

MOŁDAWIA I UNIA EUROPEJSKA

od współpracy do integracji

KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II
WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH

Katedra Stosunków Międzynarodowych



Konrad
Adenauer
Stiftung

MOŁDAWIA I UNIA EUROPEJSKA



od współpracy do integracji

Redakcja naukowa
Beata Piskorska, Marcin Kosienkowski

Wydawnictwo KUL
Lublin 2014

Recenzenci
dr hab. Włodzimierz Osadczy, prof. KUL
doc. dr Sergii Fedoniuk

Opracowanie redakcyjne
Dorota Wilk

Opracowanie komputerowe
Teresa Myśliwiec

Projekt okładki i stron tytułowych
Agnieszka Gawryszuk

Publikacja została wydana we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce



Konrad
Adenauer
Stiftung

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2014

ISBN 978-83-7702-801-8

Wydawnictwo KUL
ul. Konstantynów 1 H, 20-708 Lublin
tel. 81 740-93-40, fax 81 740-93-50
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl
[http:// wydawnictwo.kul.lublin.pl](http://wydawnictwo.kul.lublin.pl)

Druk i oprawa
ALNUS Sp. z o.o.
ul. Wróblowicka 63, 30-698 Kraków
[http:// alnus.pl](http://alnus.pl)

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
IURIE BODRUG European Integration Path of the Republic of Moldova: Challenges, Goals, and Perspectives	15
WIKTOR ROSS Mołdawia po dwóch dekadach	19
ROBERT RAJCZYK Prawnoustrojowy wymiar integracji Mołdawii z Unią Europejską	23
KRZYSZTOF KOLANOWSKI Mołdawia – kraj wielokrotnych obywateli	31
DARIA PAPROCKA Gagauzja w kontekście procesu integracji Mołdawii z Unią Europejską	47
PAWEŁ ŚWIEŻAK Mołdawia w europejskiej polityce bezpieczeństwa. Kontekst regionalny	59
JAKUB PIENKOWSKI Granica rumuńsko-mołdawska – aspekty infrastrukturalne zewnętrznej granicy Unii Europejskiej	67

TETIANA ABDULINA, TARAS ZHOVTENKO	
Political Stability as a National Security Basis: The Lessons of Russian Federation and Moldova	83
AGNIESZKA LEGUCKA	
Miejsce Mołdawii we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej	93
PAWEŁ OLSZEWSKI, ADRIAN CHOJAN	
Europejska Polityka Sąsiedztwa i misje międzynarodowe Unii Europejskiej na przykładzie Mołdawii	113
PAULA MARCINKOWSKA	
Mołdawia w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa – wyzwania i efekty współpracy	131
BEATA PISKORSKA	
Mołdawia w Partnerstwie Wschodnim – instrumenty i ich implementacja	149
Wykaz skrótów	183
Nota o autorach i redaktorach	185

WSTĘP

Obecna sytuacja na Ukrainie i wcześniejsze wydarzenia w państwach arabskich pokazały, jak ważne jest, by Unia Europejska prowadziła aktywną i przemyślaną politykę w państwach swojego bezpośredniego sąsiedztwa: wspierała procesy demokratyzacyjne, pomagała stabilizować gospodarkę i wzmacniała poczucie suwerenności i podmiotowości społeczeństw i państw Europy Wschodniej. W kontekście wewnętrznych problemów Unii i kryzysu gospodarczego w Europie warto zauważyć, że Unia w ostatnim czasie zbyt mało aktywnie zaangażowała się w tym regionie w sferze politycznej, ekonomicznej i społecznej.

Jednym z państw wschodniego sąsiedztwa, objętych programem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego, które do tej pory najbardziej otwarcie deklaruje chęć zintegrowania się ze strukturami europejskimi, jest Mołdawia. Państwo to znajduje się dziś w bardzo ważnym punkcie swojej historii: z jednej strony jest traktowane jako faworyt na drodze integrowania się z Unią Europejską, zbliżania ustawodawstwa i polityki gospodarczej, z drugiej zaś – zмага się z niekończącym się kryzysem politycznym i konfliktami wewnętrznymi oraz nierozstrzygniętym statusem quasi-państwa – Naddniestrza. Patrząc na wydarzenia na Ukrainie, warto zauważyć, że osłabienie zaangażowania Unii Europejskiej problemami Mołdawii, ale też niedostrzeżenie jej otwartości na Europę może doprowadzić do izolacji tego państwa lub jego zwrócenia się w kierunku projektów integracyjnych proponowanych przez Rosję. Niepokojąca dla partnerów zachodnich

(NATO i UE) jest również sytuacja Naddniestrza, separatystycznej republiki na terenie Mołdawii. Rosja obecnie utrzymuje w Naddniestrzu około 1,2 tys. żołnierzy, ale dotychczas zapewniała, że szanuje integralność Mołdawii i nie odpowiadała na apele o aneksję. W związku z mobilizacją sił rosyjskich na wschodniej granicy Ukrainy po aneksji Krymu istnieje obawa o podżeganie przez Rosję separatyzmu w tym regionie, by potem móc „wziąć pod ochronę” tamtejszych Rosjan i ludność rosyjskojęzyczną. Ważne jest jednak, że jak dotąd Rosja przestrzega międzynarodowych limitów wojsk na pograniczu z Ukrainą.

Dlatego z większą determinacją należy podkreślać konieczność wdrażania przez Unię Europejską instrumentów przyjętych wobec takich państw, jak Mołdawia inicjatyw Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego. Podstawowymi mechanizmami tych projektów są nowa umowa stowarzyszeniowa, dołączona do niej umowa o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu i porozumienie o liberalizacji wizowej. Przywódcy Unii na szczycie, który odbył się 21 marca 2014 roku w Brukseli, wyrazili gotowość do przyspieszonego podpisania umowy stowarzyszeniowej (do czerwca 2014 roku) z Mołdawią i Gruzją.

Ważnym aspektem wymagającym analizy jest również eksploracja polityki poszczególnych państw członkowskich, w większości tych najbardziej przychylnych, czyli Rumunii i Polski, co miałoby na celu wypracowanie nowych wzmocnionych ram relacji z państwami, takimi jak Mołdawia, które po największym rozszerzeniu UE w 2004 roku nieuchronnie pozostały poza jej wewnętrznymi granicami.

Przedstawiana publikacja jest efektem konferencji, która odbyła się 21 października 2013 roku w Instytucie Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II, pt. *Mołdawia i Unia Europejska – od współpracy do integracji*. Konferencja została zorganizowana pod patronatem Marszałka Województwa Lubelskiego, przy współudziale Fundacji Konrada Adenauera w Polsce, Fundacji Rozwoju KUL i Instytutu Sądecko-Lubelskiego. Cenny wkład w analizę problematyki wnieśli przedstawiciele obu stron dialogu i współpracy: Zbigniew Gniatkowski, Zastępca Dyrektora Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, a także JE Iurie Bodrug, Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Republiki Mołdawii

w Polsce, prof. Piotr Wach, Senator RP i sprawozdawca Rady Europy ds. Mołdawii, dr Krzysztof Grabczuk, Wicemarszałek Województwa Lubelskiego, oraz pracownicy polskich uniwersytetów.

Celem autorów jest analiza stanu współpracy Mołdawii z Unią Europejską, gdyż coraz większe zaawansowanie Mołdawii może doprowadzić w dalszej perspektywie do integracji z Unią Europejską. Cennym zagadnieniem będzie ukazanie Mołdawii jako obszaru poddanego wpływom międzynarodowym, przez co istotnego z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego. Przedmiotem analizy w szczególności uczyniono politykę Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich mającą na celu wzmocnienie inicjatyw Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na jej kierunku wschodnim, przede wszystkim promowanego przez Polskę Partnerstwa Wschodniego. Szukano odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu interesy państw w kwestiach współpracy czy integracji Mołdawii z Unią, jak też uczestnictwa w rozwiązaniu konfliktu w separatystycznym Naddniestrzu (w związku z sytuacją ekonomiczną Unii Europejskiej) są zbieżne z interesami innych państw członkowskich UE, a w jakim przeciwstawne.

Przełomowym wydarzeniem warunkującym intensyfikację współpracy i głębszą integrację Mołdawii z Unią są postanowienia trzeciego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, który odbył się 28 i 29 listopada 2013 roku. Podjęto tam decyzję o zakończeniu negocjacji dotyczących umowy stowarzyszeniowej i jej ratyfikacji oraz stworzeniu pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (DCFTA), a także liberalizacji reżimu wizowego. Pomimo identyfikacji problemów, z jakimi boryka się Mołdawia na drodze integracji europejskiej, państwo to po spełnieniu warunku intensyfikacji wdrażania przez mołdawskie władze wewnętrznych reform coraz częściej określane jest mianem lidera przemian wśród państw Partnerstwa Wschodniego. Trzeba jednak zauważyć, że proces integracji Mołdawii z Unią Europejską może ulec znacznemu spowolnieniu czy nawet zahamowaniu w przypadku zwycięstwa opozycji politycznej w najbliższych wyborach do mołdawskiego parlamentu na przełomie 2014 i 2015 roku.

Pragniemy podkreślić, że poszczególne artykuły zostały napisane pod koniec 2013 i na początku 2014 roku. Ze względu na różnorodny dobór autorów – ekspertów prezentowanej tematyki, reprezentujących

instytucje administracji rządowej i międzynarodowej, część z tekstów ma charakter krótkich ekspertyz czy rekomendacji dla praktyki politycznej. Ponadto w związku z dynamicznym rozwojem sytuacji w obszarze wschodniego sąsiedztwa (niestabilną sytuacją na Ukrainie w pierwszych miesiącach 2014 roku i bezprawnymi działaniami Rosji mającymi wpływ na zmiany geopolityczne w regionie) w chwili powstawania publikacji część informacji w nich zawartych może być nieaktualna. Jest to zjawisko typowe dla analizy przestrzeni stosunków międzynarodowych i w żaden sposób nie wpływa na wartość badań. Iurie Bodrug, ambasador Republiki Mołdawii w Polsce, w tekście otwierającym publikację w zarysie przedstawia współpracę mołdawsko-unijną, podkreślając europejskie aspiracje jego państwa i korzyści płynące z eurointegracji. Natomiast Wiktor Ross, pierwszy ambasador Polski w Republice Mołdawii, dzieli się spostrzeżeniami na temat obecnej, proeuropejskiej Mołdawii i tej sprzed dwudziestu lat, która dopiero co uzyskała niepodległość od Związku Radzieckiego.

W kolejnym rozdziale Robert Rajczyk dokonuje analizy problematyki prawnoustrojowej w odniesieniu do ewentualnej akcesji Mołdawii do Unii Europejskiej. Przedmiot rozważań stanowią konieczne zmiany w Konstytucji republikańskiej związane z unitarnym charakterem państwa i nierozwiązanym konfliktem dotyczącym funkcjonowania na lewym brzegu Dniestru obszarów będących poza kontrolą władz w Kiszyniowie.

Krzysztof Kolanowski porusza bardzo istotny problem mozaiki narodowościowej występującej w Mołdawii. Zauważa, że wielu obywateli Mołdawii ma podwójne obywatelstwo: Rumunii, Rosji, Ukrainy lub Bułgarii. Autor skupia się na przedstawieniu danych szacunkowych odnośnie do ich liczebności i skutków tego zjawiska dla nich samych i całego państwa. Szczególną uwagę poświęca jednak najbardziej licznej grupie – ubiegającej się o obywatelstwo państw UE (głównie Rumunii i Bułgarii) oraz procedurze jego uzyskania. Przybliży również motywy, dla których mieszkańcy Mołdawii starają się o nabycie obywatelstwa innego państwa.

W następnym artykule Daria Paprocka zwraca uwagę na podobny problem. Zauważa bowiem, że odnosząca sukcesy na płaszczyźnie integracji z Unią Europejską Mołdawia musi zwrócić większą uwagę na

mniejszości narodowe, podejmując działania mające na celu włączenie ich do debaty publicznej i dialogu politycznego. Szczególne znaczenie przypisuje Terytorium Autonomicznemu Gagauzja, którego prawidłowe funkcjonowanie może ułatwić negocjacje z Naddniestrzem, a w konsekwencji także dalsze negocjacje z Unią Europejską. Autorka wyraźnie podkreśla, że izolowanie od procesu decyzyjnego tej grupy etnicznej sprawia, iż obecnie Gagauzi chętniej widzą się w Unii Celnej niż w Unii Europejskiej.

W trzech kolejnych artykułach podjęto próbę zdiagnozowania wpływu Mołdawii, a głównie nierozstrzygniętego konfliktu w Naddniestrzu, na stan regionalnego bezpieczeństwa. Tego zadania podejmuje się Paweł Świeżak. Dokonuje on analizy roli Mołdawii w polityce bezpieczeństwa europejskiego w kontekście oceny całego regionu, do którego państwo to przynależy. Słusznie zauważa, że obszar Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego charakteryzuje się niestabilnością i zamrożonymi konfliktami, które mogą zagrażać bezpieczeństwu Europy. Dostrzega, że jeszcze do niedawna właśnie Mołdawia traktowana była przez problem z Naddniestrzem jako „czarna dziura bezpieczeństwa”. Dzięki zachodniemu wsparciu zaczyna jednak powoli poprawiać swój niekorzystny wizerunek. Autor podkreśla też zaangażowanie Polski, która przekonuje swoich partnerów w UE i NATO, aby patrzyli na Wschód kompleksowo i kontynuowali politykę integracyjną, która jest przesłanką stopniowego zaradzenia kryzysom w sferze bezpieczeństwa.

Jakub Pieńkowski skupia się zaś na analizie aspektów infrastrukturalnych granicy rumuńsko-mołdawskiej, będącej jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Autor przedstawia sytuację związaną z mostami i komunikacją transgraniczną, kolejowymi połączeniami transgranicznymi, żegluga i wykorzystaniem wód Prutu, interkonektorem gazowym i mostami energetycznymi. Zauważa przy tym, że bez sprawnej infrastruktury granicznej integracja czy choćby zacieśnienie stosunków unijno-mołdawskich będą niemożliwe.

Tetiana Abdulina i Taras Zhovtenko, autorzy pochodzenia ukraińskiego, na przykładzie Rosji i Mołdawii stawiają tezę, że pomimo trwającego napięcia politycznego Mołdawia pozostaje potencjalnie najlepszym przykładem uwieńczonej sukcesem transformacji w ra-

mach Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej. Unia ma prawo kontynuacji dyskretnej pomocy dla odradzającej się proeuropejskiej koalicji, ale prawdopodobnie wymaga to równoległej realizacji reform szczególnie w dziedzinie sądownictwa, „depolityzacji” instytucji państwowych i walki z korupcją.

Agnieszka Legucka w swoich rozważaniach koncentruje się na miejscu Mołdawii we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Zauważa, że państwo to zaczęło interesować przywódców UE przede wszystkim z punktu widzenia bezpieczeństwa Europy Zachodniej. Podkreśla, że w pierwszej kolejności zwrócono uwagę na Naddniestrze, niezakończony konflikt zbrojny, który miał się stać „papierkiem lakmusowym” unijnej zdolności reagowania kryzysowego. Następnie skupia się na problemach i wyzwaniach dla bezpieczeństwa europejskiego, które wynikają z nielegalnej migracji i handlu. Autorka podejmuje się analizy środków i mechanizmów zaradczych wynikających z WPBiO oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Celem artykułu Pawła Olszewskiego i Adriana Chojana jest ukazanie Europejskiej Polski Sąsiedztwa i misji zewnętrznych Unii Europejskiej na przykładzie misji w Mołdawii. W pierwszej części ukazane zostały teoretyczne aspekty misji międzynarodowych, w drugiej zaś – uwarunkowania prawne misji Unii Europejskiej. Następnie w syntetyczny sposób przeanalizowano założenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec Mołdawii oraz położenie Mołdawii w kontekście stosunków z Unią Europejską i Federacją Rosyjską. Ostatni fragment artykułu stanowi krótka analiza misji UE w Mołdawii.

W kolejnej części Paula Marcinkowska analizuje wyzwania, efekty i perspektywy współpracy Mołdawii z Unią Europejską w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Obszarem jej szczególnego zainteresowania jest ocena efektywności i rewizji podstawowych instrumentów pogłębiania współpracy, do których zalicza się Plan Działania, wspólne centrum wizowe, Misja Graniczna UE dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM) oraz wsparcie finansowe UE w realizacji Planu Działania dla Mołdawii. Identyfikuje również największe wyzwanie we wzajemnych relacjach, którym jest nierozwiązana sytuacja Naddniestrza. Podkreśla, że dalsze reformy w Mołdawii i implementacja założeń EPS zależne będą od sytuacji politycznej i gospodarczej kraju.

Kontynuacją wcześniejszego wywodu, a zarazem zamknięciem tomu jest artykuł Beaty Piskorskiej. Autorka przeprowadza analizę instrumentów i ich implementacji w kolejnej inicjatywie UE obejmującej Mołdawię – Partnerstwie Wschodnim. Jednoznacznie wnioskuję, że Mołdawia, która jeszcze do niedawna stała na uboczu unijnej polityki zagranicznej, teraz coraz częściej określana jest mianem *success story* europejskiej polityki wschodniej i skutecznie wypromowała się na prymusa Partnerstwa Wschodniego. Piskorska skupia szczególną uwagę na momencie przełomowym w prowadzonym dialogu. Był nim trzeci szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 roku, na którym paraflowano umowę stowarzyszeniową. Autorka zauważa, że Mołdawia jest również liderem w negocjacjach na temat liberalizacji polityki wizowej z UE. Jednoznacznie stwierdza, że jeśli UE ponieśże porażkę w utrzymaniu Mołdawii na kursie integracji europejskiej, pozostanie coraz mniejsza nadzieja na transformacyjną siłę Unii w jej całym wschodnim sąsiedztwie.

Ukazanie się niniejszej publikacji było możliwe dzięki współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce oraz Fundacją Rozwoju KUL. Szczególne podziękowania należą się recenzentom niniejszej publikacji – prof. dr. hab. Włodzimierzowi Osadczemu i prof. dr. hab. Siergiejowi Fedoniukowi za cenne uwagi i wskazówki, a także autorom, pochodzącym z różnych środowisk naukowych w Polsce, za przygotowanie artykułów do książki, którą mamy przyjemność zaprezentować Czytelnikom.

Beata Piskorska, Marcin Kosienkowski

Lublin, marzec 2014 roku

IURIE BODRUG

EUROPEAN INTEGRATION PATH OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA: CHALLENGES, GOALS, AND PERSPECTIVES

For the last five years, EU-Moldova relations have registered an impressive dynamism. This dialogue actively began simultaneously with the creation of the first government of the Alliance for European Integration (AEI), on 25 September 2009, and has continued throughout 2010, when the AEI reconfirmed European integration as its main priority. The new government, which took office in January 2011, approved the Program of Activities for 2011–2014, that stipulated the creation of adequate conditions for political association and economic integration with the European Union by signing the Association Agreement, in accordance with the provisions of the bilateral dimension of the Eastern Partnership.

Moldova initiated a set of deep reforms aimed at ensuring the rule of law, independence of justice, and a functional market economy, where businesses and foreign investment can find a proper place for growth. These processes are complex, lengthy, and sometimes even painful, but absolutely indispensable for further development. We chose to go down the path of deep reform, which is less spectacular but more likely to bring sustainable results.

Committing to democracy and the rule of law, respect for human rights, and fundamental freedoms represent the guidelines for the act of governance. We have achieved this in Moldova. We are pleased to notice how, step by step, our dialogue with the EU is deepening, extending to new areas of cooperation for the daily benefit of our citizens, which in my opinion is the purpose of the process of European integration.

