sup>. W świetle powyższych zapisów nie jest jasne, czy projektowane umowy można byłoby ewentualnie podzielić na dwie kategorie: umowy stowarzyszeniowe z krajami europejskimi – m.in. z Mołdową czy Ukrainą, które mogą prowadzić do członkostwa w UE, oraz umowy stowarzyszeniowe z państwami Kaukazu, które ze względu na obecne brzmienie art. 49 TUE prawdopodobnie nie będą mogły przystąpić do UE<sup>44</sup>.

Umowy nie będą zawierane według jednego, ujednoczonego wzorca. Ze względu na konieczność dostosowania środków podejmowanych przez Unię do sytuacji wewnętrznej partnerów wschodnioeuropejskich oraz uwarunkowań polityki międzynarodowej podkreśla się, że umowy te będą podpisywane z tymi partnerami, którzy wyrażą chęć tak ścisłej integracji z UE, a treść umów pozostanie zróżnicowana, dostosowana do potrzeb każdego z partnerów.

Współpraca w ramach stowarzyszenia będzie miała charakter „warunkowy”, tzn. intensywność relacji uzależniona będzie od postępów partnera wschodnioeuropejskiego w zakresie transformacji ustrojowej oraz przyjmowania unijnych standardów prawnych. W propozycjach Komisji znalazło się stwierdzenie, że „warunkiem rozpoczęcia negocjacji i późniejszego zacieśnienia stosunków będzie odpowiedni postęp pod względem demokracji, praworządności i praw człowieka, a w szczegól-

<sup>41</sup> Wyczerpująco na ten temat pisze M. Niedźwiedz, *op. cit.*, s. 65 i nast. Mieszany charakter umowy znajduje swój wyraz w jej nazwie, np. *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie pomiędzy Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony*, Dz. U. 1994, nr 11, poz. 38.

<sup>42</sup> D. Phinnemore, *op. cit.*, s. 72 i nast.

<sup>43</sup> W swoich dokumentach Komisja odniosła się do relacji pomiędzy projektowanymi umowami stowarzyszeniowymi a kwestią ewentualnego członkostwa w Unii partnerów wschodnich, wskazując, że uczestnictwo w Partnerstwie Wschodnim nie obejmuje żadnej perspektywy członkostwa, ale też nie określa definitywnie przyszłego statusu tych państw (*Eastern Partnership – Questions and Answers*, 4.12.2008); o relacji EPS – polityka rozszerzenia interesująco pisze G. Gromadzki, *Więcej niż Sąsiedztwo. Pięć tez o Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Analiza Fundacji Batorego*, październik 2008, s. 3.

<sup>44</sup> Paralelnie do przeprowadzonego podziału umów stowarzyszeniowych G. Gromadzki wyróżnia politykę wobec Ukrainy, Mołdowy, ewentualnie Białorusi oraz wobec państw Kaukazu Południowego (*op. cit.*, s. 2 i nast.).



ności udowodnienie, że ramy prawne regulujące proces wyborczy oraz praktyka w tym zakresie są zgodne ze standardami międzynarodowymi, jak również pełna współpraca z Radą Europy, OBWE/ODIHR oraz z agendami ONZ zajmującymi się kwestiami praw człowieka”<sup>45</sup>. Następnie Rada Europejska w swojej deklaracji wyraźnie stanęła na stanowisku, że umowy stowarzyszeniowe zostaną podpisane z partnerami, którzy podzielają takie wartości, jak: demokracja, rządy prawa, prawa człowieka, a także wolny rynek, zrównoważony rozwój czy dobre zarządzanie. Wszystkie te wartości jako podstawa Partnerstwa Wschodniego znalazły się w pkt 1 wspólnej deklaracji. Powyższe stwierdzenia wskazują, że projektowane stowarzyszenia zyskają charakter o wiele szerszy niż jedynie współpraca gospodarcza. Obejmować bowiem będą wyżej wspomniany dialog polityczny, traktowany jako warunek *sine quo non* współpracy w ogóle.

