

# Lidia Niedośpiał

---

## Analiza prawno-polityczna Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy pomiędzy Unią Europejską a Federacją Rosyjską : stan obecny i perspektywy

---

Wschodnioznawstwo 2, 215-230

---

2008

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# Analiza prawno-polityczna Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy pomiędzy Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Stan obecny i perspektywy

## 1. Uwarunkowania polityczno-prawne Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy pomiędzy Unią Europejską a Federacją Rosyjską

„Umowa jest wielkim krokiem ku spotkaniu naszego kontynentu”<sup>1</sup> – powiedział Borys Jelcyń, prezydent Rosji, podczas ceremonii parafowania *Układu o Partnerstwie i Współpracy (PCA)* na greckiej wyspie Korfu, 26 czerwca 1994 roku. Jacques Delors, ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej, dodał, że „umowa jest najbardziej znaczącym porozumieniem, jakie Rosja podpisała dotąd z kimkolwiek”<sup>2</sup>.

Również i dziś, po trzynastu latach od tego wydarzenia, nikt nie kwestionuje istotności politycznej i prawnej tego dokumentu. Układ stanowi szczególny typ umowy międzynarodowej i zawarty został pomiędzy państwem (Federacją Rosyjską) i szczególnym typem organizacji, jaką stanowią Wspólnoty Europejskie (Unia Europejska). Umowa ta jest podstawą dla stosunków politycznych pomiędzy stronami i zarazem aspekt polityczny jest nieodłącznym elementem samej Umowy.

### 1.1. Uwarunkowania polityczne

Sam fakt, że Wspólnoty Europejskie wyszły z inicjatywą podpisania *Porozumienia*, jest wynikiem specyficznej sytuacji politycznej, jaka powstała wraz z rozpadem Związku Radzieckiego. PCA Unia Europejska – Rosja nie jest jedyną tego typu umową. Podobne porozumienia o partnerstwie i współpracy podpisały ze wszystkimi (prócz Tadżykistanu<sup>3</sup>) państwami WNP<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> *Porozumienie o współpracy z Rosją*, „Rzeczpospolita” z 25-26.1994, s. 1.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Rozmowy negocjacyjne rozpoczęły się w grudniu 2003 roku (przypis redaktora).

<sup>4</sup> WNP – Wspólnota Niepodległych Państw.

Dla państw postradzieckich nowe dwustronne porozumienia zastąpiły umowę Wspólnoty Europejskiej – ZSRR z 1989 roku<sup>5</sup>.

Celem nadrzędnym porozumień o partnerstwie i współpracy z krajami WNP jest wzmacnianie demokracji w tych krajach i rozwój ich gospodarek poprzez szeroką współpracę (dotyczącą wielu sfer) oraz poprzez dialog polityczny<sup>6</sup>.

Umowa zawarta z Rosją jest najbardziej skomplikowaną i rozwiniętą formą PCA.

Negocjacje z Moskwą w sprawie układu trwały półtora roku i w ich rezultacie podpisano *Wspólną deklarację o partnerstwie i współpracy między Wspólnotą Europejską i Federacją Rosyjską* (Bruksela, 9 grudnia 1993 r). Deklaracja odzwierciedlała podstawy przyszłego porozumienia, które w konsekwencji zostało parafowane 24 czerwca 1994 roku na greckiej wyspie Korfu. Był to właśnie Układ o Partnerstwie i Współpracy (PCA)<sup>7</sup>. Układ ten stanowi logiczną konsekwencję trójstronnego porozumienia pomiędzy Rosją, EWG i EURATOM z 1989 r., co zostało zapisane w preambule i artykule 112 nowego Układu.

Należy podkreślić, że w rzeczywistości PCA Unia Europejska – Federacja Rosyjska jest dopiero początkiem efektywnej normalizacji stosunków dwustronnych, w dodatku jego ratyfikacja nastąpiła dopiero po upływie 3,5 roku od ceremonii podpisania.

Przestój ten był spowodowany ochłodzeniem stosunków w związku z pierwszą wojną w Czeczenii (1994-1996). Dlatego też podpisano Tymczasowe Porozumienie (lipiec 1995 roku), by uregulować chociaż sprawy współpracy handlowej<sup>8</sup>. Sam zaś Układ o Partnerstwie i Współpracy zaczął obowiązywać od 1 grudnia 1997 roku. Stał się on fundamentem dla dalszych inicjatyw we wzajemnych stosunkach, do których należą:

- Wspólna Strategia Unii Europejskiej wobec Rosji, przyjęta 4 czerwca 1999 roku;
- Średniookresowa strategia rozwoju stosunków Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską w perspektywie 2000-2010, ogłoszona przez W. Putina na szczycie w Helsinkach (22 października 1999 r.);
- Koncepcja Polityki Zagranicznej Federacji Rosyjskiej, zatwierdzona przez W. Putina 28 czerwca 2000 r.;
- Cztery Wspólne Przestrzenie zaaprobowane przez obie strony na szczycie UE – Rosja w Sankt Petersburgu (01.06.2003);

<sup>5</sup> H. Hubel, *EU Enlargement and Beyond: The Baltic states and Russia*, Berlin 2002, s. 154.

<sup>6</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r17002.htm>.

<sup>7</sup> Zob.: *Europa Wschodnia – dekada transformacji. Rosja*, pod red. B. J. Albina i W. Baluka, Wrocław 2003.

<sup>8</sup> D. Lynch, *Russia faces Europe*, „Chaillot Papers”, nr. 60, May 2003, Paris, s. 56.

- Cztery „mapy drogowe” będące rozwinięciem i konkretyzacją czterech Przestrzeni, przyjęte na szczycie Unia Europejska – Federacja Rosyjska w Moskwie 10 maja 2005 roku;
- Inicjatywa renegotjacji PCA z 1994 roku, która okazała się fiaskiem ze względu na brak mandatu negocjacyjnego Rady Europejskiej dla Komisji Europejskiej (weto Polski), Lahti, 13 listopada 2006 roku.

