



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
BIURO ANALIZ

# BIULETYN

nr 8 (253) • 1 lutego 2005 • © PISM

nr egz. \_\_\_\_\_

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt,  
Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

## Elementy współpracy w zakresie polityki wewnętrznej w ENP

Małgorzata Krystyniak

*Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW) stanowi istotny element europejskiej polityki sąsiedztwa (ENP). W przypadku większości państw jest to kontynuacja wcześniejszej współpracy z Unią Europejską. Dla państw UE priorytetem jest walka z nielegalną imigracją, dla państw sąsiadujących są nią ułatwienia wizowe. Obecnie trudno jest przewidywać, czy ENP będzie skuteczna również w zakresie spraw wewnętrznych, ponieważ jej cele i instrumentarium sformułowane zostały mało precyzyjnie.*

Od końca lat dziewięćdziesiątych podkreśla się konieczność lepszej koordynacji i większej spójności zewnętrznej i wewnętrznej polityki Unii Europejskiej. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne to dziedzina współpracy, w której współzależność czynników zewnętrznych i wewnętrznych jest szczególnie silna. Dziedzina ta stanowi również istotny element ENP, która ma regulować całokształt stosunków UE z państwami sąsiednimi<sup>1</sup>. Nadrzędnym celem polityki sąsiedztwa w zakresie WSiSW jest eliminacja lub zredukowanie potencjalnych źródeł destabilizacji i zagrożeń w najbliższym otoczeniu UE, m.in. dzięki rozwojowi współpracy z państwami sąsiednimi.

Współdziałanie w ramach WSiSW jest ważnym elementem ENP nie tylko ze względu na wspólne zagrożenia związane z bliskością geograficzną. Zagadnienia polityki wizowej i migracyjnej są bardzo istotne dla społeczeństw państw sąsiadujących z UE. Dlatego poziom i jakość współpracy w tej dziedzinie może mieć duży wpływ na wizerunek Unii w tych państwach i skutecznie je motywować do przeprowadzenia reform zakładanych w ENP.

Tak jak w całej polityce sąsiedztwa UE, również w przypadku WSiSW widoczne jest zróżnicowane podejście do poszczególnych państw.

<sup>1</sup> Na temat przedmiotowego i podmiotowego zakresu ENP w: M. Krzysztofowicz, *Koncepcja „Szersza Europa”*, „Biuletyn” (PISM), nr 66 (170) z 31 października 2003 r.; A. Eberhardt, M. Krzysztofowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa (ENP) – propozycja Komisji Europejskiej*, „Biuletyn” (PISM), nr 20 (208) z 14 maja 2004 r.

Jak dotąd najbardziej rozwinięta jest współpraca Unii z Ukrainą. W 2001 r. został uzgodniony Plan działania UE–Ukraina w kwestiach WSiSW. Podczas spotkania w marcu 2004 r., podsumowującego kolejny etap jego realizacji, wymieniono postępy Ukrainy w dziedzinie dostosowywania do norm unijnych prawa dotyczącego uchodźców i walki ze zorganizowaną przestępczością, w tym finansową i przemytem. Za najważniejsze zadania uznano: walkę z terroryzmem, uregulowanie spraw granicznych ze wszystkimi sąsiadami Ukrainy, zawarcie ze Wspólnotą umowy o readmisji i dialog na temat wiz. Plan ten ma być również podstawą współpracy z Ukrainą w ramach ENP.

Współpraca w zakresie WSiSW z państwami śródziemnomorskimi koncentruje się nie tyle na zarządzaniu granicami, ile na reformie systemów prawnych, współpracy sądowej, walce z terroryzmem, przemytem narkotyków i nielegalną imigracją. W kwietniu 2002 r. ministrowie państw UE i państw śródziemnomorskich przyjęli specjalny program współpracy regionalnej w wymienionych dziedzinach. Regulacje dotyczące współdziałania w WSiSW znajdują się również w umowach stowarzyszeniowych z państwami sąsiednimi.