Kolejną, mocno eksponowaną cechą projektowanych umów pozostają obustronne interesy i obowiązki oraz współodpowiedzialność, wymienione w pkt 1 deklaracji, co jest zresztą zgodne z brzmieniem art. 310 TWE. W świetle tego przepisu umowa stowarzyszeniowa powinna charakteryzować się wzajemności praw i obowiązków. Warto tutaj podkreślić „obowiązki” krajów stowarzyszeniowych, gdyż coraz ściślejsza integracja uzależniona będzie od konkretnych postępów partnerów. Komisja zamierza w związku z tym przygotować dokumenty zastępujące obowiązujące plany działania w ramach EPS, które określą kolejne etapy reform w państwach stowarzyszonych, a tym samym wspomogą ich transformację. Nie chodzi przy tym wyłącznie o dialog polityczno-ustrojowy. Komisja proponuje m.in. zawarcie układów o mobilności i bezpieczeństwie, w których kwestia otwarcia granic zewnętrznych UE dla obywateli państw partnerskich zostałaby powiązana z bezpieczeństwem i stabilnością tych państw oraz bezpieczeństwem granic UE. W perspektywie długoterminowej Komisja przewiduje w ramach tego projektu możliwość zniesienia obowiązku wizowego. Harmonogram działań w tym zakresie byłby jednak uzależniony od postępu państw stowarzyszonych w następujących obszarach: zabezpieczenie dokumentów, walka z nielegalną imigracją, w tym readmisja, zamówienia publiczne, a także stosunki zewnętrzne, ochrona praw człowieka, w szczególności praw mniejszości.

Prezentowane podejście zostało potwierdzone w pkt 7 deklaracji, zgodnie z którym pełna liberalizacja wizowa jest celem długoterminowym, który realizowany będzie stopniowo, w odniesieniu do wybranych państw, biorąc pod uwagę po ich stronie bezpieczeństwo oraz jakość zarządzania mobilnością. Umowa, prócz wyżej wspomnianych kwestii „polityczno-ustrojowych”, ma obejmować: budowę głębokiej i kompleksowej strefy wolnego handlu, obejmującej także ułatwienia inwestycyjne, stopniową liberalizację systemu wizowego, współpracę na rzecz zwiększania bezpieczeństwa energetycznego krajów partnerskich i UE oraz kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego partnerów wschodnich. Ze względu na szeroki zakres przedmiotowy projektowanych umów, jeśli będą one zawierane jeszcze na podstawie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, należałoby przyjąć, że będą one miały charakter umów mieszanych, a więc do ich zawarcia konieczne oka-

<sup>45</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM(2008) 823.

że się przeprowadzenie procedury ratyfikacyjnej w każdym z 27 państw członkowskich UE.

Nie wszystkie postanowienia projektowanych umów stowarzyszeniowych mają być stosowane od momentu wejścia w życie. Związane jest to z jednej strony ze wspomnianą wyżej „warunkowością” funkcjonowania stowarzyszenia, a z drugiej strony – ze stopniem rozwoju gospodarczo-społecznego partnerów. Rada Europejska w swojej deklaracji stwierdziła, że warunkiem zawarcia umów stowarzyszeniowych będzie gotowość państw partnerskich do uczestniczenia w strefie wolnego handlu. Jednocześnie strona unijna bierze pod uwagę fakt, że w chwili zawierania umów stowarzyszeniowych państwa te mogą nie być gotowe nawet do podjęcia negocjacji w tej sprawie. Tak więc liberalizacja stosunków handlowych zostanie dostosowana do poziomu rozwoju gospodarczego partnerów.

Co prawda w dostępnych dokumentach instytucji UE brakuje określonych ram czasowych projektowanych umów, ale ze względu na ich warunkowość i potencjał rozwojowy zawarty w projektowanych rozwiązaniach należałoby przyjąć, że będą to umowy długoterminowe. Porozumienia powinny zawierać również precyzyjne regulacje dotyczące instytucji stowarzyszenia, do których należałoby decydowanie o przejściu do kolejnego jego etapu, np. zaawansowanej strefy wolnego handlu, czy dokonywanie wspólnej oceny postępów czynionych przez kraje stowarzyszone, które warunkują otwarcie dla nich przestrzeni wewnątrzunijnej.

Jak wykazano powyżej, projektowane umowy stowarzyszeniowe będą miały szeroki zakres przedmiotowy, dlatego nie należy oczekiwać, że zostaną one zawarte bardzo szybko. Choć ich negocjowanie będzie należało do Komisji, to muszą one zostać przyjęte jednomyślnie przez Radę Unii Europejskiej, w której nie ma chyba pełnej zgody co do kształtu współpracy ze wschodnimi partnerami, oraz uzyskać zgodę Parlamentu Europejskiego. Dodatkowo procedura zostałaby wydłużona o okres potrzebny na ratyfikację umów w 27 państwach członkowskich.