Polskie weto uniemożliwiło rozpoczęcie renegotjacji PCA, ale też pierwszy raz od co najmniej dekady przeciętny obywatel Unii Europejskiej i Rosji, dzięki mass mediom, miał okazję dowiedzieć się, że taka umowa istnieje i jak ważna jest dla stosunków UE – Rosja. Należy podkreślić, że w wymiarze politycznym ważną funkcją Umowy jest zachęcenie Rosji do postrzegania Unii Europejskiej jako całości i jednocześnie skłonienie państw UE do wypracowywania jednolitych stanowisk wobec Federacji Rosyjskiej. Kreml bowiem praktykuje faworyzowanie pewnych krajów „starej UE” i utrzymywanie problematycznych stosunków dwustronnych z wieloma nowo przyjętymi państwami. I oczywiście, wśród państw UE sympatia wobec Rosji jest bardzo zróżnicowana. Jak trafnie stwierdzono na łamach „The Economist”: „Niestety, jest już regułą, że w Unii Europejskiej występują podziały odnośnie tego jak bardzo wyrozumiałym należy być dla pana Putina. Polacy i Bałci pozostają głęboko podejrzliwi wobec ośrodka, który kontrolował ich do 1989 roku. Lecz Francja i Niemcy są wciąż gotowe by uściskać rosyjskiego prezydenta. Brytyjczycy są pośrodku: gotowi na zdroworoządkowe partnerstwo z Rosją, lecz zaniepokojeni antydemokratycznymi zapędami prezydenta Putina”<sup>9</sup>.

## 1.2. Uwarunkowania prawno-międzynarodowe

Federacja Rosyjska jako państwo i pełnoprawny członek Organizacji Narodów Zjednoczonych (w tym członek Rady Bezpieczeństwa) posiada niekwestionowaną podmiotowość prawno-międzynarodową i prawną krajową, czyli może być stroną umowy międzynarodowej. Rosja jest również powszechnie uznanym sukcesorem Związku Radzieckiego oraz zobowiązań międzynarodowych ZSRR<sup>10</sup>. Komisja Europejska dała temu wyraz w oświadczeniu z 23 grudnia 1991 roku, uznając Rosję za sukcesora ZSRR<sup>11</sup>. Natomiast podmiotowość prawna Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej) i ich zdolność prawna do bycia stroną umowy międzynarodowej jest zjawiskiem skomplikowanym i unikalnym w doktrynie stosunków międzynarodowych.

Z pewnością można stwierdzić, iż **Unia Europejska federacją nie jest**.

<sup>9</sup> I. Charlemagne, *Taking on the bear*, „The Economist” z 07.05.2005, p. 31.

<sup>10</sup> M. Bodio, *Stosunki między Unią Europejską a Federacją Rosyjską (stan i perspektywy rozwoju)*, Wyd. Elipsa, Warszawa 2005, s. 27.

<sup>11</sup> S. J. Kaszkin, *Rosja i Unia Europejska, Dokumenty i materiały*, wyd. Literatura prawnicza, Moskwa 2003, s. 21.

Aczkolwiek, niektórzy autorzy zaznaczają, że „Wspólnoty, to rozwinięta forma organizacji międzynarodowej, która przejawia cechy embrionalnej federacji”<sup>12</sup>.

We Wspólnocie, podobnie jak w państwie federalnym (czyli np. Rosji), istnieje podział kompetencji między federację a jej części składowe, przy czym kompetencje, które nie są przyznane federacji (Wspólnocie), przysługują częściom składowym federacji (państwom członkowskim). Jednakże relacja między Wspólnotą a państwami członkowskimi jest odwrotnością relacji między federacją a jej częściami składowymi: w Unii Europejskiej atrybut suwerenności przysługuje państwom członkowskim<sup>13</sup>.

Janusz Symonides, znawca prawa międzynarodowego publicznego, potwarza przekornie za Jacques’em Delors’em, że „Unia jest przedmiotem politycznym niezidentyfikowanym (objet politique non identifié)”<sup>14</sup>.

Z punktu widzenia analizy prawnej, mającej kluczowe znaczenie dla rozważań nad naturą Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy, należy wyraźnie rozróżnić Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską.

**WSPÓLNOTY EUROPEJSKIE** (obszar prawa wspólnotowego) stanowi Europejska Wspólnota Gospodarcza oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej<sup>15</sup>, które działają w ramach I filaru i są organizacjami międzynarodowymi. Traktaty założycielskie wyraźnie przyznają im osobowość prawną (art. 281 TWE<sup>16</sup> oraz art. 184 TEWEA<sup>17</sup>) oraz zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych<sup>18</sup>.

**UNIA EUROPEJSKA** (obszar prawa międzynarodowego) w rozumieniu art. 1 TUE<sup>19</sup> to „Wspólnoty Europejskie uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi niniejszym Traktatem. Jej zadaniem jest kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między Państwami Członkowskimi oraz między ich narodami”<sup>20</sup>. **Unia Europejska nie posiada podmiotowości prawnej** ani w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego, ani

<sup>12</sup> M. Niedźwiedź, *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004, s. 13.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 217-218.

<sup>14</sup> J. Simonides, *Unia Europejska – państwo – region, nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, s. 45.

<sup>15</sup> Autorka celowo pomija Europejską Wspólnotę Węgla i Stali jako nieistotną w aspekcie omawianego zagadnienia.

<sup>16</sup> TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

<sup>17</sup> TEWEA – Traktat ustanawiający EWEA (Europejską Wspólnotę Energii Atomowej).

<sup>18</sup> J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej*, wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. I-32.

<sup>19</sup> TUE – Traktat o Unii Europejskiej.

<sup>20</sup> J. Barcz, *op.cit.*, s. 1-28.

prawa prywatnego<sup>21</sup>. **Unia Europejska nie posiada kompetencji do zawierania umów międzynarodowych**<sup>22</sup>.