Five years have passed since the launch of the Eastern Partnership, which was created as a response to the need to boost the EU's ties with some of its neighbours. The Eastern Partnership initiative, launched by Poland and Sweden, has contributed to a much better profiling of EaP countries' relations with the EU within the EU's foreign policy agenda, then replicated to external dimensions of the sectoral fields of the European integration process.

By virtue of the European integration path it has chosen to embark upon, the EaP has become an important priority for my country.

For us, European integration represents the most fundamental priority of domestic and foreign policy. We strongly believe that the most efficient way to achieve political, economic, and social modernization of the country is to follow the development model of European integration. In other words, Moldova should become a reflection in miniature of what Europe is – democracy, the rule of law, respect for human dignity, and freedom.

Thus, the Association Agreement in its entirety is an essential pattern for successful modernization, representing an important and I would say even, much needed, leverage for institutional and mindset change. Having this in mind, we hope in nearest future, in June to sign the Association Agreement, including the DCFTA, which will enable us to start the provisional application later in 2014.

For the Republic of Moldova, the Association Agreement is as a key element for reaching the point of no return in terms of the country's development based on European values and rules, guiding its first steps towards gradual integration into the EU internal market and subsequent joining the EU.

Only by making Europe part of our daily thinking and mode of action will we be able to ensure the trust of our citizens and European partners in our capacity to ensure sustainability and irreversibility of the launched profound transformation.

We are proud that we have already made some progress in this regard. Recently, Moldova became the first country in the Eastern Partnership to benefit from a liberalized visa regime for travel in the EU. Moreover, conditions set by the EU represented an effective platform for reforming affairs in the best European practices, so that Moldovan citizens feel safe and secure at home.

Experiences gained in this process have an important added value in the context of deepening transformation, but also moving towards new goals of cooperation between Moldova and the EU in the field of justice and home affairs.

Another priority in our bilateral dialogue with the EU is cooperation in the field of energy security, which has acquired an increasing share with a yet unexplored potential. Connecting to the EU energy market through Romania, in particular the natural gas sector, is one of the priorities of my country, and is reflected in the agenda of our cooperation with the EU.

In addition, the support of European partners for the construction and modernization of the necessary infrastructure is particularly important and highly appreciated. This year we will complete the construction of the Iasi-Ungheni pipeline. Other projects will follow these connections including diversified sources of energy supply and energy security of the country.

Moldova has a lot to learn, but we are rather privileged, namely the fact that we know from whom to learn (the countries of the Visegrad Group and Romania, for example): states that have passed through the accession process and who have given us their support, and Moldova is currently cooperating with them within the joint committees on European integration.

A special place in this dialogue of multidimensional cooperation rests on the cooperation with Poland, which has become an example to follow and has shown solidarity and confidence for Moldova's European future. We really appreciate the fact that relations between Moldova and Poland are so close, intense, and diverse. We are aware that this approach is due primarily to our well-established course of European integration. Ten years in the European Union, which Poland has been recently celebrating, and 25 years after the restoration of independence, encourages us to strive more to reach the same desired irreversible destination – the European Union. We will do everything that is necessary to be as soon as possible in this political and economic united and developed family. We are implementing various projects in cooperation with Poland, which is helping us quickly align ourselves with European standards.

Moldova has a lot to learn and a long way to go. We are a small country, but with big aspirations. For us, the EU and EU membership is more than a political project – it is the natural aspiration for a better future. Our motivation comes from self-determination. We are determined that European integration is the path we want to follow and hope that member states will find a reliable partner in our country that can provide no remaining risk without a clear membership perspective.

WIKTOR ROSS

MOŁDAWIA PO DWÓCH DEKADACH

W 1994 roku zapoczątkowana została pierwsza polska misja dyplomatyczna w niepodległej Mołdawii. Jako ambasador odczuwałem pewną presję historii, albowiem przed II wojną światową w należącym wówczas do Rumunii Kiszyniowie działał polski Konsulat Generalny mający duże osiągnięcia i zajmujący jeden z najokazalszych budynków w mieście, będący obecnie ambasadą USA. Tymczasem nasze warunki pracy były niezwykle skromne – początkowo nie istniała stała siedziba placówki, rezydencja szefa misji. Z drugiej strony warunki te stanowiły odbicie ogólnej sytuacji państwa. Miasto było zaniedbane, ciemne, wskutek niedawnego konfliktu wojennego w Naddniestrzu występowały dokuczliwe braki energii elektrycznej i wody. Na ulicach można było spotkać wielu okaleczonych kombatanów proszących o pomoc.

W płaszczyźnie politycznej okres ten cechowała próba zerwania z bardziej radykalnymi postawami prorumuńskimi reprezentowanymi przez Chrześcijańsko-Demokratyczny Front Narodowy i zbudowania bloku centrowego czy też centrolewicowego odwołującego się do ideologii „mołdawianizmu”, przedstawiającej Mołdavian jako odrębny naród, mający własną historię i oryginalny charakter, a nawet język (czego nie mógł potwierdzić żaden lingwista). Tendencja taka miała oparcie w aktywności postsowieckiej nomenklatury polityczno-gospodarczej, która doszła do władzy w atmosferze wojskowo-politycznej porażki narodowców Mołdawii w Naddniestrzu. Ważny był także wpływ tak zwanego Interfrontu, czyli grup aktywistów prorosyjskich i prosowieckich bazujących na wszechobecnych postawach populizmu i rewan-

żu politycznego, powszechnych wśród etnicznych Słowian (Rosjan i Ukraińców stanowiących ponad ćwierć populacji), a także Gagauzów na południu kraju.

Wkrótce okazało się, że dążenia narodowe Mołdawian, mimo silnych sprzeczności etnicznych i politycznych, mają trwały charakter. Zmiana grupy politycznej znajdującej się u władzy (socjaldemokratyczny P. Lucinschi zamiast centrowego M. Snegura, komunista V. Voronin zamiast Lucinschiego) nie zmienia zasadniczego wektora polityki kraju, prowadzącej do umocnienia suwerenności i odzyskania integralności. Próby zmian w dziedzinie ideologii narodowej (rewizja historii Mołdawii separująca ją od związków genetycznych z Rumunami) niezmiennie kończyły się masowymi protestami inteligencji i młodzieży. Przejawiła się tu dość znamienna cecha kultury politycznej Mołdawian – niezwykle łatwość masowych wystąpień, samoorganizacji na poziomie ludowym, przypominająca ukraińską kulturę „majdanu”, której równocześnie towarzyszy trudność instytucjonalizacji ruchów politycznych na wyższym, państwowym poziomie. Stąd tak wielkie trudności w konsolidacji centroprawicowego, proeuropejskiego bloku politycznego w ostatnich latach, wieczne animozje międzypartyjne i grupowe, za którymi kryje się egoizm elit polityczno-gospodarczych orientujących się na różne ośrodki przyciągania na Wschodzie i Zachodzie. Najsilniejszym może potwierdzeniem faktu orientacji na integralność państwa była odmowa podpisania przez prezydenta Voronina tak zwanego Planu Kozaka, w którym Rosja już 10 lat temu dążyła do „federalizacji”, czyli faktycznej fragmentacji, Mołdawii, podobnie jak czyni to obecnie na Ukrainie.

Patrząc po latach na współczesną Mołdawię, można stwierdzić pozytywne zmiany. Kiszyniów jako stolica bardzo się rozwinął. Poprawiły się infrastruktura drogowa, handel i usługi, zwłaszcza w sferze finansowej. Wydaje się, że umacnia się poczucie narodowej tożsamości i odrębności od całej przestrzeni postsowieckiej. Jednocześnie jednak nadal utrzymuje się podział polityczny społeczeństwa uwarunkowany jego strukturą etniczną. Jest on jeszcze pogłębiony przez masową emigrację zarobkową etnicznych Mołdawian do Rosji i Europy Zachodniej, co umacnia udział Rosjan w składzie ludności miejscowej. W obliczu aneksji Krymu oraz separacji i prób przyłączenia regionów wschodniej

i południowej Ukrainy sąsiadujących z Naddniestrzem i Mołdawią istnieje poważne niebezpieczeństwo aktywizacji ruchów separatystycznych i prorosyjskich inspirowanych przez mołdawskich Rosjan i komunistów.

Deklaracje władz Naddniestrza o gotowości przyłączenia się do Rosji oraz zaangażowanie jego aktywistów w walkach na południu Ukrainy nie pozostawiają wątpliwości, że Mołdawia staje wobec najtrudniejszego testu w historii swojego niepodległego bytu. Wprawdzie jej władze wyraźnie zdefiniowały priorytety polityczne, przyspieszając podpisanie porozumienia stowarzyszeniowego z UE i zacieśniając współpracę z partnerami, w tym z Polską, pamiętać jednak należy o innym jeszcze rysie charakterystycznym elit mołdawskich. Mają one skłonność do imitacji realnych działań, pracy organicznej i przedstawiania swoich życzeń jako rzeczywistości, nie podpierają ich przy tym faktycznymi osiągnięciami. Widać to było od lat na przykładzie aspiracji europejskich, gdy hasło eurointegracji było używane w sposób zupełnie niewspółmierny z realnymi działaniami na rzecz sprostania standardom europejskim w dowolnej dziedzinie. Słowa zastępowały czyny, a proces polityczny często przesłaniał wszechobecną korupcję, tę prawdziwą zmorę państw postsowieckich. W Ukrainie doprowadziło to do masowego buntu społecznego w chwili, gdy tamtejsi ojcowie systemu korupcyjnego postanowili kontynuować ten proceder pod auspicjami Kremla. Pozostaje mieć nadzieję, że obecnym władzom mołdawskim, wśród których dominują ludzie Zachodu i patrioci swojego kraju, starczy energii, siły woli i zmysłu politycznego, aby pokonać przeszkody, jakie stawiać mogą siły dążące do reintegracji przestrzeni postsowieckiej i odbudowy sfery wpływów w Mołdawii.

ROBERT RAJCZYK

PRAWNOUSTROJOWY WYMIAR INTEGRACJI MOŁDAWII Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Niniejszy artykuł dotyczy problematyki związanej z analizą stanu prawnego mołdawskiego systemu konstytucyjnego w świetle ewentualnego przystąpienia tego kraju do Unii Europejskiej. Podjęcie namysłu naukowego nad przedmiotowym zagadnieniem staje się istotne w kontekście paraflowania w listopadzie 2013 roku oraz planowanego podpisania umowy stowarzyszeniowej Mołdawii z Unią Europejską. Rozważania mają charakter teoretyczny, choć ich celem jest przedstawienie koniecznych i możliwych modernizacji obowiązujących w Republice Mołdawii aktów prawnych.

Ze względu na specyficzną sytuację wewnętrzną Republiki Mołdawii związaną z funkcjonowaniem w jej granicach parapaństwa Nadniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej (określenie używane przez kierownictwo quasi-państwa) poniższe rozważania skoncentrowane zostaną jedynie na analizie systemu konstytucyjnego panującego na terytorium państwowym pozostającym pod kontrolą władz w stolicy Republiki Mołdawii – Kiszyniowie. Tereny na lewym brzegu Dniestru, a także Bendery i najbliższe okolice Tyraspolu wraz z monastylem w Kickanach, ale z wyjątkiem części rejonu dubosarskiego położonej w odległości do 30 km od Kiszyniowa, znajdują się pod kontrolą kierownictwa separatystycznego parapaństwa ze stolicą w Tyraspolu. W świetle prawa międzynarodowego uznawane jest ono za integralną część Republiki Mołdawii.

Problematyka prawnoustrojowa winna być poprzedzona rozważaniami dotyczącymi cesji kompetencji na rzecz innych podmiotów mię-

dzynarodowych związanej z uznaniem skuteczności aktów prawnych obcej władzy publicznej. Bartłomiej Opaliński podkreśla jednak, że cesja tak nie jest równoznaczna z przeniesieniem suwerenności państwa na rzecz tego podmiotu i ma związek wyłącznie z ograniczeniem wykonywania pewnych atrybutów władzy publicznej¹. Chodzi o możliwość przeniesienia wykonywania części uprawnień na organizacje międzynarodowe oraz organy międzynarodowe w zakresie przekazania kompetencji władzy państwowej w niektórych sprawach². W tym miejscu zwrócić należy uwagę na istotny problem o charakterze prawnoustrojowym: kwestię suwerena w Republice Mołdawii. Mołdawska konstytucja (art. 2 ust.1) suwerenem w Republice Mołdawii wskazuje „poporului Republicii Moldova”, który wykonuje swoją władzę bezpośrednio lub przez organy przedstawicielskie. W korelacji z kwestią władzy zwierzchniej, która należy do „ludu Republiki Mołdawii”, wejście w życie traktatu międzynarodowego, zawierającego przepisy kolizyjne z Konstytucją, wymaga jej zmiany (art. 8 ust. 2 Konstytucji). W niniejszym rozdziale rumuński rzeczownik „poporului” traktowany jest w znaczeniu „obywatele”. Jednakże w przypadku Republiki Mołdawii ów rzeczownik tłumaczyć można również jako „naród”, ale ujmowany wyłącznie w kategoriach politycznych. Z tych właśnie względów bowiem należy rozpatrywać kwestię istnienia narodu mołdawskiego, który etnicznie – zdaniem autora – stanowi grupę etniczną narodu rumuńskiego. Mołdawianie to przykład narodu politycznego, który może być traktowany jako formowany na podstawie różnicowania językowego. Kwestia transkrypcji języka mołdawskiego stała się osią mołdawskiego ruchu niepodległościowego podczas procesu dezintegracji ZSRR. Zwolennicy niezależności od władz w Moskwie domagali się zapisu języka mołdawskiego (tożsamy z rumuńskim) w alfabecie łacińskim w przeciwieństwie do czasów przynależności związkowej do ZSRR, kiedy to język ten zapisywano alfabetem cyrylicznym. Nadal to ostatnie rozwiązanie stosuje się w separatystycznym Naddniestrzu.

¹ B. Opaliński, *Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 87.

² Ibidem.

Reasumując zatem powyższy fragment rozważań, podkreślić należy, że ewentualny akces Mołdawii do Unii Europejskiej wymagałby nowelizacji Konstytucji w kierunku dopuszczenia możliwości wykonywania części kompetencji państwa na poziomie ponadnarodowym przez organy lub organizacje międzynarodowe. Przykładem tego działania stały się znowelizowane ustawy zasadnicze między innymi krajów Grupy Wyszehradzkiej, gdzie albo zastosowano w tym celu normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, albo też precyzyjnie zdefiniowano podmiot cesji³.

Kolejnym problemem prawnoustrojowym, który jawi się w kontekście ewentualnej akcesji Mołdawii do Unii Europejskiej, jest kwestia trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a państwem przystępującym⁴. Do zawierania traktatów międzynarodowych w imieniu Republiki Mołdawii Konstytucja upoważnia prezydenta (art. 86). Głowa państwa przedstawia umowy międzynarodowe parlamentowi do ratyfikacji, co stanowi jedną z funkcji legislatury wraz z ich wypowiedaniem i zawieszaniem obowiązywania (art. 66g Konstytucji). Procedurę ratyfikacyjną określa ustawa organiczna w sprawie traktatów międzynarodowych Republiki Mołdawii⁵. Ów akt prawny dokonuje rozróżnienia traktatów między państwowymi, międzyrządowymi oraz międzyresortowymi. Kwalifikacja ta determinuje podmiot występujący w imieniu strony mołdawskiej

³ Por. *Narodowe egzekutywy w Unii Europejskiej*, [w:] *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego [w druku], s. 179–182.

⁴ Szerzej na ten temat: A. Grzelak, *Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, Opinia sporządzona 21 czerwca 2012 roku na zlecenie przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych, druk sejmowy nr 460; BAS-WAPEiM-1548/12(1), „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 3(35), s. 92–104.

⁵ W orygl. „Legea nr. 595 din 24.09.1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, Monitorul Oficial 02.03.2000, Nr. 24-26, poz. 137”. Precyzyjnie mechanizm ratyfikacji sankcjonuje decyzja rządu; por. Hotărîrea Guvernului nr. 120 din 12.02.2001 despre aprobarea Regulamentului privind mecanismul de încheiere a tratatelor internaționale.

(art. 3 ustawy o traktatach). Podjęcie inicjatywy negocjacyjnej należy do prezydenta kraju w przypadku traktatów międzypaństwowych i rządu w odniesieniu do pozostałych rodzajów takich umów międzynarodowych, przy czym podjęcie rozmów w sprawie traktatu międzypaństwowego wymaga zasięgnięcia opinii parlamentarnej komisji właściwej do spraw zagranicznych i integracji europejskiej (art. 7 ustawy o traktatach).

Parlament decyduje o ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu Republiki Mołdawii do traktatów międzynarodowych zawieranych w imieniu Republiki Mołdawii oraz traktatów międzyrządowych: pokojowych, politycznych obejmujących zobowiązanie polityczne o charakterze militarnym dotyczące zdolności obronnych, rozbrojenia lub kontroli międzynarodowej nad bronią, pokoju i bezpieczeństwa, o zmianach terytorialnych, dotyczących udziału Mołdawii w organizacjach międzynarodowych, obejmujących zobowiązanie finansowe, mających na celu zmianę zakresu praw człowieka i podstawowych wolności (art. 11 ustawy o traktatach). Wnioskując z powyższego, trzeba zauważyć, że członkostwo w organizacjach międzynarodowych na podstawie stosownej umowy wymaga ratyfikacji poprzez przyjęcie odpowiedniej ustawy organicznej większością bezwzględną.

Istotne kwestie społeczne i sprawy ważne dla państwa mogą być przedmiotem ogólnokrajowego referendum. Spośród trzech rodzajów plebiscytu, jaki przewiduje kodeks wyborczy⁶, plebiscyt o charakterze konsultacyjnym dotyczyć może problematyki członkostwa w Unii Europejskiej. Ten akt prawny nie precyzuje tego *expressis verbis*, mowa jest jednak o interesie narodowym, za co uznać należy niewątpliwie sprawę ewentualnego akcesu do Unii Europejskiej. Analizując problem typologii referendum, wskazać można, z teoretycznego punktu widzenia, również na drugi typ dotyczący projektów ustawowych o doniosłym znaczeniu. Wszak niewątpliwie projekt ustawy organicznej o raty-

⁶ Mowa tutaj o referendum konstytucyjnym dotyczącym nowelizacji konstytucji, referendum legislacyjnym dotyczącym projektów aktów normatywnych o szczególnie doniosłym znaczeniu oraz referendum konsultacyjnym dotyczącym interesu narodowego, przy czym w tym ostatnim przypadku pytanie referendalne musi być sformułowane w sposób niesugerujący odpowiedzi.

fikacji umowy międzynarodowej przewidującej członkostwo Mołdawii w Unii Europejskiej zaliczyć należy do takiej kategorii. Jakikolwiek wątpliwości prawne jednoznacznie rozstrzyga art. 146 ustawy o referendum, który stanowi, że przedmiotem referendum mogą być: przyjęcie nowej konstytucji, przyjęcie ustawy konstytucyjnej dotyczącej zmian w kwestiach suwerenności państwowej, niepodległego czy neutralnego charakteru państwa lub też inne ważne społecznie albo istotne dla państwa problemy. Przepisy ustawy o traktatach obligatoryjnie sankcjonują rozpisanie ogólnokrajowego plebiscytu w odniesieniu do traktatów międzynarodowych, które skutkują ograniczeniem suwerenności państwowej, niepodległości lub wieczystej neutralności czy unitarnego charakteru państwa, wymianą części terytorium państwowego, przekazaniem kompetencji na rzecz struktur międzynarodowych lub organizacji zbiorowego bezpieczeństwa (art. 11 ust. 3 ustawy o traktatach).