### Umowa stowarzyszeniowa w świetle Traktatu lizbońskiego

W UE przeprowadza się obecnie procedurę ratyfikacji kolejnego traktatu rewizyjnego<sup>46</sup>, który w sposób zasadniczy wpłynie na funkcjonowanie Unii jako podmiotu stosunków międzynarodowych<sup>47</sup>. Na mocy tego traktatu UE otrzyma status organizacji międzynarodowej oraz likwidacji ulegnie struktura filarowa. Pewne zmiany obejmują również zagadnienie zawierania umów stowarzyszeniowych<sup>48</sup>, które znalazło się w części piątej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej także TfUE]<sup>49</sup>, zatytułowanej „Działania zewnętrzne Unii”.

<sup>46</sup> O przebiegu reformy traktowej UE zob. m.in.: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2008.

<sup>47</sup> M. Bainczyk, *op. cit.*, s. 41 i nast.; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 105 i nast.

<sup>48</sup> Należy zauważyć, że w Traktacie występują dwa pojęcia – w art. 217 TfUE umowa tworząca stowarzyszenie, w art. 218 TfUE układ o stowarzyszeniu.

<sup>49</sup> Wersja skonsolidowana traktatów dostępna jest w: Dziennik Urzędowy UE C 115, 9.05.2008.

W nowym art. 217 TfUE została zasadniczo powtórzona treść art. 310 TWE. Zmiana brzmienia wspomnianego przepisu wynika z nadania UE osobowości prawnej, a więc umów tworzących stowarzyszenie nie będzie zawierała Wspólnota, lecz Unia. Dawny art. 300 TWE odnoszący się do kwestii proceduralnych uległ głębszym zmianom, które ze względu na ograniczone rozmiary tekstu nie zostaną omówione. Należy jedynie wspomnieć, że art. 218 TfUE przewiduje zgodę Parlamentu Europejskiego na zawarcie umowy, a także jednogłośnie Rady.

## Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy tematu artykułu można wysunąć następujące wnioski:

1) Umowa stowarzyszeniowa jako środek dwustronny w ramach Partnerstwa Wschodniego stanowi istotną zmianę w podejściu UE do krajów objętych tym projektem. Obecnie bowiem podstawę stosunków bilateralnych stanowią umowy o partnerstwie i współpracy. Projektowana zamiana spowoduje, że wymiar południowy i wschodni EPS w odniesieniu do instrumentów prawnych będzie bardziej zrównoważony, choć podkreśla się, iż umowy zawierane w ramach Partnerstwa mają mieć daleko szerszy zakres przedmiotowy<sup>50</sup>.

2) Stowarzyszenie jest instytucją odrębną od członkostwa w UE. Analiza dokumentów unijnych wskazuje, że umowy te nie będą zawierały odniesienia do kwestii członkostwa w Unii. Z drugiej strony zawarcie tych umów nie przesądza o przyszłym statusie partnerów wschodnioeuropejskich. Dotychczasowy rozwój terytorialny UE wskazuje, że w niektórych przypadkach stowarzyszenie jest jednak istotnym etapem na drodze do członkostwa. W odniesieniu do państw europejskich umowy stowarzyszeniowe mogą prowadzić do członkostwa.

3) Projektowane umowy stowarzyszeniowe cechować będzie zróżnicowana treść, współodpowiedzialność i warunkowość. Te dwie ostatnie cechy oznaczają, że partnerzy wschodnioeuropejscy będą mogli liczyć na utworzenie stowarzyszenia, a następnie jego intensyfikację tylko wtedy, gdy wykażą się postępami w przyjmowaniu szeroko rozumianych standardów unijnych zarówno w odniesieniu do wymiaru polityczno-ustrojowego, stosunków zewnętrznych, jak i poszczególnych dziedzin prawa.

4) Umowy będą miały szeroki zakres przedmiotowy obejmujący kwestie gospodarcze, w tym budowę „głębokiej” strefy wolnego handlu, ale również zagadnienia z dziedziny spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, a także wspomniany wyżej dialog polityczny. W świetle TWE umowy będą więc miały charakter mieszany, a ich zawarcie będzie proceduralnie skomplikowane. Wydaje się, że przyjęcie Traktatu z Lizbony uprościłoby procedurę zawarcia tych umów.

5) Porozumienia z krajami partnerskimi winny mieć charakter długookresowy i dynamiczny. Jest to powiązane z ich „warunkowością”, gdyż spełnianie warunków przez partnerów pozwoli im na ściślejszy związek z przestrzenią unijną. Z tego też względu stowarzyszenie wymaga ustanowienia operatywnej instytucji decyzyjnej.

<sup>50</sup> B. Waldner-Ferrero, *Eastern Partnership – an ambitious project for 21st century European foreign policy*, 20.02.2009.