Bardzo trafnie ujął definicję Unii Europejskiej z prawnego punktu widzenia znawca prawa wspólnotowego, J. Barcz: „UE jest pewną specyficzną strukturą międzynarodową o charakterze *sui generis* (szczególnym), nie posiadającą podmiotowości prawnej, działającą na podstawie umowy międzynarodowej (TUE) i znajdującą się w rozwoju – *in statu nascendi*”<sup>23</sup>. Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy zostało zawarte więc pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego – Federacją Rosyjską z jednej strony oraz Wspólnotami Europejskimi (wraz z ich państwami członkowskimi, będącymi również podmiotami prawa międzynarodowego publicznego) z drugiej strony.

Co więcej, w przypadku nietypowego charakteru umowy, jakim jest właśnie PCA, państwa trzecie – strony tej umowy – „winny obdarzyć stronę wspólnotową zaufaniem, iż jako całość funkcjonalna jest kompetentna do zawarcia umowy, a tym samym zdolna do wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań”<sup>24</sup>. Strona Rosyjska, podpisując Układ, zakładała więc, że Wspólnoty i ich państwa członkowskie zdolne są wywiązać się z zawartych w umowie zobowiązań.

Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy Unia Europejska – Federacja Rosyjska, oprócz swej dużej wagi politycznej i prawnej, stanowi interesujący typ umowy – jest umową międzynarodową mieszaną i w szczególności stanowi konkretny typ umowy mieszanej: **PCA jest umową mieszaną stowarzyszeniową**. Jak opublikowano na stronie internetowej Komisji Europejskiej: „Jest to umowa mieszana obejmująca zagadnienia należące do kompetencji UE/WE oraz państw członkowskich”<sup>25</sup>. Obecnie 10% umów wspólnotowych nosi charakter mieszany i ilość ich nieustannie wzrasta. Nowe państwa członkowskie UE są zobowiązane do przystąpienia do tych umów<sup>26</sup>.

Umowy międzynarodowe mieszane zawierane przez Wspólnoty Europejskie są kwintesencją Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, „jeszcze nie federacji, ale już nie klasycznej organizacji międzynarodowej”<sup>27</sup>.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 1-43.

<sup>22</sup> Należy jednak zaznaczyć, że po wejściu w życie Traktatu Konstytucyjnego Unia Europejska zastąpi Wspólnoty i stanie się pełnoprawnym podmiotem prawa międzynarodowego (art. 1-7 i IV – 438 ust. 1). Co ciekawe, w świetle art. 49 TUE nowe państwa przystępują do Unii Europejskiej, nie zaś do Wspólnot.

<sup>23</sup> J. Barcz, *op.cit.*, s. 1-44.

<sup>24</sup> M. Niedźwiedź, *op.cit.*, s. 222.

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/russia/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/intro/index.htm).

<sup>26</sup> Za M. Niedźwiedź, *op.cit.*, s. 62. Książka Moniki Niedźwiedź jest jedyną kompleksową analizą umów mieszanych, do jakich dotarła autorka pracy. Inne opracowania dotyczące prawa wspólnotowego traktują zagadnienie umów mieszanych w sposób mniej przekrojowy.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 11.

Jako że umowy wspólnotowe mieszane są umowami o charakterze prawnomiędzynarodowym, reguluje je Konwencja Wiedeńska z 21 marca 1986 roku o prawie traktatów zawieranych między państwami i organizacjami międzynarodowymi lub między samymi organizacjami międzynarodowymi<sup>28</sup>.

Definicja umowy mieszanej nie posiada podstawy traktatowej<sup>29</sup>. Odnosi-kiem mógłby być jedynie art. 102 TEWEA<sup>30</sup>. Według tego przepisu „umowy mieszane wchodzą w życie dopiero po notyfikowaniu Komisji Europejskiej przez wszystkie państwa członkowskie, będące jej sygnatariuszami, że umowy te nabrały mocy zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Dopiero wówczas WE może podjąć działania w celu ratyfikowania umowy międzynarodowej”<sup>31</sup>.

Klarowną i kompleksową **definicję umowy mieszanej międzynarodowej** zamieściła w swym opracowaniu M. Niedźwiedź. Według autorki jest to:

„Umowa, której członkami są jedno lub więcej państw trzecich oraz:

– jednocześnie Wspólnota (Wspólnoty), niektóre lub wszystkie państwa członkowskie

a także:

a) ze względu na podział kompetencji, ani Wspólnota, ani państwa członkowskie nie posiadają pełnej, samodzielnej kompetencji w zakresie całej materii uregulowanej umową;

lub

b) umowa wymaga współdziałania Wspólnoty i państw członkowskich w wykonywaniu praw i obowiązków wynikających z umowy”<sup>32</sup>.

Powszechnie zwraca się jednak uwagę na inny, prozaiczny aspekt decydujący o mieszanej naturze danej umowy. Wszystkie układy stowarzyszeniowe są właśnie umowami mieszanymi, a to dlatego, że traktują nie tylko na temat spraw handlowych, lecz również pomocy finansowej, technicznej, dotyczą dialogu politycznego i ustanawiają współpracę w dziedzinach także pozagospodarczych. Determinantem umowy mieszanej w tym przypadku jest więc niejednorodna jej tematyka.

**Proces zawierania umowy** jest skomplikowany i stanowi doskonałe odzwierciedlenie tzw. deficytu kompetencji Wspólnot.

Procedura zawierania umów przez Wspólnotę z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi zawiera się w art. 300 ust. 1 TWE (Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską)<sup>33</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że art. 300

<sup>28</sup> Konwencja nie weszła jednak w życie.

<sup>29</sup> M. Niedźwiedź, *op.cit.*, s. 63.

<sup>30</sup> Zob. przypis 17.