Konstytucja mołdawska stanowi, że Mołdawia jest państwem unitarnym. Jednakże w świetle skomplikowanej sytuacji wewnętrznej związanej z istnieniem separatystycznego parapaństwa Naddniestrza ustawa zasadnicza uwzględnia to zjawisko, określając owo terytorium mianem „terenów po lewej stronie Dniestru” (art. 110 Konstytucji) i rezerwując dla nich specjalne formy autonomii⁷, co umożliwia z prawnoustrojowego punktu widzenia utrzymanie unitarnego charakteru państwa. Przykładem zastosowania tego rozwiązania jest funkcjonowanie na podstawie art. 111 Konstytucji na obszarach położonych w południowej części kraju Terytorium Autonomicznego Gagauzja, zamieszkałego przez ludność gagauską. Niejednolity terytorialnie obszar Terytorium Autonomicznego Gagauzja składa się z trzech powiatów i kilkudziesięciu wsi, do którego obligatoryjnie należą tereny zamieszkane w ponad połowie przez ludność gagauską. Mieszkańcy autonomii wybierają w wyborach powszechnych własny organ przedstawicielski, pełniący funkcje regionalnego parlamentu, oraz gubernatora jako najwyższego przedstawiciela Terytorium Autonomicznego Gagauzja w stosunkach z władzami w Kiszyniowie (gubernator Gagauzji powoływany jest obligatoryjnie w skład mołdawskiego rządu).

⁷ R. Rajczyk, *Parlament Mołdowy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 5.

Obowiązujące mołdawskie ustawodawstwo przewiduje możliwość wyrażenia przez ludność Gagauzji własnej woli w związku ze zmianą niepodległego statusu Republiki Mołdawii. Ustawa o specjalnym statusie prawnym zastrzega dla Gagauzji gwarancję „niczym nieograniczonego samostanowienia”. Rozwiązanie to umieszczono w ustawie organicznej, do zmiany której wymagana jest większość trzech piątych głosów, ale gwarancja ta nie znajduje się już w Konstytucji tak jak przed nowelizacją ustawy zasadniczej. W tym miejscu postawić należy pytanie o zastosowanie w praktyce przedmiotowych przepisów Statutu Gagauzji⁸, który powiela możliwość przewidzianą w ustawie o specjalnym statusie. Możliwość wypowiedzi dotyczącej samostanowienia odnosi się przede wszystkim do sytuacji, w której Mołdawia zmieniałaby przynależność państwową. Przepis ten miał związek z odgrywającą istotną rolę w polityce mołdawskiej w latach 90. XX wieku koncepcją reunifikacji Mołdawii, bliskiej językowo i kulturowo, z sąsiednią Rumunią, z którą ten kraj łączy także wspólnota dziejów historycznych⁹. Analizując problem z prawnoustrojowej perspektywy, podkreślić należy, że w sytuacji ewentualnej akcesji Mołdawii do Unii Europejskiej *casus* referendalny nie będzie rozważany z uwagi na konieczność przekazania części kompetencji państwowych do wspólnego wykonywania na szczeblu ponadnarodowym. Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem dotyczącym funkcjonowania Terytorium Autonomicznego Gagauzja kwestie związane z polityką zagraniczną zastrzeżone są dla władz w Kiszyniowie i nie mieszczą się w zakresie kompetencyjnym przewidzianym dla Terytorium Autonomicznego Gagauzja. W związku z tym referendum z 2014 roku zarządzane przez władze Terytorium Autonomicznego Gagauzja w sprawie poparcia dla ewentualnego wstąpienia Mołdawii do Unii Celnej tworzonej przez Rosję, Kazachstan i Białoruś oraz możliwości secesji od Mołdawii w przypadku utraty

⁸ Chodzi o ustawę Terytorium Autonomicznego Gagauzji o Statucie Gagauzji nr 28-XXXI/I/1998, art. 7; cyt. za: witryna internetowa Zgromadzenia Ludowego Gagauzji, <http://halktoplushu.com>.

⁹ W sprawie przyłączenia Mołdawii do Rumunii w połowie lat 90. XX wieku przeprowadzono nawet ogólnokrajowe referendum, ale fiasco głosowania pozbawiło ideę unionistyczną znaczenia politycznego.

przez nią suwerenności¹⁰ nie było zgodne z przepisami prawa. Stanowisko takie potwierdził także Trybunał Gagauzji, najwyższy organ sądowy Terytorium Autonomicznego Gagauzja, a organy śledcze Republiki Mołdawii badają kwestię ewentualnego przekroczenia uprawnień przez kierownictwo Terytorium Autonomicznego Gagauzja.

Wspomniana powyżej Unia Celna i powiązana z nią koncepcja Unii Euroazjatyckiej jest dominującym kierunkiem polityki zagranicznej kierownictwa parapaństwa naddniestrzańskiego. Podejmowanie zatem jakichkolwiek analiz i rozważań naukowych nad skutkami prawnymi ewentualnej akcesji Mołdawii do Unii Europejskiej winno być rozpatrywane jedynie w kategoriach konieczności rozwiązania problemu „zamrożonego konfliktu niskiej intensywności”¹¹ o Naddniestrze w wymiarze geopolitycznym.

Analiza prawnoustrojowych uwarunkowań ewentualnej akcesji Mołdawii do Unii Europejskiej obejmować powinna także sprawę wprowadzenia wspólnej waluty europejskiej. Nadmienić należy ponadto w tym miejscu, że przyjęcie euro jako waluty w kraju unijnym wymaga spełnienia istotnych warunków makroekonomicznych określonych w przepisach unijnych. Pomijając jednak to zastrzeżenie, należy przyznać, że nowelizacja konstytucji mołdawskiej musiałaby także dotyczyć zmiany przepisów o walucie narodowej. W obecnym stanie prawnym walutą narodową Republiki Mołdawii jest lej mołdawski (sto bani), a wyłączne prawo jego emisji przysługuje Bankowi Narodowemu Republiki Mołdawii (art. 130 Konstytucji), który w myśl prawa bankowego działa jako jedyny emitent waluty narodowej (art. 5g ustawy o Banku Narodowym Mołdawii). Hipotetyczne zatem przyjęcie wspólnej waluty europejskiej po ewentualnej akcesji Mołdawii do Unii Europejskiej wiązałoby się z koniecznością umieszczenia w przepisach Konstytucji warunku dopuszczającego rolę Europejskiego Banku Centralnego jako emitenta waluty obowiązującej na obszarze kraju. Pomi-

¹⁰ A. Poczubut, *Mieszkańcy Gagauzji nie chcą iść na Zachód*, „Gazeta Wyborcza”, 4.02.2014, http://wyborcza.pl/1,75477,15394569,Mieszkancy_Gagauzji_nie_chca_isc_na_Zachod.html [dostęp: 8.02.2014].

¹¹ *Konflikt niskiej intensywności w Naddniestrzu*, red. M. Celewicz, J. Kłoczowski, M. Pietraś, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2006.

jając uwarunkowania polityczne i makroekonomiczne przystąpienia Mołdawii do tak zwanej strefy euro, trzeba podkreślić, że z faktu podpisania traktatu akcesyjnego wynika inkorporacja unijnych przepisów do krajowego porządku prawnego, z czym wiąże się obligatoryjna perspektywa przyjęcia wspólnej waluty europejskiej. Wskazane zatem byłoby uwzględnienie takiego zastrzeżenia podczas potencjalnej zmiany mołdawskiej ustawy zasadniczej w celu dostosowania jej do wymogów ewentualnego członkostwa w Unii Europejskiej. Podkreślenia wymaga również to, że samo parafowanie czy nawet podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską nie gwarantuje precyzyjnej daty przystąpienia do tej specyficznej organizacji międzynarodowej. Nie ma bowiem unormowań dotyczących długości trwania okresu kandydackiego, czego doświadcza Republika Turcji posiadająca tego rodzaju umowę już od kilku dziesięcioleci.

Reasumując rozważania poświęcone przepisom konstytucyjnym i ich zgodności z wymogami prawnoustrojowymi wynikającymi z potencjalnej akcesji Mołdawii do Unii Europejskiej, wskazać należy, że cały proces dostosowania prawa wymaga – oprócz nowelizacji Konstytucji – także zatwierdzenia jej w ogólnokrajowym referendum. Taki plebiscyt wymagany będzie również w odniesieniu do samego projektu akcesji, co wynika wprost z przepisów ustawy o traktatach. Problemem prawnoustrojowym pozostaje ponadto nierozwiązany konflikt naddnie-strzański. Ewentualna akcesja wymagałaby rozstrzygnięcia tej kwestii w wymiarze geopolitycznym, ale wyrokowanie w tej materii jest niepewne.

KRZYSZTOF KOLANOWSKI

MOŁDAWIA – KRAJ WIELOKROTNYCH OBYWATELI

Jedną z cech wyróżniających Mołdawię na tle innych krajów europejskich jest stosunkowo wysoki odsetek mieszkańców posiadających obywatelstwo innych państw. Przynajmniej co ósmy, a może nawet co czwarty stały mieszkaniec Mołdawii jest obywatelem innego państwa, niezależnie od tego, czy ma obywatelstwo mołdawskie. W ostatnich latach szczególną uwagę zwraca wysoka dynamika osób uzyskujących obywatelstwo rumuńskie. Niektórzy nie bez zaniepokojenia obserwują to zjawisko¹, gdyż w ten sposób powstaje wrażenie, że część społeczeństwa mołdawskiego wchodzi do Unii Europejskiej „tylnymi drzwiami”, znacznie wyprzedzając „w tej dyscyplinie” swoje państwo. Jednakże oprócz Rumunii stosunkowo ważną grupą mieszkańców Mołdawii są obywatele Rosji, Ukrainy i Bułgarii. Przedmiotem niniejszego artykułu będą jednak mieszkańcy Mołdawii z obywatelstwem jednego z powyższych państw, ze szczególnym uwzględnieniem posiadających obywatelstwo państw Unii Europejskiej.

W pierwszej części artykułu zostaną przedstawione szacunki odnośnie do liczebności stałych mieszkańców Mołdawii posiadających obywatelstwo innego państwa. Następnie omówione zostaną skutki posiadania obywatelstwa innego kraju dla samych zainteresowanych,

¹ Zob. B. Bidder, *Romanian Passports For Moldovans: Entering the EU Through the Back Door*, „Der Spiegel”, 13.07.2010, <http://www.spiegel.de/international/europe/romanian-passports-for-moldovans-entering-the-eu-through-the-back-door-a-706338.html> [dostęp: 16.02.2014].

a także dla całego państwa. Szczególna uwaga będzie jednak poświęcona obywatelom państw UE, ponieważ najbardziej liczebna jest grupa z podwójnym obywatelstwem mołdawskim i rumuńskim bądź też mołdawskim i bułgarskim. Przedstawiona zostanie sama procedura uzyskania obywatelstwa tych państw, w trybie, jaki jest najbardziej powszechny dla obywateli Mołdawii: ze względu na pochodzenie rumuńskie bądź bułgarskie. Na zakończenie opisane zostaną również przypuszczalne motywy, dla których mieszkańcy Mołdawii starają się o obywatelstwo innego państwa.

Liczebność obywateli innych państw wśród stałych mieszkańców Mołdawii

Samo pojęcie „obywateli innych państw wśród stałych mieszkańców Mołdawii” jest nieprecyzyjne. Ponieważ władze mołdawskie nie kontrolują naddniestrzańskiej części swojego terytorium, a duża część mieszkańców Naddniestrza nie ma obywatelstwa mołdawskiego, badanie liczebności osób posiadających jednocześnie obywatelstwo mołdawskie i innego państwa nie odzwierciedlałoby sytuacji w skali całego kraju. Najbardziej prawidłowym określeniem ogółu „stałych” mieszkańców Mołdawii byłaby liczba osób posiadających obywatelstwo mołdawskie i/lub nieuznawane obywatelstwo naddniestrzańskie, ale tego typu zbiorcze statystyki nie istnieją. Można tu jedynie posługiwać się szacunkami, jak choćby World Book of Facts, który jako liczbę osób mieszkających w Mołdawii w styczniu 2013 roku podaje 3619 tys.²

Jeszcze trudniej przedstawia się kwestia określenia liczby osób posiadających obywatelstwo innego państwa. Z tego względu możliwe są jedynie sumaryczne szacunki. Podliczenia utrudnia to, że spośród „obywateli naddniestrzańskich” duża część nie ma obywatelstwa Mołdawii – z punktu widzenia prawa mołdawskiego są zatem obcokrajowcami mieszkającymi w Mołdawii.

² Zob. CIA World Book of Records 2014, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/md.html> [dostęp: 16.02.2014].

Obywatele Rumunii

W kwietniu 2012 roku podano, że od 1991 roku do sierpnia 2011 roku ponad 226 tys. obywateli Mołdawii uzyskało/odzyskało obywatelstwo rumuńskie, a w kwietniu 2013 roku szacowano, że liczba tych osób mogła się zwiększyć do 550 tys. Od tamtego czasu nie uzyskano nowszych danych³. Jednakże dynamika ostatnich dwóch lat, a także widoczne zainteresowanie społeczne tą kwestią pokazują, że liczba takich obywateli mogła się w tym okresie znów znacznie zwiększyć. Już w 2009 roku prezydent Rumunii Traian Băsescu oznajmił, że liczba wniosków o odzyskanie obywatelstwa rumuńskiego w Ambasadzie w Kiszyniowie sięga od 800 tys. do 1 mln.

Pewne wyobrażenie na temat liczby nowych obywateli rumuńskich można uzyskać ze strony Państwowego Biura ds. Obywatelstwa⁴ – publikowane są tam decyzje dotyczące pozytywnego rozpatrzenia wniosków o odzyskanie obywatelstwa. Z tych informacji wynika, że jedynie od początku bieżącego roku do 6 lutego (czyli w ciągu 37 dni) wydano pozytywną decyzję w odniesieniu do 4751 osób, które złożyły wnioski jeszcze w 2012 roku. Można przypuszczać, że większość tych osób to obywatele Mołdawii. Osoby te staną się pełnoprawnymi obywatelami Rumunii z chwilą złożenia przysięgi na wierność temu państwu.

Obywatele Bułgarii

W kwietniu 2013 roku w bułgarskiej telewizji Lidia Stankowa-Projczewa, przewodnicząca komisji ds. obywatelstwa bułgarskiego oraz Bułgarów za granicą, poinformowała, że Mołdawia jest drugim państwem pod względem liczby osób, które uzyskały obywatelstwo

³ Również przedstawiciel Ambasady Rumunii w Kiszyniowie na zapytanie autora artykułu odpowiedział, że nie ma bieżących danych ani na temat liczby obywateli Rumunii mieszkających w Mołdawii, ani liczby osób, które złożyły w niej wniosek o odzyskanie obywatelstwa, i został on rozpatrzony pozytywnie.

⁴ Zob. Informacja Ministerstwa Sprawiedliwości Rumunii, www.cetatenie.just.ro [dostęp: 16.02.2014].

bułgarskie (pierwszym krajem jest Macedonia), a ich liczba sięga 5705 osób. Nowszych danych nie ma.

Obywatele Rosji i Ukrainy w Naddniestrzu

Większość obywateli Rosji i Ukrainy w Mołdawii stanowią mieszkańcy Naddniestrza. Legitymują się oni nieuznawanymi poza ich regionem paszportami naddniestrzańskimi, niemal w każdym przypadku posiadają jednak obywatelstwo jednego z uznawanych państw: najczęściej Rosji, Ukrainy lub Mołdawii. Szacuje się, że w Naddniestrzu mieszka około 180-200 tys. obywateli Rosji oraz około 80 tys. obywateli Ukrainy⁵. Obywatelstwo tych państw ma również większość elity politycznej Naddniestrza.

Liczba obywateli Rosji i Ukrainy pochodzących z pozostałych regionów Mołdawii jest trudna do oszacowania, a ambasady tych państw w Mołdawii nie udostępniają danych na temat liczby swych obywateli mieszkających w tym kraju.

Inni obywatele

Nie istnieją inne państwa poza wymienionymi, zgodnie z prawem których obywatele lub mieszkańcy Mołdawii mogliby – poza pojedynczymi przypadkami – uzyskać ich obywatelstwo w trybie uproszczonym. Dlatego też suma mieszkańców Mołdawii posiadających obywatelstwo Rumunii, Bułgarii, Rosji lub Ukrainy daje szacunkowy obraz o liczbie obywateli innych państw mieszkających w Mołdawii.

Na podstawie powyższych danych można zatem szacować, że łączna liczba takich obywateli i stałych mieszkańców Mołdawii przekracza

⁵ Zob. Administracja „prezydenta” „Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej”, *W pryamom efire moskowskoj radiostancii «CITY-FM» Jewgienij Szewczuk otwietil na woprosy Gieorgija Bowta*, 5.12.2013, <http://president.gospmr.ru/ru/news/v-pryamom-efire-moskovskoy-radiostancii-siti-fm-evgeniy-shevchuk-otvetil-na-voprosy-georgiia>, oraz *W Pridniestrowie chotiat sobrat' 100 tysiacz podpisiej pod obraszczienijem Putinu o priznanii PMR*, 23.12.2013, <http://enews.md/news/view/35051/> [dostęp: 16.02.2014].

800 tys. osób. Przyjmując liczbę ludności Mołdawii za World Book of Facts jako 3619 tys., otrzymujemy proporcję około 22 proc. osób mających obywatelstwo innego państwa.

Konsekwencje posiadania podwójnego obywatelstwa

Osoba posiadająca podwójne obywatelstwo w obu krajach traktowana jest jak obywatel tego państwa, ze wszystkimi prawami i obowiązkami wynikającymi z tego statusu⁶. Najważniejszym przywilejem podwójnego obywatelstwa jest prawo do niemal nieograniczonego podróżowania oraz pobytu w obu krajach. Obywatelstwo Rumunii, Bułgarii bądź innych państw Unii Europejskiej daje ponadto prawo nieograniczonego podróżowania po wszystkich państwach UE oraz strefy Schengen (np. Szwajcaria lub Norwegia), nawet na podstawie dowodu osobistego. Mołdawianin mający obywatelstwo innego kraju przy wjeździe do niego traktowany jest jako obywatel tego państwa. W przypadku wjazdu do państwa trzeciego może wybrać, na podstawie którego obywatelstwa chce wjechać – zwykle wybiera się to, które w kraju pobytu daje więcej praw (np. obywatelstwo rumuńskie podczas podróży do państw UE, obywatelstwo mołdawskie podczas podróży do państw WNP).

Sytuacja ta utrudnia badania statystyczne nad emigracją, która w Mołdawii jest zjawiskiem co najmniej częstym. Osoba mająca obywatelstwo mołdawskie i rumuńskie wyjeżdżająca do kraju UE w statystykach zwykle figuruje jako obywatel Rumunii, a nie Mołdawii. Po-

⁶ Znane są oczywiście przypadki ograniczania praw i obowiązków osób posiadających podwójne obywatelstwo – zwykle ze względu na wątpliwości co do ich „lojalności”, np. zniesienie obowiązku służby wojskowej bądź też uniemożliwienie wykonywania niektórych zawodów w sektorze państwowym. W Mołdawii kilkakrotnie wprowadzano i znoszono podobne ograniczenia, ten temat zaś cyklicznie powraca do debaty publicznej; zob. *Majoritatea comunistă continuă războiul împotriva României*, 12.10.2007, <http://www.flux.md/editii/41/articole/504/>, oraz *Legea privind dubla cetățenie ar trebui revizuită, iar demnitarilor să le fie interzis să dețină și pașapoarte ale altor țări*, 15.04.2013, http://www.publika.md/legea-privind-dubla-cetatenie-ar-trebuie-revizuita--iar-demnitarilor-sa-le-fie-interzis-sa-detina-si-pasapoarte-ale-altor-tari_1352231.html [dostęp: 16.02.2014].

dobnie jest z mieszkańcem Naddniestrza z obywatelstwem rosyjskim, który wyjeżdża w celach zarobkowych do Moskwy – z punktu widzenia kraju przyjmującego nie jest on imigrantem z Mołdawii (Naddniestrza), lecz obywatelem Rosji powracającym z zagranicy.