Wsparcie finansowe i techniczne UE dla działań związanych z WSiSW zapewniają programy Tacis, przewidziany dla państw Europy Wschodniej, i MEDA – dla państw śródziemnomorskich.

W Strategii europejskiej polityki sąsiedztwa ogłoszonej 12 maja 2004 r. Komisja Europejska podkreśla wagę utrzymania intensywnej wymiany osób i dóbr między UE a jej sąsiadami. Możliwość legalnej migracji i ruchu osobowego oraz zintensyfikowanej współpracy w celu zapobiegania wspólnym zagrożeniom i zwalczania ich mają zachęcić państwa objęte ENP do przeprowadzenia trudnych reform politycznych i gospodarczych. Dla partnerów najbardziej zaangażowanych w tym procesie (Izrael i Autonomia Palestyńska, Jordania, Maroko, Mołdowa, Ukraina i Tunezja) przygotowano szczegółowe projekty planów działania, które ogłoszono w grudniu 2004 r.

Widoczne jest odmienne podejście do Izraela, państwa o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego w regionie. Jest to jedyne państwo objęte ENP, którego obywatele nie muszą mieć wizy przy wjeździe do UE. Głównym celem ENP w zakresie WSiSW jest więc zwiększenie współdziałania w zwalczaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, przy założeniu, iż Izrael będzie mógł częściowo uczestniczyć w programach unijnych.

W propozycjach planów działania dla pozostałych państw jako najważniejsze wymieniono następujące cele:

- skuteczne radzenie sobie z przepływami migracyjnymi (Jordania, Maroko, Mołdowa, Tunezja), w tym podjęcie działań niezbędnych do zawarcia umów o readmisji ze Wspólnotą (Maroko, Mołdowa, Tunezja);
- wprowadzenie ułatwień w przepływie osób, zgodnie z istniejącymi przepisami, zbadanie możliwości uelastycznienia procedury wizowej dla niektórych kategorii osób (Jordania, Maroko, Tunezja). W przypadku Ukrainy ustanowienie konstruktywnego dialogu na temat ułatwień wizowych, który ma prowadzić do negocjacji odpowiedniej umowy, zostało bardziej bezpośrednio uzależnione od postępu w trwających negocjacjach umowy o readmisji;
- postęp w tworzeniu efektywnego systemu zarządzania granicą państwową na wszystkich jej odcinkach; zwiększenie wysiłków w walce ze zorganizowaną przestępczością, także z przemytem osób (Mołdowa).

Lista ta odzwierciedla najważniejsze interesy zarówno UE (umowy o readmisji), jak i państw sąsiednich (ułatwienia wizowe). Poszczególne rozdziały dotyczące WSiSW na ogół nie wychodzą poza mało precyzyjne sformułowania, jak: wspieranie dostosowania prawa do standardów międzynarodowych, zbadanie możliwości dalszego rozwoju współpracy, wymiana poglądów i doświadczeń. W związku z tym trudno oczekiwać, że w najbliższym czasie realizacja ENP będzie wiązała się ze wzmocnieniem współpracy między państwami UE a sąsiadami w sferze WSiSW. Po-

nadto zakres instrumentów proponowanych przez UE jest mniejszy niż w dokumentach z początkowego etapu kształtowania ENP. W komunikacie Szersza Europa z marca 2003 r. zapowiadano, iż „UE powinna być otwarta na zbadanie szerszego zastosowania reżimów bezwizowych”, a w planach działania mowa jest jedynie o uproszczeniu procedury wizowej dla niektórych kategorii osób. Nie wspomina się również o ustanowieniu małego ruchu granicznego na granicy zewnętrznej UE. Propozycja rozporządzenia w tej sprawie, przedstawiona przez Komisję w sierpniu 2003 r., jak dotąd nie została przyjęta przez Radę UE. Ograniczeniem jest więc założenie, iż ewentualne ułatwienia ruchu osobowego nie będą się wiązały z istotnymi zmianami obowiązujących przepisów. Obecnie nie są realne np.: zniesienie opłat za wizy Schengen (turystyczne), wprowadzenie nowego rodzaju wiz wielokrotnych (upoważniających do pobytu nie dłuższego niż doba, a ważnych np. przez rok), czy też istotne uproszczenie procedury wizowej dla wszystkich osób legalnie przekraczających granicę. Bardzo ograniczony zakres instrumentów proponowanych przez UE w planach działania odzwierciedla obawy przed nadmiernym napływem imigrantów i wzrostem przestępczości możliwym w przypadku liberalizacji reżimu na granicy zewnętrznej. Nastroje takie w większości państw członkowskich będą w najbliższych latach negatywnie wpływały na kształt partnerstwa z sąsiadami UE.