<sup>31</sup> J. Barcz, *op.cit.*

<sup>32</sup> M. Niedźwiedź, *op.cit.*, s. 83.

<sup>33</sup> W przypadku gdy postanowienia niniejszego Traktatu przewidują zawarcie umów między Wspólnotą a jednym lub większą ilością państw albo organizacji międzynarodowych, Komisja przedstawia zalecenia Radzie, która ją upoważnia do rozpoczęcia niezbędnych rokowań. Komisja jednak nie prowadzi tych negocjacji samodzielnie, lecz

TWE ma znaczenie ogólne. Inne artykuły (nie zawsze akurat TWE) precyzują zawieranie poszczególnych rodzajów umów. Jako że PCA UE – Rosja jest umową o stowarzyszeniu, jej podstawą traktatową jest artykuł 310 TWE. Zgodnie z tym artykułem Rada zawiera umowę ze strony WE, działając jednomyślnie<sup>34</sup>. Artykuł ten przyznaje również szczególne uprawnienia Parlamentowi Europejskiemu: zawarcie umowy wymaga uprzedniej jego zgody (a także zgody parlamentów państw członkowskich). Jak widać, proces ewentualnych renegocjacji PCA UE – Federacja Rosyjska będzie długi i skomplikowany. Ze względu na warunek jednomyślności Rady, istnieje realne niebezpieczeństwo, że któreś z 27 państw członkowskich ponownie zawetuje projekt Umowy.

Warto też prześledzić, jakie jest miejsce Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy w systemie źródeł prawa federalnego Federacji Rosyjskiej, Unii Europejskiej i prawa krajowego państw członkowskich.

Zgodnie z Konstytucją Federacji Rosyjskiej (art. 15 ust. 4) **PCA jest częścią państwowego systemu prawnego Federacji Rosyjskiej**. Zasady PCA posiadają nadrzędną siłę wobec kolidującymi z PCA przepisami wydanymi na podstawie federalnych aktów prawnych<sup>35</sup>. PCA podlega bezwarunkowej ochronie sądowej, gwarantowanej przez prawo wewnętrzne RF. Zarówno osoby fizyczne, jak i prawne mogą dociekać swoich praw na bazie PCA. Analogiczne wnioski wysuwają polscy autorzy odnośnie miejsca **PCA w prawie państw członkowskich UE**. J. Borowiec pisze, że artykuły PCA wiążą instytucje WE i państwa członkowskie. Umowy, których stroną jest Wspólnota, ogłaszane są w „Dzienniku Urzędowym WE”. Można się na nie powoływać przed sądami krajowymi i ETS. Państwa członkowskie mają obowiązek ich przestrzegania i wprowadzania do własnych systemów prawnych<sup>36</sup>. Umowy wywołują skutek bezpośredni w stosunku do osób fizycznych i prawnych, przynależnych do państw członkowskich<sup>37</sup>. Co ważne, w doktrynie i orzecznictwie ETS możliwość wywierania bezpośredniego skutku przez wspólnotowe umowy międzynarodowe jest faktem niepodważalnym<sup>38</sup>. **Miejsce PCA wśród źródeł prawa wspólnotowego** jest kwestią ciągłych spekulacji autorów różnych opracowań. Na podstawie art. 300 ust. 7 TWE („postanowienia tego Traktatu są wiążące

---

wraz z komitetami wyznaczonymi przez Radę Europejską i zgodnie z dyrektywami, które Rada może do niej kierować. W związku z tym, nawiązując do renegocjacji PCA UE – Federacja Rosyjska, polskie weto z listopada 2006 roku uniemożliwiło Radzie Europejskiej wydanie upoważnienia do rozpoczęcia rokowań.

<sup>34</sup> J. Barcz, *op.cit.*, s. 1-248.

<sup>35</sup> M. L. Entin, *W poszukiwaniu partnerskich stosunków: Rosja i Unia Europejska w latach 2004-2005*, wyd. SKF Rosja-Newa, Sankt Petersburg 2006, s. 374.

<sup>36</sup> Por. J. Borowiec, *Integracja europejska*, Wrocław 2005, s. 142.

<sup>37</sup> J. Barcz, *op.cit.*, s. 1-477.

<sup>38</sup> M. Niedźwiedź, *op.cit.*, s. 151.



dla Wspólnoty i państw członkowskich”)<sup>39</sup> konkluduje się, że miejsce umowy ze stroną trzecią znajduje się poniżej prawa pierwotnego i powyżej wtórne-go<sup>40</sup>. Dowodem tego może być fakt, że art. 300 ust. 6 zawiera wymóg zgodności umowy międzynarodowej ze wspólnotowym prawem pierwotnym<sup>41</sup>.

## 2. Analiza struktury Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy pomiędzy Unią Europejską a Federacją Rosyjską

Jak zauważa jeden z ekspertów: „PCA nie jest tylko wyrażeniem dobrych intencji, lecz podstawą dla tworzenia wielu wyraźnych struktur, których zadaniem jest wcielanie w życie tych dobrych intencji”<sup>42</sup>. Zgodnie z postanowieniami PCA, dialog kształtowany jest na poziomie:

- **Szczytów głów państw/rządów**, które odbywają się dwa razy do roku i podczas których definiuje się strategiczne cele rozwoju wzajemnych relacji;
- **Stałej Rady Partnerstwa**. W skład Rady wchodzi członkowie rządu rosyjskiego, członkowie Rady UE (czyli ministrowie państw UE) i członkowie Komisji Europejskiej (art. 90-91 PCA);
- **Komitetu Współpracy**. Obraduje on na poziomie ministerialnym i składa się, podobnie jak Rada, z członków rządu FR, członków Rady UE i członków Komisji Europejskiej (art. 92 i 93 PCA);
- **Parlamentarnego Komitetu Współpracy**, pomiędzy Parlamentem Europejskim oraz Dumą Państwową FR (art. 95-97 PCA);
- **Ekspertów**, na szczeblu wysokich urzędników obu stron Porozumienia (podkomitety PCA);
- **Dialog Polityczny** – jest to ciekawa forma instytucjonalnej współpracy. Odbywa się on na różnych poziomach. Są to zarówno wyżej wymienione szczyty, na których spotkają się prezydent FR z najwyższymi rangą przedstawicielami UE, miesięczne spotkania pracowników Misji Rosji przy UE w Brukseli z trójką Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa<sup>43</sup>. Przedstawiciele około 15 komitetów roboczych Rady UE spotkają się dwa razy

<sup>39</sup> <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>.

