



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 100 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 695-698) • © PISM • NR EGZ. 3151320

DOKUMENTY ROBOCZE

Szczyt Unia Europejska–Federacja Rosyjska

Maciej Krzysztofowicz, Ernest Wyciszekiewicz

W dniu 11 listopada 2002 r. odbył się dziesiąty szczyt Unia Europejska – Rosja. W spotkaniu udział wzięli m.in.: prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin, premier Danii przewodniczącej w tym półroczu Radzie Unii Europejskiej, Anders Fogh Rasmussen, przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi, oraz wysoki przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej Javier Solana. Obecny szczyt (odbywają się one regularnie dwa razy w roku, ostatni zorganizowano w Moskwie 29 maja 2002 r.), miał mieć miejsce w Kopenhadze. Ponieważ jednak w stolicy Danii odbywała się konferencja czeczeńskiej diaspory, strona rosyjska sprzeciwiła się przeprowadzeniu szczytu w Kopenhadze o ile konferencja Czeczenów nie zostanie zamknięta. Rząd duński nie znalazł podstaw do podjęcia takich kroków, ale premier Rasmussen zaproponował zorganizowanie szczytu w Brukseli, na co strona rosyjska przystała.

Podczas szczytu podpisano trzy wspólne oświadczenia: w sprawie Kaliningradu, walki z terroryzmem oraz Bliskiego Wschodu. Przedstawiono także dwa raporty dotyczące Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej oraz postępów w dialogu energetycznym.

Wspólne oświadczenie dotyczące Kaliningradu następuje po wielomiesięcznym okresie sporów na temat tranzytu osobowego pomiędzy Obwodem Kaliningradzkim a pozostałym terytorium Federacji Rosyjskiej (FR) po rozszerzeniu UE. Porozumienie reguluje wyłącznie zagadnienie tranzytu obywateli FR przez terytorium Litwy. Tym samym nie dotyczy Polski, która od 1 lipca 2003 r. wprowadzi dla wszystkich obywateli FR obowiązek wizowy. Strony ustaliły, że od 1 lipca 2003 r. tranzyt lądem będzie się odbywał na podstawie tzw. „dokumentu ułatwionego tranzytu” (*Facilitated Transit*

Document – FTD), wydawanego przez litewskie konsulaty. W przypadku transportu kolejowego wymagane będzie posiadanie „dokumentu ułatwionego tranzytu kolejowego”, który wydawany będzie przez władze litewskie przed lub na granicy na podstawie podania złożonego w momencie zakupu biletu. Do końca 2004 r. będzie możliwe wydawanie powyższych dokumentów na podstawie rosyjskich dowodów tożsamości, a nie paszportów. Ponadto, Unia Europejska (UE) zobowiązała się do porozumienia z Litwą w sprawie prac studyjnych nad projektem utworzenia bezwizowego tranzytowego połączenia szybkimi i niezatrzymującymi się pociągami z Obwodu Kaliningradzkiego do Rosji. Warunkiem realizacji projektu pozostaje jeszcze zapewnienie przez UE dofinansowania oraz przyznanie Litwie gwarancji, że specjalne uregulowania nie opóźnią jej przyjęcia do strefy Schengen. Rosja potwierdziła także wolę podpisania do połowy 2003 r. umowy o readmisji z Litwą oraz rozpoczęcia jeszcze w 2002 r. rokowań z UE w sprawie podobnej umowy. We wspólnym oświadczeniu nie rozstrzygnięto bardziej skomplikowanej kwestii tranzytu towarowego.

Wiele zależy jeszcze od kształtu szczegółowych przepisów dot. FTD i FRTD, ale wszystko wskazuje na to, iż nie będą się wiele różniły od schengenских wiz tranzytowych. Każdorazowe wydanie takiego dokumentu będzie zależało od decyzji władz litewskich, tak jak w przypadku wize. Porozumienie wzbudza jednak zaniepokojenie Litwy, która może się obawiać, że specjalne uzgodnienia w tej kwestii wpłyną na opóźnienie jej wstąpienia do strefy Schengen. Trzeba podkreślić, że przystąpienie do układu odbędzie się być może nawet kilka lat po przystąpieniu tych państw do Unii Europejskiej. Dokumenty ułatwionego tranzytu będą w tym okresie, podobnie jak wize wydawane przez Litwę, dokumentami narodowymi. Należy oczekiwać, że podczas oceny funkcjonowania systemu ułatwionego tranzytu, która zgodnie z oświadczeniem powinna odbyć się przed 2005 r., obecne spory mogą ponownie zainstnieć w kontekście aspiracji przystąpienia do układu z Schengen Litwy i pozostałych nowych państw członkowskich. Istnieje także ryzyko, że nowe rozwiązania nie zapobiegą nielegalnej migracji z obwodu do UE. Wtedy ewentualne opóźnienie przystąpienia Litwy do układu z Schengen może spowodować odłożenie przystąpienia do układu innych nowych członków UE, w tym Polski. Być może świadomość takiego zagrożenia będzie wymagała już po przyjęciu nowych państw UE do obszaru Schengen szczególnej czujności odpowiednich służb w rejonie granicy polsko-litewskiej. Będzie to granica wewnętrzna UE, ale, co oczywiste, kontrola ruchu osobowego będzie następowała na terenie całego kraju, nie tylko na granicach zewnętrznych UE. Problematiczna jest także kwestia budowy szybkiego połączenia kolejowego, umożliwiającego nieprzerwaną podróż przez terytorium Litwy.

