

## **Zbieżne interesy na niezdefiniowany temat? Polska prezydencja i Partnerstwo Wschodnie**

*Věra Řiháčková, Starszy Analityk, EUROPEUM Instytut Polityki Europejskiej*

Polska prezydencja w Radzie UE ma wyraźne ambicje, aby utrzymać Partnerstwo Wschodnie jako priorytet na unijnej agendzie. Priorytet ten idzie w parze z naciskiem na społeczeństwo obywatelskie i promocję demokracji i jest zbieżny z interesami innych kluczowych graczy w UE, włączając takie podobnie myślące państwa członkowskie jak Czechy. Politycznym punktem kulminacyjnym będzie wrześniowy szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, którego ambitny program został już ogłoszony. Jednak region Europy Wschodniej prezentował w ostatnich latach raczej niepokojący obraz pogarszającego się stanu przestrzegania praw człowieka i odchodzenia od demokratyzacji. Jednocześnie niektórzy wschodni partnerzy tracą apetyt na głębsze relacje z UE na podstawie toczących się negocjacji (Ukraina) lub czują się nieswojo w ich ramach. Inni stykają się z apatią UE wobec finalizacji umów i są rozczarowani podejściem „akcesja minus” (Mołdawia). Jednym z zadeklarowanych przez Polskę celów jest kontynuowanie negocjacji umowy stowarzyszeniowej (łącznie z umową o pogłębionej strefie wolnego handlu) i dialogu na temat liberalizacji reżimu wizowego z Mołdawią i Ukrainą. Ale te negocjacje toczą się dwustronnie między danym sąsiadem UE i Komisją Europejską. Prezydencja niewiele może zrobić, aby wpłynąć na ten proces.

Polska prezydencja skoncentruje zatem swoją agendę najprawdopodobniej na przeglądzie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, który został opublikowany w maju 2011 r. w tzw. „Partnerstwie ze społeczeństwami”. Obejmuje to wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego (łącznie z Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego), jak również nowe instrumenty finansowe (Instrument Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego, Europejski Fundusz na rzecz Demokracji). Ogólny konsensus co do potrzeby promocji tych celów został już osiągnięty między głównymi aktorami: polską prezydencją, Komisją Europejską, w szczególności komisarzem Stefanem Füle, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych i kilkoma podobnie myślącymi państwami. Parlament Europejski ogólnie wspiera tę linię polityczną z jego nową rolą w ramach zgromadzenia Euronest, gdzie polscy posłowie do PE zostali wybrani na kluczowe stanowiska. Jednak diabeł tkwi w szczegółach, a ponieważ wiele z tych inicjatyw nie ma jasnej politycznej treści, pewne przeszkody i tarcia mogą się po drodze pojawić.

Pod względem finansowania Komisja zaproponowała już ograniczenie środków dla niektórych państw trzecich w Ameryce Środkowej i Południowej oraz w Azji, jak również przeznaczenie tych środków głównie na państwa śródziemnomorskie. Polska prezydencja powinna poprzeć tę propozycję, ponieważ zmniejsza ona konkurencję o środki finansowe na południowe i wschodnie sąsiedztwo. W odniesieniu do zasady „więcej za więcej” Komisja pracuje nad stworzeniem mechanizmu umożliwiającego wstrzymywanie wsparcia finansowego dla rządów krajów partnerskich i przekazywaniu ich na finansowanie społeczeństwa obywatelskiego, w przypadku

kiedy określone kryteria nie są wypełniane. Komisja dostrzega również problemy kierowania środków do społeczeństwa obywatelskiego – opracowuje właśnie system „izby rozliczeniowej”, w którym środki finansowe będą przekazywane za pośrednictwem konsorcjum organizacji pozarządowych. Ogólnie rzecz biorąc, jest to dobry pomysł, który powinien uzyskać wsparcie polskiej prezydencji, ale problemem mogą być te kryteria. Ich nowy zestaw, w takich dziedzinach jak wolne wybory, wolność stowarzyszania się, wolność mediów, rządy prawa, niezależne sądownictwo, zwalczanie korupcji i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi, zaproponował komisarz Füle. Oczywiście jest, że kryteria okażą się najstabszym ogniwem tej polityki, ponieważ nikt nie zna optymalnej metodologii ich wyboru. Obszary zaproponowane przez Füle tylko częściowo pokrywają się z obszarami Partnerstwa Wschodniego, pomijając istotne obszary polityki. Ponadto nowe kryteria mają sens jedynie w przypadku, gdy zostaną uznane przez rządy państw partnerskich, gdyż większość reform w tych państwach jest obecnie napędzana z zewnątrz. Polska prezydencja powinna zatem aktywnie włączyć się w debatę nad kryteriami i we współpracy z innymi stronami dążyć do porozumienia w sprawie wspólnego podejścia, jednocześnie angażując wschodnich partnerów w podobny proces na miejscu. Jeśli uda się stworzyć taki zestaw kryteriów, który będzie akceptowany przez obie strony, lokalne społeczeństwo obywatelskie powinno uzyskać mandat do przeprowadzenia części oficjalnego monitoringu ich wdrażania przez rząd.

Idea nowego Instrumentu Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego pojawiła się na Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego i została przejęta przez ekipę Ashton i Komisję Europejską, podczas przygotowywania przeglądu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Instrument powinien zacząć działać w latach 2011-12 ze wstępnym budżetem na poziomie 60 mln euro (20 mln rocznie) bez wstępnego podziału funduszy na Wschód i Południe. Polska prezydencja powinna promować zrównoważony podział środków na państwa regionu morza Śródziemnego i Europy Wschodniej, zapewniając maksymalną elastyczność instrumentu, korzystając z dostępnych wzorców (np. Europejski Instrument Demokracji i Praw Człowieka, EIDHR), ale uwzględniając pewne nowości (jak finansowanie niezarejestrowanych organizacji pozarządowych). Ponadto część środków mogłaby zostać przeznaczona na strukturalne wsparcie kluczowych organizacji, podobnie jak mogą być finansowane organizacje z UE. Europejski Fundusz na rzecz Demokracji powinien stanowić uzupełnienie unijnych instrumentów finansowych i prowadzić działalność na całym świecie, również w regionie Europy Wschodniej. Inicjatywa jest promowana przez Polskę i stanowi jedną z flagowych inicjatyw polskiej prezydencji. Jednak nie wiadomo na razie, jak wypełnić tę propozycję treścią. Polski „non-paper” wspomina, że Polska jest otwarta na wszystkie propozycje, podczas gdy inne źródła mówią, że fundusz miałby się opierać na wzorcach amerykańskiej Narodowej Fundacji na rzecz Demokracji (National Endowment for Democracy). Niektórzy analitycy sugerują, aby inicjatywę budować na podstawie European Partnership for Democracy, które powstało w reakcji na konflikt wokół reformy EIDHR w 2006 r. Pomysł ten popiera obecnie kilka państw członkowskich.

Polska prezydencja powinna jednak przede wszystkim upewnić się, że nowy fundusz nie zastąpi EIDHR, aby w rezultacie inicjatywa prowadziła do wzmocnienia, a nie osłabienia, unijnego wsparcia dla demokracji i praw człowieka.

*Artykuł powstał w ramach projektu „Polska Prezydencja w UE w 2011 r.: czeskie oczekiwania i możliwości współpracy”, realizowanego przez EUROPEUM Instytut Polityki Europejskiej we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych przy wsparciu czeskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach Forum Polsko-Czeskiego.*