<sup>40</sup> J. Juszyński, *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, wyd. Pozkał, Toruń 2003, s. 107.

<sup>41</sup> M. Niedźwiedz, *op.cit.*, s. 143.

<sup>42</sup> K. Hohl, *EU cooperative threat reduction activities in Russia*, „Chailot Papers” No 61, Institute for Security Studies, Paris, June 2003, s. 18.

<sup>43</sup> Instytucja trojki jest tu rozumiana w szerszym znaczeniu. Ścisły termin „Trojka”, pisany dużą literą, odnosi się do spotkań, w których po stronie UE występują: Wysoki Przedstawiciel UE, prezydencja UE i przewodniczący Komisji Europejskiej. Trojka w szerszym znaczeniu oznacza analogicznych urzędników niższego szczebla, czyli: urzędnika EU z Sekretariatu Rady UE, reprezentanta prezydencji (np. minister danego resortu), urzędnika Komisji Europejskiej; <http://pl.euabc.com/word/926> (internetowy słownik

do roku ze stroną Rosyjską. Rosja jest również przedmiotem dyskusji na spotkaniach Dyrektorów Politycznych<sup>44</sup> (art. 6-9 PCA).

Jak rosyjscy autorzy słusznie zauważają – PCA ma charakter bazowy i ramowy. Niektóre jego przepisy wymagają dalszej konkretyzacji i rozwinięcia w postaci dwustronnych porozumień sektorowych (np. *Porozumienie o handlu wyrobami ze stali* podpisane w listopadzie 2005 roku oraz *Porozumienie o Tekstyliach* z 1998 roku). Zdaniem rosyjskich autorów istnieje potrzeba podpisania kolejnych porozumień, które regulowałyby takie sfery, jak farmaceutyka, weterynaria, ochrona środowiska, wspólna działalność w sferze ochrony prawnej<sup>45</sup>.

Tradycją stało się już przedstawianie imponujących rozmiarów dokumentów Unii Europejskiej. PCA UE – Rosja również nie jest dokumentem krótkim, zaś wraz z porozumieniami sektorowymi, odniesieniami do innych międzynarodowych umów i szeregiem własnych instytucji staje się dokumentem niezwykle skomplikowanym.

Kontynuując tradycję przytaczania rozmiarów dokumentów UE, należy podkreślić, iż na PCA UE – Federacja Rosyjska składa się 112 artykułów, 10 aneksów, dwa protokoły i szereg wspólnych deklaracji<sup>46</sup>. Dociekliwi autorzy nawet policzyli strony – jest ich 178<sup>47</sup>. Ustalono także, że w sumie PCA reguluje współpracę dwustronną w ponad 30 dziedzinach<sup>48</sup>.

## • Preambuła

Jest to pierwsza część Układu, w której wymienia się motywy dla podpisania dokumentu.

Są to przede wszystkim historyczne powiązania między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Federacją Rosyjską, a także wspólne wartości.

Po stronie UE występuje 12 ówczesnych państw-członków oraz trzy Wspólnoty, które wraz z drugą stroną – czyli Federacją Rosyjską zamierzają rozwijać dwustronne stosunki, ustanowić partnerstwo oraz wzmocnić wspólne działania na rzecz międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Strony zobowiązują się do zaangażowania w wypełnianie postanowień Karty Naro-

---

UE) oraz [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/russia/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/intro/index.htm) (strona internetowa Komisji Europejskiej).

<sup>44</sup> Dyrektorzy Polityczni to wysocy rangą urzędnicy ds. zagranicznych, nadzorujący zagadnienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE oraz przygotowujący propozycje dla Rady Ministrów Spaw Zagranicznych (na podstawie słownika internetowego UE: <http://pl.euabc.com/word/719>).

<sup>45</sup> S. J. Kaszkin, *op.cit.*, s. 31.

<sup>46</sup> [http://www.delrus.cec.eu.int/en/p\\_243.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_243.htm).

<sup>47</sup> D. Lynch, *op.cit.* s. 55.

<sup>48</sup> M. Bodio, *op.cit.*, s. 30.

dów Zjednoczonych, Aktu Końcowego KBWE oraz późniejszych inicjatyw OBWE, a także postanowień Europejskiej Karty Energetycznej.

W Preambule zaznaczono obopólne życzenie ustanowienia Dialogu Politycznego. Nawiązano również do ogólnych zasad prawa, demokracji, praw człowieka, zasad GATT (WTO). Zaznaczono także, iż implementacja PCA niewątpliwie pomoże Rosji w przeprowadzeniu reform gospodarczych. Wspólnoty wystąpiły w związku z tym z ofertą pomocy technicznej. Wyrażono również nadzieję, że implementacja PCA przyczyni się do poprawy klimatu biznesowego i inwestycyjnego. Strony podkreśliły konieczność współpracy w sferach charakteryzujących się obopólną zależnością, jak np. ochrona środowiska. Zdecydowano się także na promowanie kultury i rozwoju przepływu informacji.

Można by rzec, iż pięciostronna preambuła stanowi PCA w miniaturze i jest typowym, uroczystym wstępem do kolejnych rozdziałów i poszczególnych artykułów.