Podwójne obywatelstwo gwarantuje również czynne i bierne prawo wyborcze w obu państwach. Oznacza to, że w Mołdawii mieszka spora liczba wyborców Rumunii, Rosji i Ukrainy. Powstaje zatem zarówno konieczność wzięcia pod uwagę możliwości stworzenia udogodnień dla wyborców tych państw (otwarcia dodatkowych punktów wyborczych itp.), jak i sytuacji, w której w obliczu zbliżających się wyborów przynajmniej część kampanii zostanie „wyeksportowana” również do Mołdawii.

Najwięcej punktów wyborczych w Mołdawii (w regionie nadniestrzańskim) zawsze otwiera Rosja, przy czynnym wsparciu tamtejszych władz separatystycznych. Podczas ostatnich wyborów prezydenckich otwarto na terytorium Mołdawii 25 punktów wyborczych, z czego jeden na terenie Ambasady Federacji Rosyjskiej, a pozostałe 24 w Naddniestrzu. Tak duża liczba punktów wyborczych oznacza, że w stolicy każdego z rejonów Naddniestrza funkcjonował przynajmniej jeden punkt wyborczy. Takie posunięcia władz rosyjskich spotykają się jednak z protestami strony mołdawskiej⁷. Władze Ukrainy natomiast w czasie ostatnich wyborów w 2012 roku nie zdecydowały się na otwarcie punktów wyborczych w tym regionie mimo zachęt ze strony separatystycznych władz regionu – takie rozwiązanie przeczyłoby bowiem ukraińskiemu Kodeksowi Wyborczemu uchwalonemu w 2010 roku, który umożliwia otwarcie punktów wyborczych za granicą jedynie na terenie jednostek dyplomatycznych oraz wojskowych⁸. Otwarte zostały zatem tylko dwa punkty wyborcze w Kiszyniowie i w Bielcach.

⁷ Zob. *Siergiej Markow: Rossija otkrojet izbiratielnyje uczastki w Pridniestrowie, niesmotria na kritiku Zapada*, 25.10.2011, <http://www.nr2.ru/pmr/354705.html> [dostęp: 16.02.2014].

⁸ Zob. *W Pridniestrowie nie budut odkryty izbiratielnyje uczastki po wyboram w Wierchownuju Radu Ukrainy*, 26.09.2012, <http://www.newsmoldova.ru/politics/20120926/192189902.html> [dostęp: 16.02.2014]; zob. także art. 37(4) Kodeksu Wyborczego Ukrainy z 2010 roku.

W przypadku wyborów rumuńskich, w związku z rosnącą liczbą obywateli tego państwa w Mołdawii, ambasada stara się otwierać coraz więcej punktów wyborczych. W ostatnich wyborach parlamentarnych w 2012 roku na terenie całej Mołdawii otwarto 19 punktów wyborczych, z czego 4 w Kiszyniowie⁹.

Ze względu na stosunkowo dużą liczbę wyborców mieszkających w Mołdawii część rumuńskich kampanii wyborczych również odbywa się w Mołdawii. Nierzadko zarzuca się obecnemu prezydentowi Rumunii Traianowi Băsescu, że sporadyczne poruszanie tematu „zjednoczenia” rumuńsko-mołdawskiego służy właśnie zdobyciu lub utrzymaniu sympatii tej części wyborców¹⁰. Najbardziej widocznym przykładem rumuńskiej kampanii w Mołdawii były jednak starania Eugena Tomaça, wówczas kandydata Partii Demokratyczno-Liberalnej, pochodzącego z ukraińskiej części Besarabii (rejon Izmail), który po odzyskaniu obywatelstwa Rumunii przez sporą część swej kariery politycznej pracował na rzecz relacji z diasporą rumuńską. Po wybraniu do parlamentu otworzył w Kiszyniowie swoje biuro poselskie – jedyne rumuńskie biuro poselskie w Mołdawii.

Podobnie intensywnie na Mołdawię, a szczególnie na region nadniestrzański, oddziałują rosyjskie kampanie wyborcze. Spośród rosyjskich parlamentarzystów mających swe biura poselskie w Naddniestrzu wymienić należy przede wszystkim posłów z ramienia Liberalno-Demokratycznej Partii Rosji pod przywództwem Władimira Żyrinowskiego – partia ta ma swój oddział w Tyraspolu, a jej lokalnym liderem jest Roman Chudiakow, poseł do Dumy Federacji Rosyjskiej, pochodzący z Tyraspola (jeszcze kilka lat temu biuro naddniestrzańskiej siedziby LDPR służyło jako biuro poselskie Żyrinowskiego).

⁹ Zob. *Alegeri parlamentare 2012. Cum votăm la cele 19 secții de vot deschise în Republica Moldova și care sunt actele de identitate cu care putem vota pe 9 decembrie?*, 5.12.2012, <http://inconstantin.ro/2012/12/alegeri-parlamentare-2012-cum-votam-la-cele-19-sectii-de-vot-deschise-in-republica-moldova-si-care-sunt-actele-de-identitate-cu-care-putem-vota-pe-9-decembrie.html> [dostęp: 16.02.2014].

¹⁰ Zob. V. Ciobanu, *Băsescu și Ponta: competiția pentru Basarabia*, „Adevărul”, 5.09.2013, http://adevarul.ro/moldova/politica/basescu-ponta-competitia-basarabia-1_5228c4cec7b855ff564d7a70/index.html [dostęp: 16.02.2014].

Z punktu widzenia Unii Europejskiej ważne jest również to, że osoby pochodzące z Mołdawii oraz posiadające obywatelstwo Rumunii lub Bułgarii mają bierne i czynne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego. Mogą one również teoretycznie piastować inne stanowiska w strukturach unijnych. Ponadto tacy obywatele, jeśli mieszkają w państwach UE, mogą czynnie i biernie uczestniczyć w wyborach do władz lokalnych. Można jednak domniemywać, że poziom świadomości tych praw wśród takich osób jest niski, gdyż ani Delegacja Unii Europejskiej w Kiszyniowie, ani ambasady państw unijnych (przede wszystkim Rumunii i Bułgarii), ani też organizacje pozarządowe nie prowadzą kampanii informacyjnych w tym zakresie. Najbliższe wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku pokażą, jak duże jest zainteresowanie tej grupy Mołdawian kwestiami unijnymi.

Dodatkowym aspektem obecności licznej grupy obywateli zagranicznych w Mołdawii jest konieczność usprawnienia procesu wydawania dokumentów (np. dowodów osobistych, paszportów, decyzji urzędowych, aktów urodzenia, zgonu, małżeństwa) przez przedstawicielstwa dyplomatyczne. Rumunia utrzymuje trzy przedstawicielstwa w kraju (Kiszyniów, Bielce i Cahul), a Rosja, Ukraina i Bułgaria w Kiszyniowie. Rosja utrzymuje również wyjazdowy punkt konsularny w Tyraspolu.

Obywatele państw Unii Europejskiej w Mołdawii – procedura odzyskania obywatelstwa rumuńskiego i bułgarskiego

Większość spośród osób mieszkających w Mołdawii i posiadających obywatelstwo innego państwa ma obywatelstwo Rumunii. Niewątpliwie najważniejszym czynnikiem, który o tym zadecydował, jest to, że prawo rumuńskie umożliwia odzyskanie obywatelstwa osobom, które posiadały je od urodzenia i utraciły je nie z własnej woli, a także potomkom takich osób do trzeciego stopnia (art. 11 ustawy o Obywatelstwie Rumuńskim z dnia 1 marca 1991 roku). Dla jasności warto jednak zaznaczyć, że samo rumuńskie pochodzenie etniczne (np. w przypadku braku przodków będących obywatelami Rumunii i spełniających kryterium art. 11 ustawy) nie jest czynnikiem ułatwiającym uzyskanie obywatelstwa rumuńskiego. Również znajomość języka rumuńskiego

jest bez znaczenia, to znaczy, że jego opanowanie nie ułatwia, jego nieznajomość zaś nie utrudnia uzyskania lub odzyskania obywatelstwa Rumunii¹¹.

Większość dzisiejszych obywateli mołdawskich z prawobrzeża Dniestru ma prawo do odzyskania obywatelstwa rumuńskiego, gdyż ich przodkowie bądź oni sami jeszcze do 1940 roku byli obywatelami Rumunii¹².

Lista dokumentów, które obywatel Mołdawii powinien dołączyć do podania o odzyskanie obywatelstwa Rumunii, obejmuje następujące pozycje¹³:

- 1) dowód osobisty obywatela Mołdawii;
- 2) rumuńskie zaświadczenie o niekaralności (można je uzyskać w Rumunii lub w jej przedstawicielstwie za granicą);
- 3) mołdawskie zaświadczenie o niekaralności;
- 4) dokumenty stanu cywilnego wnioskodawcy oraz jego przodków – obywateli Rumunii, to jest: akty urodzenia, małżeństwa,

¹¹ Możliwość nadawania obywatelstwa rumuńskiego według kryteriów etnicznych, która objęłaby także rumuńskojęzyczną część mieszkańców Naddniestrza, a także regionów Ukrainy znajdujących się między Dniestrem a Bohem, jest dopiero w fazie dyskusji, trudno jednak wyrokować, czy zaowocuje ona odpowiednią zmianą w rumuńskiej ustawie o obywatelstwie; zob. *W Buchariestie przedlagają dawat' rumynskoe grajdanstwo žyteliām Pridniestrowia po etniczieskim kriterijām*, 12.09.2013, <http://pan.md/news/V-Buhareste-predlagayut-davati-ruminskoe-grajdanstvo/42657> [dostęp: 16.02.2014].

¹² Odpowiadając na sowieckie ultimatum z 27 czerwca 1940 roku, Rumunia dzień później przekazała ZSRR Besarabię – terytorium, które od 1812 roku należało do Rosji carskiej, a na mocy decyzji Rady Kraju (Sfatul Țării) z dnia 27 marca 1918 roku połączyło się jednak z Rumunią. Oprócz tego Związek Radziecki zażądał przekazania północnej części Bukowiny ze stolicą w Czerniowcach, która od 1918 roku była pod władzą Rumunii, a jeszcze wcześniej – Austro-Węgier. Przekazanie tych terytoriów odbyło się pośpiesznie, ci zaś, którzy nie chcieli lub nie zdążyli się ewakuować do Rumunii lub też nie zrobili tego w 1944 roku, gdy tereny te ponownie zajmowały wojska sowieckie, automatycznie utracili obywatelstwo rumuńskie i stali się obywatelami ZSRR. Nowo przyłączone terytoria ZSRR częściowo włączył do Ukraińskiej SSR, z większej zaś części utworzył Mołdawską SSR, dołączając do niej Naddniestrze.

¹³ Zob. C. Pupăză, *Redobândirea cetățeniei române de la A la Z*, Civitas-Prim, Chișinău, 2011.

rozvodu oraz śmierci tych osób, które pozwolą jednoznacznie stwierdzić pokrewieństwo wnioskodawcy z osobami, na których rumuńskie obywatelstwo się powołuje¹⁴;

- 5) deklaracja, że wnioskodawca nie złożył wcześniej podania o odzyskanie obywatelstwa rumuńskiego;
- 6) deklaracja wnioskodawcy, że nie podejmował w przeszłości, nie podejmuje obecnie ani nie wspiera działań przeciwko porządkowi prawnemu, bezpieczeństwu narodowemu Rumunii;
- 7) deklaracja, czy wnioskodawca po odzyskaniu obywatelstwa rumuńskiego zamierza zachować miejsce zamieszkania za granicą, czy przesiedlić się do Rumunii;
- 8) w przypadku wniosku obejmującego osoby niepełnoletnie: akt urodzenia, zgoda obu rodziców/opiekunów bądź samych niepełnoletnich (jeśli osiągnęli 16. rok życia).

Wniosek można złożyć zarówno w jednym z konsulatów Rumunii (Kiszyniów, Bielece, Cahul), jak i w Państwowym Biurze ds. Obywatelstwa (rum. Autoritatea Națională pentru Cetățenie) w Rumunii. Wszystkie dokumenty potrzebne do złożenia wniosku można zdobyć w samej Mołdawii, jednak z relacji osób, które złożyły taki wniosek, wynika, że najtrudniejszym etapem jest zgromadzenie aktów stanu cywilnego przodków, gdyż wiąże się to z koniecznością kilkukrotnych wyjazdów do miejsca ich urodzenia, zawarcia małżeństwa lub śmierci. W bardziej złożonych przypadkach (np. osób represjonowanych w latach stalinizmu) konieczne może być zdobycie takich dokumentów z innych państw byłego ZSRR.

Procedura rozpatrzenia wniosku trwa przynajmniej pół roku, w praktyce jednak dłużej niż rok (jeszcze w lutym 2014 roku rozpatrywano wnioski z 2012 roku). Po uzyskaniu decyzji pozytywnej wnioskodawca powinien jeszcze złożyć przysięgę na wierność państwu rumuńskiemu, której tekst jest następujący: „Przysięgam być oddanym ojczyźnie i na-

¹⁴ Warto odnotować, że nie jest konieczne złożenie rumuńskich dokumentów z lat międzywojennych. Również obecne dokumenty mołdawskie bądź dawne sowieckie, które poświadczają fakt urodzenia danej osoby lub jej przodka na dawnym terytorium Rumunii w okresie międzywojennym, są wystarczającym dowodem ich obywatelstwa rumuńskiego.

rodowi rumuńskiemu, bronić praw i interesów narodowych, przestrzegać Konstytucji i praw Rumunii”¹⁵.

Złożenie wniosku o odzyskanie obywatelstwa w konsulacie Rumunii kosztuje 65 euro, ogólna kwota wydatków związanych z tą procedurą jest jednak o wiele wyższa, jeśli doliczy się koszty pozyskania poszczególnych dokumentów, podróży, legalizacji kopii i poświadczeń notarialnych.

Po odzyskaniu obywatelstwa wnioskodawca może uzyskać dokumenty rumuńskie: akt urodzenia z kodem personalnym i paszport. Należy dodać, że już pierwszy z powyższych dokumentów umożliwia podróżowanie z Mołdawii do Rumunii (pod warunkiem posiadania paszportu mołdawskiego), dlatego też ze względu na wysokie opłaty konsularne wiele osób wyrabia sobie jedynie te dokumenty, które uważa za potrzebne. Rumuński dowód osobisty (umożliwiający swobodne przemieszczanie się po krajach Unii Europejskiej) mogą uzyskać jedynie ci obywatele, którzy mają miejsce zamieszkania w Rumunii.

Do uzyskania obywatelstwa Bułgarii prawo mają potomkowie bułgarskich kolonistów, którzy dobrowolnie przenieśli się w XIX wieku do Besarabii lub Naddniestrza (art. 15(1) ust. 1 ustawy o Obywatelstwie Bułgarskim z dnia 20 lutego 1999 roku z późn. zm.). Są to zwykle osoby narodowości bułgarskiej lub gagauskiej. Znakomita większość z nich osiedliła się na południu Besarabii, na terenach dzisiejszej Mołdawii oraz obwodu odeskiego Ukrainy, również jednak w Naddniestrzu można znaleźć dawne kolonie bułgarskie (np. wieś Parkany między Benderami a Tyraspołem). W Mołdawii większość potomków dawnych kolonistów bułgarskich stanowią Gagauzi, zamieszkujący między innymi Terytorium Autonomiczne Gagauzja, ale również Bułgarzy mieszkający tam lub w rejonie Taraclia. W przeciwieństwie do sytuacji osób odzyskujących obywatelstwo rumuńskie nie można jednak tutaj mówić o odzyskaniu, lecz uzyskaniu obywatelstwa ze względu na bułgarskie pochodzenie¹⁶. Nie ma więc znaczenia, czy przodkowie danej osoby byli obywatelami Bułgarii.

¹⁵ Zob. Informacja Ministerstwa Sprawiedliwości Rumunii [tłum. własne], www.cetatenie.just.ro [dostęp: 16.02.2014].

¹⁶ Na uwagę zasługuje to, że mają oni zwykle również prawo do odzyskania obywatelstwa rumuńskiego.

Procedura uzyskania obywatelstwa w takich przypadkach przebiega w dwóch etapach. W pierwszym z nich należy złożyć wniosek o potwierdzenie pochodzenia bułgarskiego¹⁷.

- 1) dokumenty tożsamości wnioskodawcy: potwierdzona kopia paszportu i dowodu osobistego, duplikat aktu urodzenia z apostille, a w przypadku zmiany nazwiska – duplikat dokumentu, który to potwierdza (np. akt małżeństwa), jedno zdjęcie;
- 2) wniosek o potwierdzenie pochodzenia bułgarskiego i deklaracja wnioskodawcy.

Wniosek ten przekazywany jest do Bułgarii i rozpatrywany przez Państwową Agencję ds. Bułgarów za Granicą. Należy w nim wskazać motyw, dla których osoba powołuje się na bułgarskie pochodzenie, na przykład krewnych zamieszkających w Bułgarii bądź obywateli bułgarskich (posiadanie takich krewnych nie jest jednak warunkiem koniecznym). Po uzyskaniu pozytywnej odpowiedzi można składać wniosek o obywatelstwo.

Do wniosku o obywatelstwo należy załączyć:

- 1) dokumenty tożsamości wnioskodawcy: potwierdzona kopia paszportu i dowodu osobistego, duplikat aktu urodzenia z apostille, a w przypadku zmiany nazwiska – duplikat dokumentu, który to potwierdza (np. akt małżeństwa), cztery zdjęcia;
- 2) mołdawskie zaświadczenie o niekaralności (z apostille);
- 3) zaświadczenia medyczne stwierdzające u wnioskodawcy brak chorób zakaźnych (w mołdawskiej praktyce należy zdobyć: zaświadczenie psychiatryczne, o braku wirusa HIV i chorób wenerycznych, a także certyfikat dotyczący stanu zdrowia wydany na podstawie tych dokumentów przez Ministerstwo Zdrowia Republiki Mołdawii z apostille),
- 4) wniosek o nadanie obywatelstwa bułgarskiego i deklaracja wnioskodawcy;
- 5) życiorys wnioskodawcy w języku bułgarskim.

Opłata konsularna przy złożeniu wniosku wynosi 50 euro, dodatkowo należy pokryć koszty legalizacji dokumentów, zatwierdzeń kopii

¹⁷ Zob. Informacja Związku Bułgarów w Republice Mołdawii (Bułgarska obsztina w Republika Mołdowa), <http://www.borm-md.org/node/94> [dostęp: 16.02.2014].

i tłumaczeń notarialnych. W przypadku składania wniosku w Bułgarii (w Ministerstwie Sprawiedliwości) opłata skarbową za samo rozpatrzenie wynosi 30 lewów (około 15 euro), bez kosztów legalizacji dokumentów, zatwierdzania kopii i tłumaczeń. Po stwierdzeniu kompletności i prawidłowości dokumentów ministerstwo lub konsulat wzywa wnioskodawcę na rozmowę osobistą w języku bułgarskim. Koszt uzyskania bułgarskiego dowodu osobistego i paszportu wynosi w obu przypadkach 30 euro¹⁸.