Rozstrzygnięcie problemu korzystnie wpłynie na stosunki UE-FR, niemniej nie należy przeceniać jego znaczenia. Problem wiz został bowiem wyolbrzymiony. Prezydent i rząd FR wykorzystali go, po pierwsze, dla wysondowania własnych możliwości nacisku na polityków UE, po drugie, jako instrument polityki wewnętrznej. W łatwy sposób odwrócono uwagę od pogarszającej się sytuacji gospodarczej i społecznej w obwodzie, sugerując, że wprowadzenie wiz posiada decydujące znaczenie dla rozwoju regionu, i przenosząc tym samym część odpowiedzialności na UE. Tymczasem wypada zauważyć, że w wydanym 11 listopada 2002 r. oświadczeniu, najważniejsze dla przyszłości eksklawy kwestie zupełnie nie zostały poruszone. Nadal nie jest realizowany oficjalnie zatwierdzony przez rząd FR plan stworzenia z obwodu „regionu pilotażowego” dla rozwoju relacji z UE. Impas w przeprowadzaniu przez Rosję reform w Kaliningradzie wpływa na małą aktywność Unii, która podkreśla, że odpowiedzialność za rozwój obwodu spoczywa przede wszystkim na FR. Utrzymuje się więc znikomym poziom inwestycji zagranicznych, a zagrożenia dla regionalnego „miękkiego bezpieczeństwa” pozostają wciąż realne¹.

¹ Por. R. Stemplowski, *Wspólny kierunek dla Polski i Rosji*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 1, nr 4 (4), 2001, s. 9. Idem, *O bezpieczeństwie w Europie*, ibidem, t. 2, nr 5 (9), 2002, s. 9–10, przypis 2.

Podczas szczytu poruszono także kwestię konfliktu w FR na tle Czeczenii. Po ataku terrorystycznym w Moskwie, rząd FR nasilił starania aby swoje działania w Czeczenii przedstawić jako część światowej walki z terroryzmem. Zdecydowanie sprzeciwia się wszelkim przejawom ukazywania problemu w niekorzystnym dla niej świetle, czego przykładem są m.in. kontrowersje dotyczące miejsca szczytu UE-Rosja, wniosek o ekstradycję Ahmada Zakajewa z Danii, protest przeciwko emisji filmu o sytuacji w Czeczenii w czeskiej telewizji czy wezwanie do zamknięcia ośrodków czeczeńskich. Państwa członkowskie UE od dawna podkreślały potrzebę rozwiązania pokojowego w Czeczenii, ograniczając swoje zaangażowanie do udzielania pomocy humanitarnej. Podczas poprzedniego szczytu w Moskwie nie było wręcz żadnego odniesienia do Czeczenii. Dużo bardziej krytyczną postawę prezentują organizacje pozarządowe, przede wszystkim Amnesty International oraz Human Rights Watch, które wskazują na rażące łamanie praw człowieka w Czeczenii. Choć więc podczas szczytu zadeklarowano silniejszą współpracę w zakresie walki z terroryzmem, zgadzając się, że terroryzm jest aktem kryminalnym, nie dającym się usprawiedliwić niezależnie od pobudek, państwa UE nie zgodziły się ze stanowiskiem Rosji. Premier Danii podkreślił, że konflikt w Czeczenii nie może być rozpatrywany tylko w kontekście terroryzmu, a jedyną drogą do długotrwałego pokoju jest polityczne rozwiązanie.

Na spotkaniu w Brukseli dyskutowano także o wzmocnieniu współpracy gospodarczej. Dla Rosji UE stanowi główny rynek zbytu (40% eksportu, zaś wliczając kraje kandydujące ok. 50%), jednocześnie zaś 70% importu stanowią towary i usługi pochodzące z UE. Z kolei udział Rosji w eksporcie UE wynosi zaledwie 2,6%, zaś w imporcie 4,6%. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne państw Unii Europejskiej w Rosji wynoszą 1,5 mld euro (50% ogółu inwestycji w Rosji), co stanowi zaledwie 0,7% ogółu tego typu inwestycji państw UE. W rozwoju współpracy gospodarczej UE upatruje jednak możliwość zachowania udziału w rozwijającym się rynku oraz wsparcie dla stabilności gospodarczej FR, ze względu na negatywny wpływ ewentualnego kryzysu finansowego na sytuację gospodarczą Europy, a szczególnie nowych państw członkowskich. Podczas szczytu przedstawiono raport w sprawie stworzenia Wspólnego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (*Common European Economic Space – CEES*). Pozwoliłoby to na ograniczenie barier w handlu i inwestycjach zagranicznych oraz zbliżenie gospodarek państw UE i Rosji, poprzez harmonizację przepisów dotyczących m.in. certyfikatów zgodności, cel, usług finansowych, księgowości czy transportu i telekomunikacji. Choć nie określono jeszcze docelowego stanu współpracy (ostateczna forma CEES zostanie przedstawiona w październiku 2003 r.), zapewne UE będzie w długim okresie dążyła do włączenia Rosji do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, który ustanawia zasady wspólnego rynku. Wymagać to będzie jednak głębokich reform gospodarczych, w czym pomóc ma m.in. członkostwo Rosji w WTO (negocjacje toczą się od 1995 r.), popierane zdecydowanie przez UE. W tym celu oficjalnie uznano FR za gospodarkę rynkową, co daje nadzieje na podobne posunięcia ze strony m.in. USA. Przeszkodą w członkostwie są jednak nadal kwestie przestrzegania praw autorskich, barier handlowych w rolnictwie oraz brak otwarcia rynku usług finansowych i ubezpieczeń.