- **Artykuł 1**

Autorzy Układu wyeksponowali ten artykuł, umieszczając go przed Tytułem I. W artykule zawarto cele PCA. Cele te pokrywają się z postanowieniami zawartymi w preambule, choć w niektórych przypadkach są wyraźnie skonkretyzowane. S.J. Kaszkin, autor rosyjski, zwraca uwagę na umieszczoną w art. 1 wzmiankę o intensyfikacji bilateralnych stosunków gospodarczych aż do utworzenia wolnej strefy handlu między Rosją a Unią Europejską<sup>49</sup>.

- **Tytuł I: Zasady ogólne**

**Art. 2:** Artykuł ten prezentuje ciekawe rozwiązanie kwestii tak drażliwych jak zasady demokracji i prawa człowieka. Zamiast tworzyć listę zobowiązań, postanowiono powołać się na Akt Końcowy KBWE oraz Paryską Kartę Nowej Europy. Są to dokumenty o znaczeniu międzynarodowym i zarówno Rosja, jak i kraje Wspólnot zobowiązywały się do ich przestrzegania<sup>50</sup>.

**Art. 3-5:** Te przepisy sygnalizują dążenie do utworzenia strefy wolnego handlu i wykorzystania we wzajemnych stosunkach zasad GATT/WTO.

- **Tytuł II: Dialog Polityczny**

**Art. 6-9:** Jest to niezwykle istotna część PCA, jedyna, w której dokładnie opisana jest istota i sposoby współpracy w sferze polityki, nazwanej „dialogiem politycznym”. W materiałach informacyjnych Dyrekcji Generalnej Stosunków Zewnętrznych Komisji Europejskiej zwykle prezentowany jest on jako dopełnienie i praktyczne wykorzystanie form instytucjonalnych PCA.

---

<sup>49</sup> S. J. Kaszkin, *op.cit.* s. 23.

<sup>50</sup> H. Hubel, *op.cit.*, s. 157.

W artykule 6 wyrażono sprawdzoną w praktyce myśl, że wzmożona współpraca gospodarcza doprowadzi do intensywniejszych stosunków politycznych.

Jak zauważa S. J. Kaszkin, dialog ten odnosi się zarówno do zagadnień o znaczeniu bilateralnym, jak i do wypracowywania wspólnych stanowisk wobec zdarzeń na arenie międzynarodowej<sup>51</sup>.

W artykule 6 wspomniano również o możliwości przeprowadzania konsultacji na temat przestrzegania praw człowieka i zasad demokracji, jeżeli zaistnieją wątpliwości odnośnie ich należytej implementacji. Takie konsultacje wprowadzono po listopadowym szczycie UE – Rosja w 2004 roku.

- **Tytuł III: Handel towarami**

Artykuły: 10-22 (wymiana handlowa Rosja – UE jest jednym z kluczowych zagadnień koncepcji wspólnej przestrzeni gospodarczej i konkretyzującej ją mapy drogowej).

- **Tytuł IV: Postanowienia dotyczące inwestycji i biznesu**

Artykuł 23-51 (inwestycje są również jednym z głównych aspektów koncepcji wspólnej przestrzeni gospodarczej i konkretyzującej ją mapy drogowej).

- **Tytuł V: Płatności i kapitał**

Artykuł 52

- **Tytuł VI: Konkurencja, własność intelektualna, przemysłowa i komercyjna, współpraca legislacyjna**

Artykuły: 53-55 (wiele postanowień tego rozdziału zostało później ujęte w ramy wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości).

- **Tytuł VII: Współpraca ekonomiczna**

Artykuły 56-84 (ożywienie współpracy ekonomicznej jest celem koncepcji wspólnej przestrzeni gospodarczej i konkretyzującej ją mapy drogowej).

- **Tytuł VIII: Współpraca w kwestii zapobiegania nielegalnym działaniom**

Artykuł 84 (te kwestie znalazły swe odzwierciedlenie we wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości).

- **Tytuł IX: Współpraca kulturalna**

Artykuł 85 (współpraca kulturalna Rosja – UE jest jednym z ważnych aspektów wspólnej przestrzeni edukacji, kultury i badań).

- **Tytuł X: Współpraca finansowa**

Artykuły: 86-89

- **Tytuł XI: Postanowienia instytucjonalne, ogólne i końcowe**

Artykuły: 90-112

Z przedstawionej struktury PCA łatwo wywnioskować, jak wielką wagę przy jego redakcji w I połowie lat 90. przykładano do aspektów współpracy gospodarczej i aspektów technicznych tej kooperacji.

<sup>51</sup> S. J. Kaszkin, *op.cit.*, s. 23.

Tymczasem z biegiem lat akcent w stosunkach wzajemnych przesunął się na sferę dialogu politycznego, któremu, jak widać, w PCA poświęcono zaledwie 3 artykuły spośród 112.

Sfera stosunków gospodarczych wymaga dokładnych regulacji, lecz samą współpracę napędzają już środowiska biznesowe Rosji i Unii Europejskiej. Dialog polityczny nie charakteryzuje się już podobną spontanicznością i wolą działania.

### **3. Przyszły kształt Porozumienia i jego znaczenie prawno-polityczne**

Od dwóch lat w kuluarach Brukseli i Kremla mówi się o „problemie 2007 roku”, w którym to dobiega końca 10-letni okres, na jaki Porozumienie było pierwotnie przewidziane.

Debaty nad tą kwestią przybrały na sile w 2006 roku, a po szczycie Rady UE w Lahti (listopad 2006) Układ PCA Rosja – UE stał się już europejską sensacją. Jak powinno wyglądać nowe porozumienie zdaniem analityków z Unii Europejskiej, a jak zdaniem Rosjan? Wiele mówi się również o „strategicznym partnerstwie UE – Rosja”, a dokładnie o jego raczej wirtualnym kształcie i rzeczywistym kryzysie. Jaką formę powinno przyjąć to partnerstwo? Podczas międzynarodowej konferencji „Stosunki UE – Rosja” (Warszawa, październik 2006) analityk Centrum Badań Polityki Europejskiej (CEPS) w Brukseli, Marius Vahl, przedstawił ciekawe warianty rozwiązań „problemu 2007 roku”.