Dokumenty prawne znane autorowi, a także informacje Ministerstwa Sprawiedliwości Bułgarii i Związku Bułgarów w Republice Mołdawii nie precyzują, w jakim czasie rozpatrywany jest wniosek o uzyskanie obywatelstwa.

Motywy dla uzyskania podwójnego obywatelstwa

Autorowi nie są znane żadne kompleksowe badania poświęcone motywom zainteresowania Mołdawian posiadaniem obywatelstwa innych państw. W przypadku mieszkańców Naddniestrza niewątpliwie tą motywacją jest konieczność posiadania obywatelstwa państwa uznanego międzynarodowo, choćby w celu uzyskania możliwości jakichkolwiek podróży za granice swojego regionu. To, czy wybierają oni obywatelstwo rosyjskie, ukraińskie, czy mołdawskie, jest zapewne umotywowane wieloma przyczynami, na przykład o charakterze doraźno-pragmatycznym (które obywatelstwo jest łatwiej w moim przypadku uzyskać?), ideologicznym (z którym państwem czuję się związany?) oraz funkcjonalno-strategicznym (z którym z tych państw mógłbym wiązać swą przyszłość?).

W przypadku osób posiadających obywatelstwo mołdawskie przyczyną zainteresowania uzyskaniem (odzyskaniem) kolejnego obywatelstwa jest zapewne poczucie braku perspektyw związanych z funkcjonowaniem w Mołdawii i posiadaniem jej obywatelstwa – poczucie, które obiektywnie wzmaga najniższy poziom dochodów ludności w Europie. Wysoka liczba emigrantów, a także gotowych do emigracji wska-

¹⁸ Zob. Informacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych Bułgarii, <http://www.mfa.bg/uploads/files/TARIFA3.pdf> [dostęp: 16.02.2014].

zywałyby, że posiadanie obywatelstwa innego państwa mogłoby służyć ułatwieniu wyjazdu oraz poprawie statusu w państwie docelowym (prawa do wykonywania pracy, świadczeń socjalnych itp.). Jednakże nie można wykluczać, że część spośród ubiegających się o obywatelstwo jednego z wymienionych państw robi to ze względu na poczucie więzi z tym państwem, poczucie wspólnoty z jego narodem i kulturą.

Oczywiście wysokie zainteresowanie mieszkańców Mołdawii możliwościami uzyskania obywatelstwa innych państw, a także inne sposoby cementowania ich więzi z tymi państwami są pewnym wskaźnikiem niskiego zaufania obywateli do Mołdawii oraz zapewne poczucia braku perspektyw związanych z nią. Decyduje o tym nie tylko sytuacja gospodarcza i etykieta „najbiedniejszego kraju Europy”, lecz także inne problemy społeczne, choćby takie jak: korupcja i biurokracja, niewielkie perspektywy (w odniesieniu do innych państw) rozwoju osobistego dla siebie i najbliższych.

Niewątpliwie przyczyna tego stanu rzeczy, czyli faktu, że – jak wykazano wcześniej – około 22 proc. mieszkańców Mołdawii posiada obywatelstwo innych państw, nie może tkwić w domniemanej łatwości zdobycia obywatelstwa tych państw, co niekiedy zarzuca się Rumunii. Warto na przykład zauważyć, że w przeciwieństwie do sytuacji sprzed zjednoczenia Niemiec, gdy zgodnie z ustawodawstwem RFN jej obywatelami byli także Niemcy z NRD (nie musieli oni wnioskować o nadanie obywatelstwa), w przypadku Mołdawian dążących do odzyskania obywatelstwa Rumunii konieczne jest podjęcie starań, a procedurę trudno uznać za łatwą i szybką. Istnieją opinie, że Mołdawianie łatwiej mogą uzyskać obywatelstwo Rosji, niż odzyskać obywatelstwo Rumunii¹⁹. Jednocześnie, jak argumentują Iordachi et al.²⁰, Rumunia wcale nie wyróżnia się na tle innych państw europejskich liberalnym podejściem do kwestii nadawania swego obywatelstwa mieszkańcom innych

¹⁹ Zob. *Moldovenii vor să știe de ce obțin mai ușor cetățenia rusă decât cea română*, 28.03.2008, <http://www.ziare.com/international/rusia/moldovenii-vor-sa-stie-de-ce-obtin-mai-usor-cetatenia-rusa-decat-cea-romana-276871> [dostęp: 16.02.2014].

²⁰ Iordachi et al., *Redobandirea cetățeniei române – Reacquiring the Romanian Citizenship*, Curtea Veche Publishing, Soros Foundation Romania, București, 2012, s. 28–39.

państw ze względów historycznych. Zainteresowanie Mołdawian obywatelstwem innych państw jest zatem wyrazem „głosowania nogami” oraz, być może, następstwem restrykcyjnej polityki Unii Europejskiej w kwestii regulowania przepływu osobowego – polityki wizowej oraz ograniczeń na rynku pracy. Gdyby tak było, można by się było spodziewać spadku zainteresowania możliwościami uzyskania obywatelstwa państw UE po zniesieniu obowiązku wizowego dla Mołdawian, które już ma nastąpić w 2014 roku.

Podsumowanie

Mołdawia pozostaje państwem, którego – jak można szacować – przynajmniej około 22 proc. populacji posiada obywatelstwo innego państwa. Najbardziej liczebna jest grupa obywateli Rumunii, Rosji, Ukrainy i Bułgarii. O ile osoby mające obywatelstwo Rosji i Ukrainy najczęściej zamieszkują region Naddniestrza, o tyle w pozostałej części Mołdawii przeważają osoby z podwójnym obywatelstwem mołdawsko-rumuńskim.

To, że zarówno liczba obywateli rumuńskich, jak i rosyjskich w Mołdawii mierzona jest w setkach tysięcy osób, ma swoje konsekwencje, między innymi w postaci czynnego i biernego prawa wyborczego w tych krajach. Osoby posiadające obywatelstwo unijne (na przykład rumuńskie i bułgarskie) mają też bierne i czynne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego, mogą teoretycznie piastować stanowiska w strukturach unijnych, a także reprezentować jakiegokolwiek z państw, którego są obywatelami, w organizacjach międzynarodowych. Poziom świadomości tych praw wśród Mołdawian uzyskujących obywatelstwo innego kraju jest jednak niewysoki.

W artykule przedstawiono procedurę odzyskania obywatelstwa rumuńskiego (ze względu na jego utracenie w 1940 roku) oraz uzyskania obywatelstwa bułgarskiego (ze względu na pochodzenie etniczne). Są to najczęstsze ścieżki wybierane przez Mołdawian, by uzyskać obywatelstwo unijne. Należy stwierdzić, że w obu przypadkach procedury nie są proste, a prawo do nabycia obywatelstwa nawet w przypadku odpowiedniego udokumentowania pochodzenia wcale nie jest automatyczne. Utrudnienia mogą nastąpić na przykład w przypadku karalno-

ści, a jeśli chodzi o obywatelstwo bułgarskie – nawet w przypadku złego stanu zdrowia. Ponadto procedura jest skomplikowana i – z punktu widzenia warunków mołdawskich – kosztowna. Masowość zjawiska świadczy zatem o dużej determinacji osób starających się o obywatelstwo rumuńskie i bułgarskie.

Brak jest badań, które pozwalałyby zgłębić motywzy zainteresowania Mołdawian uzyskaniem obywatelstwa innych państw. Jednakże zarówno rzeczywistość mołdawska, jak i pojedyncze relacje Mołdawian pozwalają przypuszczać, że jest ono często wyrazem „głosowania nogami”, czyli chęci uzyskania prawa do legalnego pobytu w tych krajach. Jednak w każdym przypadku mamy do czynienia z wieloma różnymi przyczynami, zarówno pragmatycznymi, jak i poczuciem więzi duchowej z konkretnym państwem.

DARIA PAPROCKA

GAGAUZJA W KONTEKŚCIE PROCESU INTEGRACJI MOŁDAWII Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, który odbył się 28–29 listopada 2013 roku, obfitował w niespodzianki. Najpierw, tuż przed jego rozpoczęciem władze Ukrainy przyjęły prorosyjski kurs, zawracając kraj ze ścieżki integracji z Unią Europejską, natomiast już w samym Wilnie skupiająca o wiele mniej uwagi środowiska międzynarodowego Mołdawia okazała się liderem w procesach integracyjnych. Parafowanie umowy stowarzyszeniowej z UE, której podpisanie ma nastąpić w 2014 roku, sprawia, że Mołdawia wraz z Gruzją są najbardziej zaawansowanymi w procesie integracji z UE krajami Partnerstwa Wschodniego.

O ile jednak w listopadzie 2013 roku Mołdawia wyróżniała się na tle pozostałych państw zainteresowanych integracją czy stowarzyszeniem z UE, o tyle już cztery miesiące później – w lutym 2014 roku – region autonomiczny na południu Mołdawii – Gagauzja zorganizował samowłańczo referendum na temat „wektora polityki zagranicznej Mołdawii”, w którym mieszkańcy mieli się wypowiedzieć, czy woleliby, aby polityka zagraniczna Mołdawii skupiała się na integracji z Unią Europejską, czy też milej widzianym kierunkiem jest zacieśnienie relacji z Unią Celną. Za przystąpieniem do Unii Celnej opowiedziało się 94,49 proc. wyborców przy 67-proc. frekwencji wyborczej. Za wstąpieniem do Unii Europejskiej opowiedziało się 2,69 proc. wyborców, a przeciw

67,3¹. Ludność Gagauzji stanowi 5 proc. obywateli Mołdawii, przesadą byłoby więc mówienie, że referendum świadczyło o znaczącym rozdźwięku w społeczeństwie mołdawskim w kwestii procesów integracyjnych. Tak zdecydowana niechęć do UE w tym konkretnym regionie Mołdawii ma jednak poważne znaczenie.

Geneza powstania Autonomii Gagauzji ma wiele elementów stycznych z powstaniem Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej. Wzrost nastrojów narodowych wśród Gagauzów – zamieszkujących głównie południowe rejony Mołdawii – zbiegł się z procesami narodowymi w Mołdawskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej (MSRR). Ustawa MSRR z 1989 roku proklamująca mołdawski jako język państwowy i stawiająca wymóg jego znajomości osobom pracującym na stanowiskach kierowniczych i w administracji publicznej postrzegana była przez rosyjskojęzyczną część społeczeństwa, w tym przez Gagauzów, jako zagrożenie. To poczucie zagrożenia pogłębiały żądania zjednoczenia się z Rumunią wysuwane przez opozycyjny Mołdawski Front Ludowy. Odpowiadając na mołdawską deklarację niepodległości, władze Gagauzji ogłosiły 19 sierpnia 1990 roku odrębną „Republikę Gaguauską”. Próby ówczesnego premiera Mołdawii Mircei Druca, by przywrócić kontrolę rządu nad Gagauzją, o mało nie skończyły się w październiku 1990 roku konfliktem zbrojnym pomiędzy mołdawskimi „wolontariuszami” i paramilitarnym batalionem „Budziak”. W odróżnieniu od Naddniestrza konflikt secesjonistyczny w Gagauzji nie doprowadził jednak do poważnych konfrontacji zbrojnych².

23 grudnia 1994 roku na mocy ustawy o specjalnym statusie prawnym Gagauzji (Gagauz-Yeri), przyjętej przez mołdawski parlament,

¹ W niektórych miejscowościach, takich jak: Bugeac, Cioc-Maidan i Beșalma, poparcie dla Unii Celnej wyraziło 99 proc. wyborców. Mieszkańcy stolicy Gagauzji – Komratu w 97,62 proc. poparli wejście Mołdawii do Unii Celnej. Frekwencja wyborcza była najniższa w Komracie – 56 proc. i Avdarmie – 57 proc., najwyższa w miejscowości Beșalma – 86 proc.; za: <http://vfokuse.md/news/index.php?newsid=4550> [dostęp: 20.02.2014].

² C. Neukirch, *Autonomy and Conflict Transformation: The Case of the Gagauz Territorial Autonomy in the Republic of Moldova*, [w:] *Minority Governance in Europe*, red. K. Gal, Budapeszt 2002, s. 105–123 (Series on Ethnopolitics and Minority Issues I).

utworzone zostało Terytorium Autonomiczne Gagauzja³. Terytorium Autonomii zostało wytyczone w drodze referendum przeprowadzonego 5 marca 1995 roku w 36 miejscowościach, w których Gagauzi stanowili ponad połowę populacji lub w których referendum zostało zainicjowane przez jedną trzecią mieszkańców. W rezultacie Gagauzja zajmuje 1,848 km² Mołdawii. W jej skład wchodzi trzy miasta (Komrat, Ceadîr-Lunga i Vulcănești) i 29 sołectw. 28 z tych miejscowości zamieszkują w większości Gagauzi, pozostałe 4 to miejscowości bułgarskie bądź ukraińskie z prężną mniejszością gagauską⁴.

Ustawa o specjalnym statusie prawnym Gagauzji przewidywała utworzenie władzy ustawodawczej – Zgromadzenia Ludowego (*Halk Topluşu*) i wykonawczej – Gubernatora (*Başkan*), wytyczała uprawnienia Autonomii Gagauzji do zarządzania kwestiami edukacji, usług publicznych, opieki zdrowotnej, finansów na poziomie lokalnym, ekonomii, ekologii, stosunku pracy i opieki społecznej⁵. Ustawa była jednak przyjmowana w duchu rekuncylacji konfliktu między Gagauzją a Kiszyniowem, dlatego kompetencje Autonomii Gagauzji zostały zaznaczone w ustawie w sposób fasadowy, który pozwalałby na ich dalsze uściślenie w późniejszym czasie. Wraz z ustawą o specjalnym statusie prawnym Gagauzji w życie weszła rezolucja parlamentu mołdawskiego mówiąca, że w ciągu miesiąca mołdawska legislacja powinna zostać znowelizowana tak, by odzwierciedlała istnienie Terytorium Autonomicznego Gagauzja na terenie Mołdawii.

Po dwudziestu latach istnienia Autonomii Gagauzji okazuje się, że jej kompetencje nigdy nie zostały uściślone w żadnym dokumencie prawnym, przez co wielokrotnie dochodziło do sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi władzami a Gagauzją. Ponadto nie znowelizowano mołdawskiej legislacji i do dziś wiele aktów prawnych nie

³ Ustawa 344-XIII o specjalny statusie prawnym Gagauzji (Gagauz Yeri) z 23 grudnia 1994 roku.

⁴ Wedle danych ze spisu powszechnego z 2004 roku z 155 646 mieszkańców Gagauzji 82,1 proc. to Gagauzi, 5,1 proc. – Bułgarzy, 4,8 proc. – Mołdawianie, 3,8 proc. – Rosjanie, a 3,2 proc. – Ukraińcy.

⁵ Art. 12.2 ustawy 344-XIII o specjalnym statusie prawnym Gagauzji (Gagauz Yeri) z 23 grudnia 1994 roku.

uwzględnia istnienia Terytorium Autonomicznego Gagauzja na terenie Mołdawii⁶.

Na przestrzeni dwóch dekad nie było w Mołdawii rządu, który wykazałby się świadomą polityką wobec Autonomii Gagauzji. Frustracja władz tej ostatniej co jakiś czas przybierała kształt gróźb secesji wysuwanych w stronę Kiszyniowa. Władze Autonomii podkreślały, że zażegnanie konfliktu w Gagauzji należy traktować jako wyraz dobrej woli Gagauzów, którzy jednak są w stanie zmienić zdanie na temat swojej przynależności do Mołdawii. Wraz z dojściem do władzy w roku 2009 Sojuszu na Rzecz Integracji Europejskiej nieufność Gagauzów wobec polityki Kiszyniowa wzrosła. Niekryjący swoich prorumuńskich sympatii członkowie Sojuszu, prowadzący otwarte debaty na temat wspólnej spuścizny historycznej Rumunii i Mołdawii oraz tego, by uznać, że język mołdawski jest językiem rumuńskim, sprawiły, że rosyjskojęzyczna społeczność gagauska po raz kolejny poczuła się zagrożona – stąd też takie, a nie inne wyniki referendum w lutym 2014 roku.

Paradoksalnie rząd mołdawski potrzebuje Autonomii Gagauzji w procesach integracyjnych z Unią Europejską. „Zamrożony konflikt” naddniestrzański będzie wymagał zarówno od Mołdawii, jak i od instytucji europejskich zastosowania specjalnego formatu dla kolejnych etapów integracji, w chwili obecnej bowiem trudno zakładać, że konflikt ten zostanie rozwiązany w ciągu najbliższych kilku lat. Wykazując się w tej kwestii realizmem politycznym, warto jednak wypracowywać kolejne płaszczyzny możliwego porozumienia stron konfliktu. Dobre relacje Kiszyniowa z Gagauzją, oparte na poszanowaniu autonomicznego charakteru tej ostatniej, mogą właśnie taką płaszczyzną porozumienia się okazać.

Jednym z proponowanych rozwiązań „zamrożonego konfliktu” jest trójczłonowa federacja Gagauzji, Mołdawii i Naddniestrza. Pozostaje dyskusyjne, w jakiej mierze takowe rozwiązanie jest politycznie interesujące dla potencjalnych członków tej federacji, jednakże jest to jeden

⁶ Jednym z najbardziej wyrazistych przykładów jest ustawa 436-XVI o lokalnej administracji publicznej z 28 grudnia 2006 roku, uznającą Terytorium Autonomiczne Gagauzja za jednostkę terytorialną drugiego szczebla, na równi z powiatami (art. 1), co jest sprzecznością samą w sobie, w skład Gagauzji wchodzi bowiem trzy powiaty.

z wariantów zakończenia konfliktu. Propozycja trójczłonowej federacji, wysunięta przez Mołdawię, której od dwudziestu lat nie udało się ułożyć konstruktywnej relacji z Terytorium Autonomicznym Gagauzja, byłaby z pewnością mało wiarygodna w oczach naddniestrzańskich polityków. Stąd też niepoślednia rola Gagauzji w poszukiwaniu ewentualnego rozwiązania „zamrożonego konfliktu” naddniestrzańskiego.

Gagauzja może pomóc nie tylko w budowaniu jednego z możliwych wariantów zakończenia konfliktu Mołdawii z Naddniestrzem, lecz – patrząc bardziej ogólnie – w budowaniu potencjału władz mołdawskich do administrowania krajem, w ramach którego funkcjonuje autonomiczna jednostka terytorialna. Uściślenie kompetencji Autonomii Gagauzji i właściwe jej odzwierciedlenie w mołdawskiej legislacji nie tylko przyczyni się do polepszania relacji na linii Komrat–Kiszyniów, lecz także pozwoli władzom mołdawskim na wypracowanie modeli współpracy z jednostką autonomiczną zarówno w zakresie politycznym, jak i administracyjnym. To doświadczenie natomiast może stać się podglebiem dla dużo bardziej konstruktywnych rozmów negocjacyjnych Kiszyniowa z Naddniestrzem.

Poza prawidłowym funkcjonowaniem Autonomii Gagauzji istotne jest wypracowanie mechanizmów odpowiedniego dialogu centrum z elektoratem Gagauzji. Tylko w ten sposób można uniknąć drastycznych rozdziewików w preferowanym kierunku polityki, zarówno krajowej, jak i zagranicznej. W chwili obecnej ani obowiązujący system wyborczy, ani prawodawstwo dotyczące partii politycznych nie sprzyjają dialogowi politycznemu z mniejszościami narodowymi.