Raport w sprawie dialogu energetycznego jest już trzecim tego typu dokumentem, gdyż obie strony ustaliły, że z okazji każdego szczytu będą przedstawiały wspólną ocenę postępów w pogłębianiu współpracy w sferze energetyki. Układ i zawartość nowego raportu są zbliżone do wersji poprzednich. Obie strony potwierdzają strategiczny charakter stosunków i wyliczają szereg projektów, których realizacja leży we wspólnym interesie UE i FR. Jednak zwraca się uwagę, że główne zadania związane z wprowadzeniem ich w życie spoczywają na prywatnych i państwowych przedsiębiorstwach. Wzajemnie korzystne projekty to: budowa gazociągu z Rosji po dnie Morza Bałtyckiego do Niemiec (tzw. „szlak północny”), ważna z polskiego punktu

widzenia budowa drugiej nitki gazociągu jamalskiego, połączenie południowej nitki rurociągu „Przyjaźń” z siecią rurociągów „Adria”. W raporcie podkreślono konieczność dostosowania przez Rosję ustawodawstwa, które na razie uniemożliwia bardziej aktywne zaangażowanie się inwestorów w proces restrukturyzacji rosyjskiego sektora energetycznego. Po raz kolejny, co ważne też z polskiej perspektywy, Unia zapewniła Rosję, że nie stawia przed poszczególnymi państwami członkowskimi lub potencjalnymi członkami, formalnego wymogu ograniczania importu gazu ziemnego od jednego dostawcy spoza UE do 30% ogólnego zapotrzebowania. Potwierdzono także kluczowe znaczenie długoterminowych kontraktów dla rozwoju partnerstwa, jednak pod warunkiem ich zgodności z prawem wspólnotowym. W tym kontekście ważne jest ograniczenie stosowania klauzuli zabraniającej reeksportu (tzw. klauzula przeznaczenia), stojącej w sprzeczności z zasadami wspólnotowej polityki konkurencji. Fakt ten jest o tyle istotny, że Polska prowadzi wciąż rokowania z Rosją w sprawie renegotjacji kontraktu jamalskiego, domagając się właśnie usunięcia powyższej klauzuli.

Na szczycie wyrażono zaniepokojenie pogarszającą się sytuacją na Bliskim Wschodzie, apelując o zawarcie pokoju i zaprzestanie przemocy. Wyrażono także nadzieje na akceptację planu pokojowego, przedstawionego przez tzw. kwartet², w skład którego wchodzi FR, UE, USA i ONZ, opartego na projekcie utworzeniu państwa palestyńskiego do 2005 r. Szczegóły planu mają zostać dopracowane na spotkaniu kwartetu w grudniu 2002 r.

Po rozszerzeniu, gdy wspólna granica UE i Rosji będzie znacznie dłuższa, wzrośnie znaczenie współpracy i dialogu politycznego. Większej wagi nabiorą kwestie związane z III filarem UE, w tym zarządzanie ruchem granicznym, walka z przestępczością zorganizowaną, współpraca policji. Potencjalnym źródłem przyszłych sporów może stać się kwestia unormowania sytuacji prawnej ludności rosyjskiej zamieszkującej Łotwę i Estonię, a nie posiadającej obywatelstwa tych państw. Ponadto na stosunki UE-Rosja może wpłynąć nowa inicjatywa UE – „Wider Europe” – wzmocnienia współpracy z Ukrainą, Mołdową i Białorusią. Może ona stanowić podstawę dla realizacji postulowanej przez rząd RP koncepcji „Wymiaru Wschodniego”³.

² Kwartet został powołany podczas konferencji pokojowej w Madrycie w kwietniu 2002 r. w celu znalezienia rozwiązania konfliktu bliskowschodniego.

³ „Wymiar Wschodni”, na wzór istniejącego już w UE „Wymiaru Północnego”, polegałby na koordynowaniu polityki zewnętrznej Unii wobec państw sąsiadujących z członkami UE na wschodzie.