Jest to więc jedna z bardziej reprezentatywnych **wizji Brukseli odnośnie dalszych losów PCA.**

#### **1. Nie przedłużać PCA i nie zastępować go żadnym innym dokumentem**

Autor zaznacza, że nie jest to rozwiązanie niemożliwie. W stosunkach UE – Stany Zjednoczone nie funkcjonuje żadne bilateralne ogólne porozumienie, co nie stoi na przeszkodzie efektywnej współpracy. Jednakże ten scenariusz miałby dwie wady w przypadku Rosji:

- PCA określa ramy prawne stosunków handlowych (Rosja wciąż nie jest członkiem WTO);
- jedna ze stron będzie musiała wypowiedzieć umowę (art. 106 PCA mówi o wypowiedzeniu umowy z 6-miesięcznym uprzedzeniem). Byłby to, zdaniem analityka, bardzo negatywny akt, podlegający ostrej krytyce drugiej strony.

#### **2. Przedłużyć status quo**

Porozumienie zostałoby przedłużone mechanicznie (art. 106 PCA) i jednocześnie byłyby negocjowane porozumienia sektorowe, każde w dogodnym dla niego czasie. Jest to o tyle rozsądna propozycja, że pozwala na wzajemne

ustępstwa w czasie negocjacji (np. w kilka miesięcy po zgodzie UE na członkostwo w WTO Rosja ratyfikowała Protokół z Kioto).

Byłaby to, zdaniem autora, tylko pokojowa koegzystencja.

### **3. Przedłużyć status quo i dodać polityczną deklarację o strategicznym partnerstwie**

PCA zostanie automatycznie przedłużone, zaś na którymś ze szczytów zostanie ogłoszona wspólnie wypracowana deklaracja polityczna, podkreślająca strategiczne stosunki UE – Rosja.

By strategiczny wymiar tego scenariusza się powiódł, autor zakłada, że Rosja musi być członkiem WTO i powinna ratyfikować Kartę Energetyczną. Wypracowanie politycznej deklaracji byłoby dość trudne, gdyż UE przed adaptacją tekstu postawiłaby zapewne akcent na tzw. „wspólne wartości” oraz podejściu obu stron do „bliskiej zagranicy”, co spotkałoby się z niechęcią Rosji. Tego typu porozumienie polityczne jest jednak praktykowane w Unii Europejskiej i istnieje już w stosunkach UE – Indie (dwustronicowy dokument).

### **4. Zastąpić PCA krótkim traktatem o strategicznym partnerstwie**

Traktat byłby podobnie jak PCA dokumentem prawnie obowiązującym i podlegałby ratyfikacji parlamentu FR oraz wszystkich parlamentów państw członkowskich UE. To wiąże się z politycznym ryzykiem, że nowe państwa członkowskie nie będą się spieszyć z ratyfikacją. Co można zatuszować i nieodkreślić w politycznej deklaracji, musi być jasno wyrażone w dokumencie prawnym. Ratyfikacja mogłaby trwać latami i podlegać koniunkturze stosunków politycznych danego państwa UE z Rosją. Zaś odmowa ratyfikacji przez choćby jeden z narodowych parlamentów zniweczy cały proces negocjacyjny.

### **5. Zastąpić PCA szczegółowym traktatem o strategicznym partnerstwie**

W tym scenariuszu nabrałyby charakteru prawnego kwestie poruszone w „czterech mapach drogowych”, łącznie z sektorowymi protokołami i aneksami z obecnego PCA. Nowy traktat powinien odzwierciedlać zmiany w Rosji oraz w UE (w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w sferach bezpieczeństwa i obrony).

To również nie jest doskonały scenariusz. Ze względu na dokładność i szczegółowość takiego traktatu obie strony długo nie wyszłyby poza etap żmudnych negocjacji i oczywiście ryzykownego procesu ratyfikacji w rosyjskiej Dumie czy parlamentach państw członkowskich.

### **6. Zawrzeć Traktat o unii strategicznej**

Byłby to krótki, lecz ambitny dokument, wymagający od obu stron dużego zaangażowania. Traktat byłby odzwierciedleniem równego partnerstwa, wyrzeczeniem się starych antagonizmów i realizowania wspólnej wizji i poszczególnych celów. Obecnie jednak, jak przyznaje autor, ten scenariusz nie jest możliwy do spełnienia. Pozostaje w sferze abstrakcji.

Od UE wymagałoby to roli silnego pojedynczego aktora stosunków międzynarodowych, co możliwe byłoby tylko w przypadku ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego. M. Vahl dodaje, że UE powinna być wtedy również jednym z członków stałych Rady Bezpieczeństwa ONZ. Rosja ze swej strony musiałaby porzucić tezę, że „istnieją różne formy demokracji i ona praktykuje swoją własną”. Rewizji ulec by musiała również dzisiejsza doktryna polityki zagranicznej RF i Rosja musiałaby wspierać UE w promocji „europejskich interesów i wartości”.

Który zaś z modeli proponuje autor? M. Vahl uważa, że szczegółowy traktat prawnie obowiązujący byłby scenariuszem pożądanym tylko w przypadku przystąpienia Rosji do UE. Rosja obecnie nie ma interesu w tym, by brać na siebie wiele zobowiązań prawnych, nie otrzymując nic w zamian.

Co ciekawe, analityk, w proponowanym przez siebie rozwiązaniu, przychyliła się do wizji Kremla odnośnie przyszłego porozumienia: były to zbiór specyficznych sektorowych porozumień, z którego każde byłoby przyjęte w czasie i formie dla niego najbardziej odpowiedniej. Wśród zbioru umów byłoby strategiczne porozumienie o wolnym handlu (po przystąpieniu Rosji do WTO) oraz drugi strategiczny dokument odnośnie kwestii energetycznych. Ten model przypominałby rozwiązanie, jakie występuje w stosunkach UE – Szwajcaria, a nie to, jakie przyjęto w przypadku państw kandydujących do Unii Europejskiej.