Mołdawski system wyborczy do parlamentu to system proporcjonalny, z zamkniętymi listami wyborczymi, w którym cały kraj jest jednym okręgiem wyborczym. W takim systemie zaistnienie mniejszości narodowych w parlamencie zależy od tego, czy startujące w wyborach partie polityczne umieszczą na listach wyborczych kandydatów reprezentujących mniejszości etniczne. Nie bez znaczenia jest też miejsce na liście wyborczej, jakie zostanie przypisane kandydatowi. „Wadą systemu proporcjonalnego jest to, że wyborca głosuje na listy kandydatów wybranych i uszeregowanych przez różne partie polityczne, jest więc bardziej od nich oddalony – ocenia Griffith-Traversy – Nie mamy tu [...] pojedynczych kandydatów reprezentujących poszczególne okręgi

i grupy wyborców, ci ostatni nie będą więc dokładnie wiedzieli, kto reprezentuje ich w parlamencie. Przedmiotem wyborów stają się listy kandydatów, z których żaden nie mieszka w swoim okręgu i nie reprezentuje osobiście jego mieszkańców”⁷.

W obecnej kadencji mołdawskiego parlamentu (2010–2014) czterech parlamentarzystów to etniczni Gagauzi⁸. Liczba ta proporcjonalnie zgadza się z procentem, jaki stanowią Gagauzi w populacji Mołdawii. Wspomniani parlamentarzyści zostali jednak wybrani z czterech różnych list partyjnych i wykonując swój mandat poselski, nie reprezentują już interesów Gagauzji, ale partii, do których należą.

W roku 1998 gagauscy parlamentarzyści złożyli skargę do Trybunału Konstytucyjnego przeciw mołdawskiemu systemowi wyborczemu, twierdząc, że narusza on prawa gagauskiej mniejszości do reprezentacji parlamentarnej. Opowiadali się oni za systemem z okręgami jednomandatowymi, dzięki któremu obszar Terytorium Autonomicznego Gagauzja wyłoniłby kilku parlamentarzystów, bezpośrednio odpowiedzialnych przed głosującym na niego elektoratem. Autorzy wniosku tłumaczyli, że takie rozwiązanie przyczyni się do podejmowania kwestii ważnych dla Gagauzji na forum parlamentarnym. Trybunał Konstytucyjny odrzucił jednak skargę, argumentując, że skład parlamentu kadencji 1990–1994 i 1994–1998 pokazał, iż stosowany system wyborczy pozwala na wybranie parlamentarzystów z mniejszości narodowych – w tym również z mniejszości gagauskiej⁹.

Problem zapewnienia odpowiedniego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym jest podnoszony w kontekście mołdawskiego systemu wyborczego z jego jednym okręgiem wyborczym regularnie od 1998 roku zarówno w Raportach OBWE Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), jak i we wspólnych

⁷ *Demokracja, parlament i systemy wyborcze*, red. M.A. Griffith-Traversy, Warszawa 2007, s. 68.

⁸ Oleg Garizan i Irina Vlah (Partia Komunistyczna), Petru Vlah (Partia Liberalno-Demokratyczna) i Alexandru Stoianoglo (Partia Demokratyczna).

⁹ Decyzja nr 15 Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 1998 roku dotycząca konstytucyjności niektórych zapisów Kodeksu Wyborczego oraz Decyzji nr 1508-XIII przyjętej przez Parlament 18 lutego 1998 roku.

opiniach Komisji Weneckiej Rady Europy i OBWE/ODIHR. Zgodnie ze wspólną opinią tychże instytucji „w kontekście mołdawskim, gdzie istnieją spore grupy mniejszości narodowych, i niektóre z nich są skoncentrowane regionalnie, mógłby być wzięty pod uwagę system wyborczy spełniający cele dalszej konsolidacji systemu politycznego, uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym oraz promowania interesów na poziomie lokalnym”¹⁰.

W celu polepszania jakości dialogu z elektoratem, w tym z elektoratem mniejszości narodowych, należałoby rozważyć nowelizację kodeksu wyborczego tak, by pozwalał on na reprezentację w parlamencie regionów zamieszkałych przez mniejszości narodowe¹¹.

W ostatnich latach dysputom między Komratem i Kiszyniowem na temat wdrażania zapisów ustawy o specjalnym statusie prawnym Gagauzji towarzyszy coraz silniejsze dążenie władz Gagauzji do uzyskania reprezentacji w parlamencie Mołdawii. W maju 2013 roku Zgromadzenie Ludowe wydało oświadczenie, w którym domagało się w mołdawskim parlamencie pięciu miejsc zarezerwowanych dla Gagauzji. Taka liczba – zdaniem Zgromadzenia Ludowego – byłaby proporcjonalna do liczby Gagauzów w populacji Mołdawii. Zmiany, jakie postulują gagauscy politycy, dotyczą nie tylko systemu wyborczego i wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych. Wyrażają one również chęć zakładania partii regionalnych, które mogłyby startować w jednomandatowych okręgach. Zdaniem Zgromadzenia Ludowego wybrani z szeregów tych partii parlamentarzyści dużo lepiej promowaliby interesy Gagauzji w parlamencie¹².

Ustawa o partiach politycznych nie zakazuje tworzenia partii etnicznych czy regionalnych, obowiązujące zapisy prawne *de facto* jednak uniemożliwiają założenie partii, która reprezentowałaby interesy

¹⁰ Wspólna Opinia na temat Kodeksu Wyborczego Mołdawii, Komisja Wenecka Rady Europy i OSCE/ODIHR, CDL-AD(2006)001, § 18.

¹¹ Praktyka międzynarodowa: The OSCE/ODIHR Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process oraz the OSCE HCNM Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life.

¹² Zob. Zgromadzenie Ludowe Gagauzji domaga się kwoty w mołdawskim parlamencie, „Infotag”, 7.05.2013.

elektoratu jednego regionu¹³. Zgodnie z ustawą, by partia została zarejestrowana, musi mieć co najmniej 4 tys. członków – przy czym minimum 120 członków w każdej z co najmniej połowy jednostek administracyjno-terytorialnych drugiego stopnia¹⁴. Wymagania te są bardzo trudne do spełnienia dla mniejszości takiej jak gagauska – zamieszkującej głównie na obszarze Terytorium Autonomicznego, które zgodnie z ustawą o lokalnej administracji publicznej zaklasyfikowane jest w całości jako jedna jednostka¹⁵. Jednocześnie w Gagauzji nie może rozwijać się lokalny system polityczny, stanowienie na temat kwestii związanych z formowaniem partii politycznych zostało bowiem wyłączone z kompetencji Zgromadzenia Ludowego¹⁶. Przez lata istnienia Terytorium Autonomicznego Gagauzja ukształtowały się na nim organizacje odzwierciedlające różnorodność miejscowych elektoratów i prowadzące ożywione kampanie podczas wyborów do władz autonomii, jednakże nie mają one statusu partii politycznych ani na poziomie kraju, ani na poziomie Gagauzji.

W listopadzie 2011 roku obecny Gubernator (*Başkan*) Gagauzji Mihail Formuzal zarejestrował Partię Regionów Mołdawii, podejmując tym samym próbę wprowadzenia regionalnej perspektywy do krajowego dyskursu politycznego¹⁷. Partia zrzeszająca w głównej mierze Gagauzów swój program adresuje również do innych mniejszości narodowych i postuluje federalizację kraju oraz umocnienie regionów¹⁸. By Partia Regionów stała się jednak rzeczywiście platformą reprezentującą w efektywny sposób interesy mniejszości narodowych, musi przekroczyć pięcioprocentowy próg wyborczy w najbliższych wyborach parlamentarnych¹⁹.

¹³ Ustawa o partiach politycznych.

¹⁴ Art. 8.1.d ustawa o partiach politycznych.

¹⁵ Art. 1 ustawy o lokalnej administracji publicznej.

¹⁶ Art. 12.3c ustawy o specjalnym statusie prawnym Gagauzji.

¹⁷ Certyfikat rejestracji Partii Regionów dostępny na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości, <http://rson.justice.md/sites/default/files/requests/3937/18.10.2011-3937-001.pdf> [dostęp: 20.02.2014].

¹⁸ Oficjalna strona Partii Regionów Mołdawii, <http://www.regions.md/pageview.php?l=ru&idc=338> [dostęp: 20.02.2014].

¹⁹ Kodeks Wyborczy, ustawa nr 1381-XIII z 21 listopada 1997 roku.

Partie regionalne funkcjonujące na mołdawskiej scenie politycznej ułatwiłyby dialog z mniejszościami narodowymi (nie tylko z gagauską) na temat istotnych kierunków polityki kraju – w tym również kwestii integracji z UE. Dzięki włączeniu mniejszości narodowych do debaty publicznej, te ostatnie nie uciekałyby się z taką częstotliwością do konfrontacyjnej retoryki²⁰.

Jednym z głównych powodów mobilizacji Gagauzów na początku lat 90. i jedną z przyczyn konfliktu w Gagauzji, który został zażegnany dopiero wraz z przyjęciem ustawy o specjalnym statusie prawnym Gagauzji, była kwestia języka. Gagauski jest językiem należącym do grupy języków turkijskich, podobnie jak turkmeński czy azerski. Do 1957 roku nie było alfabetu, który zapisywałby jego specyfikę językową²¹.

W okresie Cesarstwa Rosyjskiego i Związku Radzieckiego Gagauzi byli poddani silnej rusyfikacji. W Związku Radzieckim powszechną edukację dla wszystkich warstw społecznych wprowadzono wraz z kolektywizacją i mechanizacją rolnictwa. Edukacja ta jednak odbywała się po rosyjsku²². W związku z brakiem gagauskich szkół państwowych i niewielką liczbą szkół mołdawskich w regionie w okresie sowieckim obecnie zdecydowana większość Gagauzów prezentuje największą biegłość językową w rosyjskim. 93,6 proc. populacji Gagauzji zna język rosyjski, 80,8 proc. – gagauski, a jedynie 11,6 proc. – język mołdawski/rumuński. Przy czym gagauski jest najczęściej używany w życiu codziennym: 54,1 proc. mieszkańców Autonomii mówi w domu po gagausku, 39,9 proc. – po rosyjsku, a tylko 1,4 proc. używa języka państwowego²³.

²⁰ Znaczącą rolę partii politycznych reprezentujących „obszar geograficzny” podkreślają również *Guidelines on Political Party Regulation* wydane przez Komisję Wenecką Rady Europy i Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE; *Guidelines on Political Party Regulation*, CoE Venice Commission and OSCE/ODIHR, maj 2011, § 80.

²¹ Więcej informacji na temat języka gagauskiego zob. H. Demirdirek, *(Re-)claiming nationhood thorough re-nativisation of language: The Gagauz in Moldova*, [w:] *Case studies on territorial units of the Western and Southern countries of the Commonwealth of Independent States*, t. 1, s. 231–247.

²² C. Neukirch, *Autonomy and Conflict Transformation*.

²³ *Integration of the Ethnic Groups and Consolidation of the Citizenry in the Republic of Moldova*, Study of the Institute of Public Policies, s. 96–97.

Sytuacja ta przyczynia się do izolacji Gagauzów. Brak znajomości języka państwowego sprawia, że wybierając uczelnię wyższą lub poszukując pracy, Gagauzi ograniczeni są do placówek dostępnych na terenie Terytorium Autonomicznego Gagauzja. Często wybieranym rozwiązaniem jest również wyjazd do Rosji czy w pełni rosyjskojęzycznego Naddniestrza. O ile migrację zarobkową można byłoby uznać za zjawisko dość powszechne w XXI wieku, o tyle jej powiązanie z kwestią edukacji przyczynia się do pogłębiania się przepaści między Kiszyniowem a Gagauzją. Po pierwsze, jakość kształcenia wyższego na Uniwersytecie w Komracie i na uczelniach wyższych w naddniestrzańskim Tyraspolu dalece odbiega od systemu bolońskiego (nawet jeśli uniwersytet w Komracie stara się obecnie ten system wdrożyć), a słabe wykształcenie automatycznie stawia Gagauzów w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Po drugie, wykształcenie pobierane w języku rosyjskim, bez jednoczesnego studiowania języka mołdawskiego, daje nikłe szanse na zatrudnienie w Mołdawii poza obszarem Autonomii Gagauzji. Rząd mołdawski nadal boryka się ze sformułowaniem programu, który z jednej strony szanowałby prawa językowe mniejszości narodowych, z drugiej zaś – propagowałby język państwowy tak, by systematycznie niwelować wszelkie bariery językowe.

Brak znajomości języka państwowego sprawia, że Gagauzi mają również ograniczoną możliwość śledzenia wydarzeń w kraju. W kwietniu 2012 roku Mołdawska Rada Audiowizualna zdecydowała się zamknąć rosyjskojęzyczną telewizję NIT w związku z wielokrotnymi naruszeniami Kodeksu Audiowizualnego przez nadawcę. NIT był jedyną rosyjskojęzyczną stacją telewizyjną o zasięgu krajowym. Profesjonalizm stacji, znanej ze swoich prokomunistycznych sympatii, pozostaje kwestią mocno dyskusyjną, ale wraz z jej zamknięciem możliwości śledzenia wiadomości mołdawskich, oglądania mołdawskiej publicystyki czy programów kulturalnych zostały znacznie uszczuplone. Co prawda, nadawca publiczny – Teleradio Moldova (TRM) oraz prywatne stacje telewizyjne o zasięgu krajowym – Publika TV i Prime TV nadają swoje serwisy informacyjne zarówno w języku państwowym, jak i w języku rosyjskim, Gagauzi chętniej jednak czerpią informacje z rosyjskich kanałów telewizyjnych dostępnych poprzez sieci kablowe i telewizję satelitarną. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że według badań przeprowa-

nych przez IREX telewizja jest nadal głównym źródłem informacji dla ponad 70 proc. Mołdawian²⁴, brak rosyjskojęzycznego mołdawskiego kanału telewizyjnego w znaczący sposób zuboża wiedzę Gagauzów na temat mołdawskiej polityki. Ograniczona możliwość śledzenia dyskursu politycznego w mołdawskich mediach sprawia, że poczucie izolacji pogłębia się, co z kolei umacnia obawy, które stały się przyczyną konfliktu etnicznego na początku lat 90. i które obecnie sprawiają, że Gagauzi chętniej widzą się w Unii Celnej niż w Unii Europejskiej.

Odnosząca sukcesy na płaszczyźnie integracji z UE Mołdawia musi zwrócić większą uwagę na mniejszości narodowe i etniczne, podejmując działania mające na celu włączenie ich do debaty publicznej i dialogu politycznego. Należałoby rozważyć nowelizację prawa prowadzącą do zmian systemu partyjnego tak, by otworzyć go dla partii reprezentujących elektoraty poszczególnych regionów czy mniejszości. Ponadto korzystna byłaby zmiana ordynacji wyborczej, która zwiększyłaby więź deputowanego z elektoratem. Dyskurs polityczny musi być jednak wspierany przez świadomą politykę rządu mołdawskiego, chroniącego języki mniejszości i jednocześnie propagującego język państwowy w skali kraju. Krokiem w tym kierunku byłaby z pewnością planowana ratyfikacja Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych. W całym spektrum problematyki polityki rządu Mołdawii wobec mniejszości narodowych i etnicznych szczególne znaczenie ma kwestia Terytorium Autonomicznego Gagauzja, którego prawidłowe funkcjonowanie może ułatwić negocjacje z Naddniestrzem, a w konsekwencji także dalsze negocjacje z UE.

²⁴ 13,8 proc. czerpie informacje z Internetu, 6,2 proc. – z radia. Gazety są źródłem informacji jedynie dla 1,6 proc. społeczeństwa; IREX Media Sustainability Index Report, 2013, <http://www.irex.org/sites/default/files/u128/Moldova.pdf> [dostęp: 20.02.2014].

MOŁDAWIA W EUROPEJSKIEJ POLITYCE BEZPIECZEŃSTWA. KONTEKST REGIONALNY

Odpowiedź na pytanie o miejsce Mołdawii na europejskiej mapie bezpieczeństwa wymaga określenia, jak w tym kontekście oceniany jest cały region, do którego państwo to przynależy, czyli Europa Wschodnia. Choć jest on względnie spokojny w porównaniu z południowym sąsiedztwem Europy, to jednak przecina go pas niestabilności, biegnący od Kaukazu Północnego (rosyjskiego), poprzez Kaukaz Południowy (separatyzm w Gruzji, Górski Karabach), aż do mołdawskiego Naddniestrza. Nierozwiązane wschodnioeuropejskie konflikty w powszechnym odbiorze nie stanowią fundamentalnego zagrożenia dla stabilności Europy, niemniej jednak błędem byłoby lekceważenie ich destrukcyjnego wpływu. Pomijając ich bezpośrednie negatywne skutki dla poszczególnych państw, trzeba zauważyć, że pośrednio przyczyniły się one między innymi do wykolejenia Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, co było kwestią o znaczeniu ogólnoeuropejskim.

Obecność wojskowa Rosji w Gruzji i Mołdawii, militaryzacja Abchazji i Osetii Południowej, wyścig zbrojeń między Azerbejdżanem i Armenią, wreszcie – pojawiające się niekiedy zapowiedzi zwiększenia rosyjskiej obecności wojskowej w Naddniestrzu są dobitnymi świadectwami występowania rysy w systemie bezpieczeństwa

¹ Autor jest analitykiem Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Opinie zaprezentowane w niniejszym artykule wyrażają punkt widzenia autora i nie powinny być traktowane jako stanowisko BBN.

europejskiego. Wojna rosyjsko-gruzińska z sierpnia 2008 roku była dowodem, że określanie konfliktów w Europie Wschodniej mianem „zamrożonych” jest raczej zabiegiem usypiającym niż trafnym opisem rzeczywistości.

W tym kontekście rozwój sytuacji w Mołdawii, poczynwszy od końca 2012 roku, mógł napawać niepokojem. Wówczas wspierane przez Rosję separatystyczne Naddniestrze ogłosiło nową strategię polityki zagranicznej, w której wysokie miejsce zajął zamiar integracji z euroazjatycką Unią Celną. Cel ten stał w opozycji do polityki władz Mołdawii, które od 2009 roku przyspieszyły działania na rzecz integracji z Unią Europejską. W 2013 roku w strefie konfliktu wzrosła liczba incydentów (między innymi dochodziło do utrudniania dostępu do Nadniestrza obserwatorom OBWE i prowokacji w nich wymierzonych oraz konfliktów między funkcjonariuszami mołdawskimi i naddniestrzańskimi w regionie miejscowości Varnița, które nasiliły się po wydaniu w czerwcu przez Tyraspol dekretu o granicy państwowej). Stabilności nie pomagały wypowiedzi polityków rosyjskich. Przykładowo 18 października 2013 roku doradca prezydenta Rosji Siergiej Głazjew oświadczył, że podpisanie umów stowarzyszeniowych przez państwa Partnerstwa Wschodniego wymusiłoby militarną zmianę balansu sił w strefach nierozwiązanych konfliktów, w pierwszej kolejności w Nadniestrzu.