Jedynym państwem wymienionym w dokumentach ENP w kontekście WSiSW, dla którego nie przygotowano planu działania, jest Białoruś. UE rozważy „wprowadzenie ułatwień w przekraczaniu granic” z Białorusią dopiero wówczas, gdy zapoczątkowane zostaną gruntowne reformy polityczne i gospodarcze. Na razie pomoc Unii będzie koncentrowała się na wspieraniu budowy społeczeństwa obywatelskiego, m.in. dzięki współpracy transgranicznej.

Współpraca z Rosją ze względu na potencjał demograficzny, terytorialny i polityczny tego państwa jest realizowana za pomocą innych instrumentów i na innych zasadach niż w przypadku pozostałych sąsiadów UE. Jej celem jest tworzenie czterech wspólnych przestrzeni, w tym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

ENP przyczyni się zapewne do lepszej koordynacji działań UE wobec państw sąsiednich, również w dziedzinie spraw wewnętrznych. Na podstawie obserwacji dotychczasowych prac należy jednak się spodziewać, iż realizacja ENP będzie przebiegać powoli i z trudnościami. Ma to szczególne znaczenie dla Polski, która prawdopodobnie już w 2007 r. wejdzie do obszaru Schengen. Wówczas obecne regulacje dotyczące przekraczania granicy i krótkiego pobytu, ustalone w dwustronnych umowach ze wschodnimi sąsiadami, będą musiały ulec zmianie, a polskie możliwości w tym zakresie zostaną ograniczone do takiego poziomu, na jaki zgodzą się pozostałe państwa tworzące europejską politykę sąsiedztwa.

## OGŁOSZENIA

## ZAPOWIEDZI WYDAWNICZE

**„POLSKIE DOKUMENTY DYPLOMATYCZNE”**

seria wydawnicza

Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych

„Polskie Dokumenty Dyplomatyczne” to źródła pisane dotyczące stosunków Polski z zagranicą, wytworzone przez polskie organy władzy, instytucje publiczne, prasę, partie polityczne i inne organizacje społeczne, bądź dokumenty przechowywane w zespołach archiwalnych tych podmiotów.

Są to przede wszystkim źródła wytworzone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ale także dokumenty pochodzące z Rady Ministrów i jej kancelarii, korespondencja z ministerstwami, a po 1945 r. – akta partyjne (głównie z zasobu KC PZPR).

**Wkrótce ukazą się tomy:**

1972 – red. prof. Włodzimierz Borodziej (marzec 2005 r.)

1939 (*styczeń-sierpień*) – red. dr hab. Stanisław Żerko (wrzesień 2005 r.)

**Kolejne tomy w przygotowaniu:**

1938 – red. dr hab. Marek Kornat

1957 – red. dr Krzysztof Ruchniewicz

1939 (*wrzesień-grudzień*) – red. prof. Wojciech Rojek

1973 – red. dr Piotr Majewski

Kwerenda archiwalna do tomów 1938 i 1939 została przeprowadzona przede wszystkim w warszawskim Archiwum Akt Nowych i w archiwach londyńskich, do tomów 1957 i 1972 w Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych i AAN. Każdy tom poprzedzony będzie wstępem autorstwa właściwego redaktora i zaopatrzony w indeks osobowy oraz rzeczowy; przewidywana objętość tomu około 800 stron.

*Informacje o sprzedaży i subskrypcji: 556 80 09*