Autor przypomina, że Układ PCA jest słabszą wersją Układu Europejskiego i nie zdał on egzaminu, gdyż w odróżnieniu od państw Europy Środkowo-Wschodniej nie gwarantował żadnej dywidendy za wypełnianie jego postanowień.

W rezultacie M. Vahl proponuje trzyetapowe rozwiązanie rozłożone w czasie:

- pozostanie przy status quo (co najmniej do wyników wyborów prezydenckich w Rosji w 2008 roku lub nawet do przystąpienia Rosji do WTO oraz ratyfikowania przez nią Karty Energetycznej czy przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego przez UE);
- opracowanie pragmatycznego sektorowego porozumienia;
- podpisanie Traktatu o unii strategicznej (w perspektywie roku 2020, 2025 lub nawet później)<sup>52</sup>.

Warto również przedstawić **rosyjski punkt widzenia na „problem roku 2007”**.

Zdaniem analityka magazynu „Rosja w Globalnej Polityce”, możliwe są trzy scenariusze rozwiązania tej kwestii:

1. Przedłużenie obecnej umowy (zgodnie z art. 106 PCA) do czasu, kiedy UE i Rosja zdecydują się na wypracowanie nowego porozumienia;

<sup>52</sup> Na podstawie: M. Vahl, F. Tassinari, M. Emerson, *A New Agreement between the EU and Russia: Why, what and when?*, „CEPS Policy Brief”, No. 103/May 2006.

2. Wniesienie zmian i uzupełnień do obecnego tekstu. Tu należy wziąć pod uwagę „zaawansowane partnerstwo” i realne perspektywy rozwoju stosunków na 10-15 lat.
3. Przygotowanie i podpisanie nowego porozumienia, które po ratyfikacji przez Rosję, Unię i jej państwa członkowskie całkowicie zastąpi obecną umowę.

Zarówno rosyjscy, jak i zachodni eksperci dużo mówią o tworzeniu unii, asocjacji, strategicznym partnerstwie. Jak jednak zauważa jeden z rosyjskich analityków, ani UE, ani Rosja nie wiedzą, czym miałyby być to strategiczne partnerstwo. Zarówno w Brukseli, jak i w Moskwie wzrasta poczucie wzajemnego rozczarowania i nawet rozdrażnienia. Zwęża się agenda dwustronnych szczytów i treść przyjmowanych na nich dokumentów. „Obie strony nie posiadają strategicznej idei na to, jak powinny rozwijać się wzajemne stosunki”<sup>53</sup>. To czego najbardziej obawiają się analitycy zachodni i rosyjscy w kontekście wypracowania nowej umowy, to wizja tego, że urzędnicy rosyjscy i unijni utkną w dywagacjach na temat **wspólnych wartości** w moment po rozpoczęciu negocjacji<sup>54</sup>.

Innym problemem na drodze do wypracowania nowego porozumienia są **spekulacje na temat perspektywy czasowej**, w której nowe porozumienie powinno powstać. Warto tu zaznaczyć, że w grudniu 2007 roku dobiega 10-letni okres, dla którego umowę podpisano i w przypadku braku wypracowania nowej obecna umowa nadal obowiązuje.

W rzeczywistości, im później powstanie nowa umowa, tym lepiej dla stosunków UE – Rosja. Jak już wspomniano, należy poczekać na wyniki wyborów prezydenckich w Rosji w roku 2008 oraz przystąpienie Rosji do WTO. Wskazane byłoby poczekać również na przyjęcie **Traktatu Konstytucyjnego** przez UE. Od postanowień Traktatu w dużym stopniu będą zależeć normatywno-instytucjonalne regulacje stosunków UE – Rosja. Jedną z prozaicznych, aczkolwiek podstawowych kwestii przy budowaniu partnerstwa strategicznego i wypracowaniu nowej umowy jest **zagadnienie biurokracji**. Rozmiar biurokracji unijnej (Komisja Europejska) jest imponująco duży, zaś rosyjskiej, zajmującej się Unią Europejską, stanowczo za mały.

Obecnie PCA i wszelkie inne inicjatywy podjęte na jego podstawie, można nazwać polityką małych kroków. Taka polityka, bez forsowanych przełomów w stosunkach wzajemnych, była wyrazem ostrożności, przede wszystkim Brukseli, wobec zmian zachodzących w Rosji po upadku Związku Radzieckiego oraz wobec polityki zagranicznej Rosji, która ma często odmienne priorytety, niż by tego Unia pragnęła.

<sup>53</sup> S. Karaganov, *Jevropiejskaja sraegija Rossii: nowyj start?*, <http://www.globalaffairs.cz/ru/numbers/1/6.html>, 19.02.06.

<sup>54</sup> Obserwacje własne autorki na temat wypowiedzi analityków z Brukseli i Moskwy podczas wspomnianej już konferencji „Stosunki UE – Rosja” (Warszawa, listopad 2006).



Oczywiście, ta polityka małych kroków wiązała się również ze swoistością organizacji, jaką jest sama Unia Europejska, na którą obecnie składa się 27 interesów państwowych krajów członkowskich. Przełomowe decyzje zawsze spotkałyby się ze sprzeciwem któregoś z państw Unii Europejskiej. Tak więc nowa umowa również będzie polityką małych kroków.

Strategiczne partnerstwo wymaga dobrej strategii – wspólnie przygotowanej i wspólnie realizowanej. Najistotniejszym jest fakt, by po powstaniu nowej umowy nie okazało się, że Unia Europejska udaje, że ma strategię wobec Rosji, a Rosja udaje że jest aktywnym podmiotem tej strategii<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> M. Bodio, *op.cit.*, s. 176.