Stosowane w opisie Mołdawii i całego regionu podejście „geopolityczne” (wschodnioeuropejski pas niestabilności) i „militarne” (koncentracja na naruszeniach bezpieczeństwa) można uzupełnić o trzeci wymiar, który da się określić jako „realistyczno-technokratyczny”. Taki punkt widzenia odzwierciedlał między innymi raport unijnej Wysokiej Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Catherine Ashton z 15 października 2013 roku, poświęcony dyskusji na temat Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. To trzecie podejście zakłada, że Europa Wschodnia nie tylko nie stanowi żywego zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego (jakim może stać się Południe), lecz nawet może – po spełnieniu określonych warunków – wnieść wkład w stabilność kontynentu. W tej optyce europejski Wschód jest domeną polityki rozwojowej, modernizacyjnej; natomiast Południe pozostaje areną, na której zaangażowanie europejskie przeja-

wia się przede wszystkim w stosowaniu narzędzi związanych z „twardym” bezpieczeństwem i zarządzaniem kryzysowym.

Wschód może być postrzegany jako potencjalny „dostawca bezpieczeństwa”, wspierający unijne czy ONZ-owskie kontyngenty – w tym celu konieczne jest kontynuowanie procesu transformacji, zbliżającego państwa regionu do standardów europejskich. Oferta transformacyjna Zachodu nie pomija sfery bezpieczeństwa: UE proponuje zainteresowanym państwom Europy Wschodniej wsparcie reform ich sektorów bezpieczeństwa, między innymi w zakresie budowania cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi oraz przejrzystego systemu sprawiedliwości.

Lider Partnerstwa Wschodniego

Przez ostatnie kilka lat Mołdawia jest określana jako największa nadzieja Partnerstwa Wschodniego. Droga do tego stanu rzeczy nie była prosta, jeszcze w połowie ubiegłej dekady państwo to było bowiem uważane przede wszystkim za problem, w czym sfera bezpieczeństwa odgrywała istotną rolę. Mołdawię kojarzono zwłaszcza z „czarną dziurą bezpieczeństwa”, czyli z Naddniestrzem.

Kiszyniów, wspierany przez zagranicznych partnerów, uczynił jednak wiele, by poprawić niekorzystny wizerunek. Ważnym krokiem było uruchomienie w 2005 roku, we współpracy z Ukrainą, unijnej misji zajmującej się poprawą funkcjonowania granicy obu państw (EUBAM). Pozwoliło to zredukować obawy związane z nielegalnym obrotem dokonywanym *via* Naddniestrze.

Mołdawia pozostaje państwem neutralnym (zapisy konstytucyjne potwierdzono między innymi w strategii bezpieczeństwa narodowego z 2008 roku), lecz od wyborów 2009 roku i objęcia władzy przez proeuropejską koalicję „wielowektorowość” w polityce zagranicznej państwa została w praktyce zarzucona na rzecz orientacji proeuropejskiej. Było to o tyle ważne, że pod „wielowektorowością” w istocie skrywała się nie tylko chęć manewrowania między Wschodem a Zachodem, lecz także dążenie do utrzymania *status quo* na scenie wewnętrznej – rozbudowy i wzmacniania oligarchicznego, skorumpowanego i coraz bardziej autokratycznego systemu. Dokonany przez Kiszyniów jasny wybór, potwierdzony w kolejnych latach (między innymi wybory par-

lamentarne w listopadzie 2010 roku), pozytywnie wyróżniał Mołdawię na tle innych państw Europy Wschodniej. Optymizm wzbudził również sposób rozwiązania przesileń politycznych z lat 2012–2013: w drodze negocjacji, a nie na ulicy.

Mołdawii sprzyjało także zwiększone zainteresowanie ze strony UE. Można je datować od rozszerzenia Unii o Rumunię (2007 roku) i tym samym powstania granicy unijno-mołdawskiej. W kolejnym roku nastąpiło zintensyfikowanie prac nad ożywieniem wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa UE (przyspieszone przez konflikt Rosji z Gruzją), które zaowocowały powołaniem Partnerstwa Wschodniego wiosną 2009 roku. Odpowiedzialna polityka Mołdawii, między innymi znacząca poprawa relacji z oboma sąsiadami (podpisanie umowy o granicy z Rumunią w 2010 roku, uregulowanie sporów granicznych z Ukrainą i pierwsze po pięcioletniej przerwie posiedzenie mołdawsko-ukraińskiej komisji międzyrządowej ds. współpracy handlowo-ekonomicznej w 2011 roku), budowała pozytywny wizerunek Kiszyniowa w unijnych stolicach.

Współgrała z tym taktyka przyjęta wobec Naddniestrza: pozbawiona elementów konfrontacji i zakładająca bezpośrednie kontakty z liderami separatystów. Władze w Kiszyniowie założyły, że długofalowo rozwiązaniu konfliktu będzie sprzyjać europeizacja i rozwój prawobrzeżnej Mołdawii. W końcu 2011 roku podczas przewodnictwa Litwy w OBWE zostały wznowione negocjacje dotyczące konfliktu naddniestrzańskiego w formacie 5+2. Nie przyniosły one wprawdzie postępu w kwestii ostatecznego uregulowania konfliktu (to wydaje się mało prawdopodobne z uwagi na obecność 1300-osobowego kontyngentu sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej, która sprawia, że gotowość reżimu w Tyraspolu do poszukiwania realnego kompromisu jest niska), niemniej jednak za kroki w dobrym kierunku można uznać samą zgodę zaangażowanych w proces stron na regularne spotkania, ustalenie zasad prowadzenia negocjacji oraz ich podjęcie w sprawie wielu kwestii praktycznych (np. swobody poruszania się i przywrócenia połączeń komunikacyjnych). W 2013 roku kontynuowano bezpośredni dialog na szczeblu przywódców (spotkania premiera I. Leanci z liderem separatystów J. Szewczukiem w czerwcu i październiku). UE wsparła tę filozofię, angażując się finansowo i organizacyjnie w mające służyć zwięk-

szeniu zaufania projekty w strefie konfliktu oraz czasowo zawieszając stosowanie sankcji wizowych wobec urzędników naddniestrzańskich², a także przyznając Mołdawii znaczne (w stosunku do ogólnego budżetu PW i w przeliczeniu na głowę) środki pomocowe, przy czym około 15 proc. pomocy rocznej UE dla Mołdawii trafiało do Naddniestrza.

Doceniając wysiłki Mołdawii, 12 stycznia 2010 roku Bruksela rozpoczęła także z Kiszyniowem rozmowy na temat umowy stowarzyszeniowej. Przebiegły one sprawnie i już w marcu 2013 roku zostały zakończone. Mołdawię wsparły również USA, czego symbolicznym wyrazem była wizyta wiceprezydenta J. Bidena w marcu 2011 roku.

Pogłębienie współpracy Zachodu z Mołdawią objęło także sferę bezpieczeństwa. Inicjatywa niemiecka z czerwca 2010 roku z Mesebergu (powołanie unijno-rosyjskiego komitetu ds. polityki bezpieczeństwa pod warunkiem podjęcia wspólnego wysiłku na rzecz rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu) niezależnie od swojego fiaska postawiła Mołdawię w centrum europejskiej debaty. Świadectwem rosnącego znaczenia Mołdawii w polityce Niemiec była wizyta kanclerz Angeli Merkel w Kiszyniowie 22 sierpnia 2012 roku.

W grudniu 2012 roku Mołdawia podpisała z UE porozumienie techniczne umożliwiające jej udział w unijnych operacjach zarządzania kryzysowego w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (parlament mołdawski ratyfikował umowę w kwietniu 2013 roku). Tym samym Kiszyniów pokazał, że polityka neutralności nie ogranicza jego zdolności do wspierania wysiłków na rzecz stabilności międzynarodowej. W październiku 2013 roku rząd Mołdawii przyjął wstępną decyzję o skierowaniu kontyngentu do Kosowa.

Warto również podkreślić pozytywną dynamikę współpracy NATO–Mołdawia, która obejmuje między innymi wsparcie Sojuszu dla reform sił zbrojnych, systemu bezpieczeństwa i policji, reform w dziedzinie niezależnego wymiaru sprawiedliwości.

² Część ograniczeń w 2012 roku w ogóle zniesiono. UE zastrzegła sobie jednak możliwość powrotu do sankcji w zależności od oceny rozwoju sytuacji, przedłużając formalnie obowiązywanie sankcji do 30 września 2014 roku.

Zaangażowanie Polski

Polska przekonuje swoich partnerów w UE i NATO, aby patrzyli na Wschód kompleksowo. Warszawa stoi na stanowisku, że remedium na problemy trapiące państwa Partnerstwa Wschodniego i na zasypanie geopolitycznego uskoju w regionie jest w pierwszej kolejności konsekwentna polityka modernizacyjna, a w perspektywie – integracyjna. Stworzy ona przesłanki do stopniowego zaradzenia kryzysom w sferze bezpieczeństwa. Jednocześnie nie powinno się tracić z pola widzenia bieżącej sytuacji bezpieczeństwa w strefach wschodnioeuropejskich konfliktów, reagując wyprzedzająco na możliwe przypadki eskalacji kryzysów. Stąd silne wsparcie RP na przykład dla misji monitorującej UE w Gruzji.

Zgodnie z powyższą logiką aktywizacja współpracy UE z Mołdawią była wspierana przez Polskę. Za symboliczną datę można uznać lipiec 2008 roku i pierwszą od uzyskania przez Mołdawię niepodległości (1991) oficjalną wizytę ministra spraw zagranicznych RP w Kiszyniowie. Od tego czasu dialog dwustronny charakteryzował się dużą intensywnością (między innymi wzajemne wizyty premierów, wizyta oficjalna prezydenta RP w Mołdawii w grudniu 2012 roku). Do najważniejszych wyników wzajemnych kontaktów można zaliczyć rozpoczęcie w 2010 roku prac Polsko-Mołdawskiego Forum Integracji Europejskiej, powstanie w UE dzięki aktywności Polski Grupy Przyjaciół Mołdawii, utworzenie w Mołdawii w 2012 roku Centrum Informacyjnego dla Władz Lokalnych (stworzone na mocy porozumienia między MSZ RP a Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Budownictwa Mołdawii, jest współfinansowane przez polskie MSZ i USAID). W działania wobec Mołdawii Polska z sukcesem angażowała partnerów z UE, czego przykładem jest wspólna wizyta ministrów spraw zagranicznych Polski i Szwecji w Kiszyniowie w grudniu 2010 roku oraz powtórnie – z dodatkowym udziałem szefa dyplomacji brytyjskiej – w lutym 2013 roku. Elementami polskiego zaangażowania w sferze bezpieczeństwa są wniesienie znaczącego udziału do misji EUBAM i jej polityczne wspieranie na forum UE, zabiegi o udzielenie Mołdawii wsparcia w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, działania na rzecz włączenia współpracy w sferze bezpieczeństwa z Mołdawią (i innymi zainteresowanymi państwami) do prac Partnerstwa Wschodniego.

Podsumowanie

W ostatnich latach Mołdawia przeszła imponującą drogę, zmieniając swój status na mapie europejskiego bezpieczeństwa: z kategorii „problemu” stała się „wyzwaniem”, a coraz częściej bywa określana jako „szansa”. Aby ta ewolucja okazała się trwała, pożądane są dalsze wysiłki i odpowiedzialna polityka władz w Kiszyniowie.

Potrzebne jest również dalsze wsparcie ze strony partnerów zagranicznych, przede wszystkim UE. Okazję do przemyślanej polityki w tym zakresie stwarza zyskujące popularność w UE „kompleksowe podejście”, zakładające w polityce zagranicznej łączenie instrumentów twardych (ze sfery polityki bezpieczeństwa) z innymi formami politycznego oddziaływania. W przypadku Mołdawii wydaje się, że oprócz utrzymania znaczenia narzędzi dotyczących bezpieczeństwa i stabilności (wsparcie dla zarządzania granicą, monitorowanie sytuacji w strefie konfliktu, zaangażowanie w proces 5+2) kluczowe będzie stanowcze i poparte odpowiednimi alokacjami finansowymi stosowanie narzędzi promujących głęboką modernizację.

Sukces reform w Mołdawii w długim czasie stworzyłby warunki do znalezienia politycznego rozwiązania kryzysu w Naddniestrzu. Stopniowo integrujące się ze strukturami europejskimi państwo mołdawskie stałoby się atrakcyjnym partnerem dla Tyraspoła oraz nie mogłoby być ignorowane przez stojącą za jego plecami Moskwę.

Nie jest marzeniem ściętej głowy doprowadzenie do sytuacji, w której uregulowanie naddniestrzańskie staje się wzorcem dla innych przedłużających się konfliktów w Europie Wschodniej. To leży w zasięgu Mołdawii i powinno stać się jednym z priorytetów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE.

JAKUB PIENKOWSKI

GRANICA RUMUŃSKO-MOŁDAWSKA — ASPEKTY INFRASTRUKTURALNE ZEWNĘTRZNEJ GRANICY UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie stanu infrastruktury transgranicznej i współpracy w tej dziedzinie pomiędzy Rumunią a Mołdawią. Z uwagi na to, że wspólna granica między obydwooma państwami jest równocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, zagadnienia te mają kluczowe znaczenie dla rozwoju wzajemnej wymiany handlowej, swobody podróżowania, ale także zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i transportowego Mołdawii. Bez sprawnej infrastruktury granicznej integracja czy choćby zacieśnienie stosunków unijno-mołdawskich nie będzie możliwe.

Granica między Rumunią a Mołdawią liczy 621,3 km. Zaledwie 570 m stanowi granica biegnąca po Dunaju. Pozostała część przebiega w całości poprzez wody Prutu, który oddziela Republikę Mołdawii od Mołdawii Rumuńskiej. W czasach komunistycznych granica pozostawała praktycznie zamknięta dla normalnego ruchu. Odbudowano zaledwie kilka mostów zniszczonych w czasie wojny, ale faktycznie wykorzystywano je tylko do wymiany towarowej między Rumunią a ZSRR, dla której Mołdawska SRR stanowiła wyłącznie terytorium tranzytowe. Natomiast komunikacja między zwykłymi mieszkańcami obu brzegów była w praktyce niemożliwa. Działo się tak na skutek nieufnego stosunku Nicolae Ceaușescu wobec ZSRR i chęci odizolowania przez Moskwę dawnej Besarabii od macierzystej Rumunii.

Wydawało się, że wraz z upadkiem ZSRR, nawet jeśli Besarabia nie powróci do Rumunii, to granica na Prucie, która oddzielała Mołdawian od Rumunów, faktycznie zniknie i jej przekraczanie będzie przypominało raczej przejście wewnątrzpaństwowej granicy administracyjnej niż granicy międzypaństwowej. Nadzieje takie budziło wydarzenie z czasów Jesieni Narodów, które przeszło do historii jako Most kwiatów (*Podul de flori*). W dniu 6 maja 1990 roku w godzinach 13.00–19.00 Rumuni mieli możliwość przekroczenia granicy do Mołdawskiej SRR przez osiem przejść granicznych (w tym wąskie mosty kolejowe) bez żadnej kontroli granicznej. Przejścia przez mosty przerosły się w uroczyste procesje, na czele których kroczyli księża i niesiono ikony, a niezliczone tłumy niosły flagi rumuńskie, a także bukiety kwiatów, które wrzucano do Prutu. Granicę przekroczyło wtedy nawet 1 200 000 osób. Natomiast 16 czerwca 1991 roku w podobny sposób do Rumunii mogli wejść Mołdawianie. Z tej możliwości skorzystało około 240 000 ludzi¹.

Euforia i nastroje zjednoczeniowe wśród ludności jednak szybko opadły. Dodatkowo władze w Bukareszcie i Kiszyniowie, zamiast nawiązać konstruktywną współpracę, prześcigały się w udowadnianiu swojej ignorancji, niedbalstwa, a nierzadko także złośliwości i wrogości względem siebie. W rezultacie granica między bratnimi krajami wcale nie przestała być mniej uciążliwa. Po przeszło 20 latach sąsiedztwa Prut faktycznie wciąż bardziej dzieli, niż łączy Mołdawian i Rumunów. Ponurym symbolem tego stanu rzeczy był to, że aż do 2010 roku po mołdawskiej stronie dostęp do granicznego Prutu był broniiony przez zbudowane jeszcze w czasach ZSRR zasieki z drutu kolczastego².

¹ Zob. <http://www.poduldeflori.ro> [dostęp: 20.05.2014]; S. Popa, *Cine își mai a mintește de Podul de Flori?*, „Unimedia”, 6.05.2009, www.unimedia.info [dostęp: 20.05.2014].

² W czasach radzieckich 8 spośród 11 odcinków granicznych umocniono zasiekami. Urzędujący w latach 2001–2009 komunistyczny prezydent Vladimir Voronin nie tylko odmawiał demontażu zasieków, lecz także groził więzieniem samorządowcom, którzy chcieli dokonać tego samodzielnie i na własny koszt. Decyzję o likwidacji zasieków podjął premier nowego rządu Sojuszu na rzecz Integracji Europejskiej Vlad Filat, który argumentował to chęcią przywrócenia dobrosąsiedzkich stosunków z Rumunią oraz polepszenia atrakcyjności inwestycyjnej i komfortu życia w rejonach przygra-

Mosty i komunikacja transgraniczna

W 1918 roku w chwili przyłączenia Besarabii do Rumunii na Prucie istniały tylko trzy mosty kolejowe. Władze rumuńskie niezwłocznie jednak przystąpiły do budowy 10 nowych mostów³, a w kolejnych latach następnych. W rezultacie w okresie międzywojennym Besarabię łączyły z Rumunią 22 mosty (wiele z nich było drewnianych). Most przypadał średnio co 31 km biegu rzeki⁴. W czasie II wojny światowej zostały zniszczone wszystkie mosty, poza kolejowymi Ungheni-Holboca (zbudowany w latach 1876–1877 przez Gustawa Eiffela⁵) i Canteмир-Fălcui. W korycie Prutu zalegały ruiny 25 zniszczonych mostów⁶. Szczątki konstrukcji władze radzieckie bezpośrednio po wojnie uprzętały. Dopiero w 1949 roku odbudowano mosty (drogowe i kolejowe) Gałac–Giurgiulești, w 1956 – Leușeni–Albița, w 1963 – Kaguł–Oancea, w 1966 – Sculeni–Sculeni, a w 1978 otworzono przejazd po koronie zapory Costești–Stâncă⁷.

nicznych; zob. V. Marin, „Zidul” de sârmăghimpată de pe Prut vacădea, „Adevarul”, 16.12.2009, www.adevarul.ro [dostęp: 20.05.2014].

³ Ch.U. Clark, *Bessarabia*, New York 1927, wersja elektroniczna, www.depts.washington.edu [dostęp: 20.05.2014].

⁴ *Pod european peste Prut. Moldovenii din sud își doresc afaceri cu românii de lângă graniță*, „Publika.md”, 14.11.2013, www.publika.md [dostęp: 20.05.2014].

⁵ W maju 2012 roku rada miejska Ungheni, dla uczczenia 135. rocznicy budowy mostu, nadała mu imię Gustawa Eiffela; zob. M. Ursu, *Podul feroviar peste râul Prut va purta numele lui Gustave Eiffel*, „Adevarul”, 6.06.2012, www.adevarul.ro [dostęp: 20.05.2014].

⁶ Mosty pomiędzy Lipcani–Rădăuți, Bădragii–Vechi–Șerpenița, Stâncă–Branîște, Bederei–Santa Maria (2 mosty), Valea Rusului–Lucăceni, Taxobeni–Caragea, Sculeni–Mitropolie, Ungheni–Valea–Lungă (3 mosty), Buzdugani–Buzdugani (2 mosty), Costuleni–Costuleni (2 mosty), Nemțeni–Cotul Morii, Leușeni–Râșești, Sărata–Râzești–Sărata, Leova–Bumbăta (3 mosty), Hănășeni Noi–Berezeni, Leca–Fălcui, Gotești–Cârja (2 mosty); V. Basiul, *Podurile dintre frați: câte treceri am avut peste râul Prut și câte au rămas*, „Adevarul.md”, 4.05.2014, www.adevarul.md [dostęp: 20.05.2014].

⁷ V. Cubreacov, *Podul Leova–Bumbăta. Încremenirea în Project*, „Flux”, 4.09.2009, www.flux.md [dostęp: 10.05.2010].

Obecna sytuacja na Prucie przypomina bardzo tę z 1918 roku. Podstawowym problemem w sprawnej komunikacji między Mołdawią i Rumunią, a co za tym idzie – z całą Unią Europejską, pozostaje brak mostów. Sąsiednie kraje łączy jedynie dziewięć przepraw, co automatycznie sprawia, że podróżni i towary z dalszych części Europy nie mają możliwości płynnego i łatwego przekraczania granicy. W dodatku trzy to mosty kolejowe, z których zaledwie jeden (Ungheni–Holboca) służy do regularnego ruchu pasażerskiego. Problem ten jest uciążliwy przede wszystkim dla mieszkańców obu brzegów Prutu (z których wielu ma rodziny na drugim brzegu), którzy niejednokrotnie do najbliższego mostu muszą dojeżdżać około 200 km.

Wprawdzie Kiszyniów i Bukareszt wielokrotnie zapowiadały uruchomienie programu budowy całej listy mostów, faktycznych efektów wciąż jednak brakowało. Od ogłoszenia niepodległości przez Republikę Mołdawii w 1991 roku udało się odbudować (koszt 11 mln euro, które wyasygnowała Komisja Europejska w ramach programów TACIS i PHARE) tylko zniszczony w czasie II wojny światowej most w górnym biegu Prutu, pomiędzy miejscowościami Lipcani w Mołdawii i Radauți w Rumunii, i otworzyć go w lutym 2010 roku po licznych perturbacjach⁸.

⁸ Sam most oraz dojazdy i infrastrukturę przejścia granicznego po mołdawskiej stronie ukończono w połowie 2007 roku. Jednak aż do początku 2010 roku nie zostało ono otwarte z powodu nieukończenia prac po stronie rumuńskiej. Kiszyniów starał się naciskać na Bukareszt w sprawie finalizacji inwestycji, jednakże nie przynosiło to żadnych efektów poza werbalnymi obietnicami. Z całą pewnością była to reakcja na nieprzyjazne wobec Rumunii poczynania rządzących wówczas Mołdawią komunistów. Po odsunięciu ich od władzy i utworzeniu nowego rządu Sojuszu na rzecz Integracji Europejskiej w czasie rozmowy telefonicznej między prezydentem Rumunii Traianem Băsescu i nowym premierem Mołdawii Vladem Filatem w styczniu 2010 roku ustalono, że most i przejście graniczne zostaną przygotowane do otwarcia w ciągu 10 dni. Ostatecznie ceremonia otwarcia odbyła się 15 lutego 2010 roku. W 2010 roku przez przejście graniczne zostało odprawionych 190 tys. osób i 97,5 tys. pojazdów, a w roku 2011 odpowiednio 198 tys. i 99,5 tys.; zob. I. Strelciuc, *Filat scoate lumea la protest e împotriva autorităților române?*, „Cotidian Național”, 3.02.2009, www.flux.md [dostęp: 10.05.2010]; *Premier calls upon Romanian authorities to speed up Lipcani-Radauti station opening*, „Infotag”, 29.01.2009, www.azi.md [dostęp: 10.05.2010]; *Chisinau officials decline their responsibility in delaying opening Lipcani – Radauti*

O budowę nowych mostów zabiegają zwłaszcza władze regionalne rumuńskiej Mołdawii oraz przygranicznych obszarów Republiki Mołdawii. Szczególnie uciążliwy jest brak mostu drogowego łączącego Jassy – stolicę rumuńskiej Mołdawii – bezpośrednio z mołdawskim miastem Ungheni, przez które wiedzie główna droga do Kiszyniowa. Nowy most skróciłby dystans między obydwoma stolicami historycznej Mołdawii o 20 km. Dodatkowo władze rumuńskie w przedstawianych planach budowy autostrad przewidują doprowadzenie do granicy autostrady. Nie jest przy tym jasne, czy sam most też byłby zbudowany w standardzie autostradowym. Problemem pozostanie to, że w Republice Mołdawii nie ma ani jednego kilometra autostrady, w samej Rumunii zaś budowa takich dróg postępuje bardzo powoli. Perspektywa połączenia Kiszyniowa z Jassami autostradą, zwłaszcza z uwagi na panujący kryzys gospodarczy, jest zatem w najbliższej przyszłości mało prawdopodobna⁹.

Potencjalnie w przyszłości może powstać jeszcze jeden most autostradowy między Mołdawią a Rumunią. Zbudowany zostałby on w ramach budowy czarnomorskiego ringu autostradowego. Łączyłby Bukareszt z Odessą i przecinałby Prut pomiędzy Gałaczem a Giurgiulești. Ze

customs office, „Info-PrimNeo”, 28.01.2009, www.azi.md [dostęp: 10.05.2010]; *De-schiderea oficială a podului Rădăuți-Lipcani va avea loc la 15 februarie*, „Info-PrimNeo”, 12.02.2010, www.azi.md [dostęp: 10.05.2010]; *Doi ani de la inaugurarea podului Lipcani – Rădăuți Prut între Republica Moldova și România: istorie, statistică și perspective pentru postul vamal*, „Serviciul Vamal al Republicii Moldova”, 15.02.2012, www.customs.gov.md [dostęp: 20.05.2014].

⁹ W listopadzie 2011 roku podczas spotkania w Bukareszcie ministrów transportu Mołdawii – Anatola Șalaru i Rumunii – Ancă Boagiu zapowiedziano (nie określono ram czasowych) budowę mostu drogowego bezpośrednio z Jassów do Ungheni i w ten sposób bezpośrednie połączenie w przyszłości rumuńskiej autostrady Târgu Mureș–Jassy z mołdawską drogą republikańską Kiszyniów–Ungheni; zob. *Distanța dintre orașele Chișinău și Iași se va reduce cu 20 km în urma construcției unui pod peste Prut*, „Noi.md”, 29.11.2011 www.noi.md [dostęp: 20.05.2014]. Za tym, że budowa w możliwym do przewidzenia czasie dojdzie do skutku, przemawia natomiast ogłoszona w grudniu 2013 roku przez premiera Iurie Leancę zgoda Komisji Europejskiej na finansowe wsparcie tego przedsięwzięcia; zob. *Comisia Europeană a acceptat finanțarea construcției unui pod peste Prut*, „Radio Chișinău”, 17.12.2013, www.radiochisinau.md [dostęp: 20.05.2014].

względem na trudną sytuację ekonomiczną, skalę przedsięwzięcia oraz niestabilność polityczną Ukrainy plan ten należy jednak uznać za bardzo mało realny¹⁰.

Szczególnie podnoszona była także konieczność odbudowy mostów w południowym biegu rzeki – między Cantemirem a Leovą. W 2004 roku zapowiedziano odbudowę mostu Leova–Bumbăta. Prace jednak nie ruszyły¹¹. W 2011 roku ponownie ogłoszono plan odbudowy tego mostu, a także drugiego – w okolicach Nisporeni¹². Prace jednak nie ruszyły, a władze rumuńskie na razie zapowiedziały przeprowadzenie remontów czterech kołowych mostów granicznych na Prucie¹³.

W kolejnych latach okazało się, że także nie ma zgody, w którym dokładnie miejscu powinien powstać nowy most w dolnym biegu Prutu. Początkowo Mołdawianie opowiadali się za lokalizacją Leova–Bumbăta, podczas gdy Rumunia optowała za budową bardziej na południe – pomiędzy Fălcu i Leca¹⁴. Ostatecznie w kwietniu 2014 roku

¹⁰ Porozumienie zostało osiągnięte podczas spotkania ministrów transportu Rumunii, Ukrainy i Mołdawii w kwietniu 2014 roku w Sofii w czasie spotkania w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego; zob. *Ministrii Transporturilor din Moldova, România și Ucraina au aprobat traseul Autostrăzii Inelare a Mării Negre pe teritoriul celor trei state*, Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Drogowej 16.04.2014, www.mtid.gov.pl [dostęp: 20.05.2014].

¹¹ Decyzje w sprawie jego odbudowy zapadły w 2004 roku i wtedy wszystkie koszty szacowano na sumę 75,5 mln MDL (lejów mołdawskich; 1 MDL $\approx$ 0,30 PLN), a czas budowy wynosiłby 21–24 miesiące; zob. V. Cubreacov, *Podul Leova–Bumbăta*.

¹² Budowa miałaby być sfinansowana z rumuńskiego funduszu 100 mln euro, powołanego w kwietniu 2010 roku w czasie wizyty p.o. prezydenta Mołdawii Mihaia Ghimpu w Bukareszcie; zob. *România și Republica Moldova vor construi două poduri peste Prut, la Nisporeni și Leova*, „TV7”, 20.08.2011, www.tv7.md [dostęp: 20.05.2014].

¹³ I. Craciun, *Patru poduri peste Prut vor fi refacute*, „Bună ziua Iași”, 8.03.2012, www.bzi.ro [dostęp: 20.05.2014].

¹⁴ *Autoritățile României și Moldovei promit să reconstruiască podul din apropiere de Cantemir, distrus încal de-al Doilea Război mondial*, „Timpul.md” 14.11.2013, www.timpul.md [dostęp: 20.05.2014]; V. Basiul, *Podurile dintre frați: câte treceri am avut peste râul Prut și câte au rămas*, „Adevarul.md”, 4.04.2014, www.adevarul.md [dostęp: 20.05.2014].

premier Rumunii Victor Ponta ogłosił, że popiera budowę obu mostów¹⁵.

Za próbę pewnego kompromisu co do budowy mostu na dolnym Prucie i szukania oszczędności można uznać propozycję przebudowy znajdującego się w tym rejonie mostu kolejowego Fălciu–Stoianovca, który z racji zawieszenia nierentownych połączeń pasażerskich, wykorzystywany jest wyłącznie do incydentalnych przejazdów towarowych. Kosztem 8 mln euro mógłby zostać on przebudowany na most kolejowo-kołowy – dostępny także dla ruchu samochodowego. Rozwiązanie to byłoby o wiele tańsze, szybsze i łatwiejsze do realizacji od strony technicznej. Poza tym rozwiązany zostałby problem finansowania konserwacji praktycznie nieużywanego mostu kolejowego.

Kolejowe połączenia transgraniczne

Jak już wspomniano, mosty kolejowe między Rumunią a Mołdawią są wykorzystane tylko w niewielkim stopniu. Wynika to w dużej mierze z faktu, że koleje rumuńskie (CFR) mają rozstaw szyn 1435 mm, a mołdawskie (CFM) mają, pozostały w spadku po ZSRR, rozstaw 1520 mm. Konieczność zmiany podwozia lub przeładunku towarów sprawia, że połączenia kolejowe na krótkich trasach, to znaczy między samą Rumunią a Mołdawią, są mało atrakcyjne w porównaniu z transportem samochodowym¹⁶. Natomiast wymiana towarów masowych i długodystansowych między Rumunią i krajami bałkańskimi a dawnym ZSRR, która stanowiła gros przewozów tranzytowych przez Mołdawię, uległa drastycznej redukcji.

W efekcie wspomniana linia Fălciu–Stoianovca o podwójnym rozstawie (splocie) 1435 i 1520 mm pozostaje praktycznie nieużywana. W rezultacie nawet rozebrano tory 1435 mm, a terminal przeładunko-

¹⁵ O. Bărbulescu, *Ponta promite sprijin pentru construcția podului peste Prut de la Bumbăta-Leova*, „Mediafax.ro”, 4.04.2014, www.mediafax.ro [dostęp: 20.05.2014].

¹⁶ Zmiana podwozi w Ungheni w pociągu pasażerskim trwa około 45 min; zob. *Ce se întâmplă cu trenurile în Moldova? Cu răspunsul la întrebarea asta câștigi la „Vrei să fii milionar”*, „Evenimentul”, 12.02.2014, www.ziarulevenimentul.ro [dostęp: 20.05.2014].

wy Prut II jest zamknięty. Szerokotorowe połączenie Giurgiulești–Gałac straciło sporo na znaczeniu wraz ze zmniejszeniem produkcji huty w Gałacz, która importuje z Ukrainy rudę żelaza. Pewne nadzieje na ożywienie ruchu daje dopiero budowa transgranicznej nitki 1435 mm, która zapewni bezpośrednie połączenie portu w Giurgiulești z europejskim systemem kolejowym¹⁷. Jedynie most Ungheni–Holboca służy regularnemu transportowi kolejowemu między krajami. Zmiana podwozi dokonywana jest po mołdawskiej stronie w Ungheni (korzysta z niego para pociągów pasażerskich Kiszyniów–Bukareszt–Kiszyniów). Dodatkowo Ungheni i Jassy połączone są splotem 1435/1520 mm. Splot kończy się jednak na obsługującej głównie ruch towarowy i leżącej na uboczu stacji Jassy Socola, co sprawia, że ruch pasażerski między samymi Jassami a Kiszyniowem nie może być obsługiwany przez mołdawskie składy lokalne i pasażerowie muszą przesiadać się w Ungheni. W rezultacie połączenia kolejowe nie są tak atrakcyjne i efektywne, jak mogłyby być. Problem może zostanie rozwiązany za sprawą zawartego w grudniu 2013 roku porozumienia, przewidującego, że Rumunii dołożą 10 km torów o rozstawie rosyjskim, które pozwolą mołdawskim pociągom pasażerskim dojeżdżać aż do stacji Nicolina, położonej w centrum miasta i na głównej magistrali kolejowej przebiegającej przez Jassy¹⁸.

Zmiana rozstawu szyn na całej sieci CFM, mimo że, być może, byłaby racjonalna i ogólnie sprzyjałaby szybszej integracji Mołdawii z UE, wobec skali przedsięwzięcia i możliwości mołdawskiego budżetu wydaje się całkowicie nierealna¹⁹.

¹⁷ Teoretycznie zapewniałoby ono najkrótsze połączenie między Kiszyniowem a Bukaresztem. Jego budowa, którą planowano zakończyć w 2012 roku, trwa jednak do dziś. Dodatkowo wciąż nie został naprawiony rozmyty przez wodę odcinek Ka-guł–Giurgiulești, który zapewnia komunikację z resztą kraju, natomiast transport przez ukraińskie Reni pociąga za sobą opłaty tranzytowe. A przede wszystkim nawet wykonanie tych wszystkich prac nie rozwiąże problemu różnego rozstawu szyn między całą siecią CFM i CFR.

¹⁸ *Autoritățile de la Chișinău vor 10 km de cale ferată cu ecartament rusesc între gara Nicolina și orașul Ungheni*, „Timpul.md”, 18.12.2013, www.timpul.md [dostęp: 20.05.2014].

¹⁹ Przekucie szyn tylko na trasie Ungheni–Kiszyniów (razem z elektryfikacją trakcji) kosztowałoby przynajmniej 500 mln euro. Dlatego być może warto rozwa-

Żegluga i wykorzystanie wód Prutu

Rozwój gospodarczy Republiki Mołdawii, która jest jednym z najbiedniejszych krajów Europy, cierpi na skutek niewydolności wewnętrznych linii komunikacyjnych na osi północ–południe. Także przyległa do niej Mołdawia Rumuńska jest jednym z bardziej zaniedbanych i niedorozwiniętych gospodarczo regionów kraju. Dlatego trudno zrozumieć, dlaczego na Prucie, który jest dużą rzeką, uchodzącą do Dunaju i przez to połączoną z Morzem Czarnym oraz całym europejskim systemem wód śródlądowych, Rumunia i Mołdawia nie podjęły realnej współpracy w celu ustanowienia żeglugi.

Prut był żeglowny od 1856 roku, ale zorganizowaną żeglugę rozpoczęto w 1870 roku. W czasach Wielkiej Rumunii żegluga (możliwa do Sculeni, dla statków o nośności 300–600 t) była bardzo intensywna, ale ustała wraz z aneksją Besarabii przez ZSRR w czerwcu 1940 roku. Po wojnie nie została wznowiona. Dopiero w 1968 roku doszło do ocieplenia relacji rumuńsko-radzieckich. Dzięki temu obie strony wspólnie wybudowały w latach 1974–1979 elektrownię wodną Stânca-Costești (na 535 km biegu), która nie tylko produkowała energię elektryczną, lecz także miała chronić dolinę Prutu przed powodzią. ZSRR, w porozumieniu z Rumunią, rozpoczął także przygotowanie drogi wodnej od ujścia do tamy wspomnianej elektrowni. W Ungheni na terenie Mołdawskiej SRR w 1968 roku otworzono port rzeczny. Wkrótce jednak na skutek osunięć ziemi prace zostały zaniechane i ostatecznie żeglugę przywrócono tylko na odcinku do Kagułu. Moskwa i Bukareszt w latach 70. rozważały jeszcze kilka planów ponownego uczynienia rzeki żeglowną, wszystkie jednak ostatecznie zakończyły się fiaskiem²⁰.

Po uzyskaniu niepodległości przez Republikę Mołdawii Kiszyniów i Bukareszt rozpoczęły rozmowy i przygotowania studiów wykonalno-

żyć wprowadzenie w ruchu między Mołdawią a Rumunią systemów automatycznej zmiany rozstawu kół [np. polskiego SUW-2000 lub hiszpańskiego Talgo]; zob. I. Macovei, *Schimbarea ecarteramentului e „o problemă mai mult poetică”?*, „Timpul.md”, 29.02.2012, www.timpul.md [dostęp: 20.05.2014].

²⁰ T. Ciobotaru, *Strategia Dunării redeschide navigația pe Prut*, „Presă Galati.ro”, 5.07.2013, www.presagalati.ro [dostęp: 20.05.2014].

ści przywrócenia żeglugi na Prucie. W 1995 roku przygotowano nawet projekt Konwencji Prutu, która regulowałaby także sprawy żeglugi, od 1997 roku Mołdawia straciła jednak zainteresowanie tą sprawą. W rezultacie po rzece statki wcale nie pływały poza sporadycznymi lokalnymi rejsami mołdawskich jednostek przewożących kruszywo²¹.

Przywrócenie normalnej żeglugi na Prucie, którym można byłoby tanio transportować zwłaszcza drewno i zboże, pozwoliłoby wschodnim, dość biednym judećom (województwom) Rumunii: Botoșani, Galaț, Vaslui, a zwłaszcza Jassom (które z rangi stolicy Gospodarstwa Mołdawskiego spadły do rangi dużego, ale jednak prowincjonalnego miasta, borykającego się z odpływem mieszkańców i brakiem inwestycji), na przyspieszenie rozwoju gospodarczego. Wprawdzie rumuńskie narodowe plany rozwoju z 1996 i 2006 roku przewidują przywrócenie żeglugi oraz budowę nowych portów w Oancea, Fălcui, Risești i Prisăceni, do dzisiaj jednak pozostają one wyłącznie na papierze²². Dlatego władze z județu Vaslui, a w szczególności Jassy, oraz lokalni przedsiębiorcy²³ zabiegają o realizację tego projektu²⁴. Czasem władze

²¹ Odpowiedź (470/11.02.2014) delegowanego ministra transportu Rumunii Mihaia Alexandru Voicu na interpelację w sprawie żeglugi po Prucie posłanki Any Birchall (900B/17.12.2013), Izba Deputowanych Parlamentu Rumunii; strona posłanki Any Birchall, www.cdep.ro [dostęp: 20.05.2014].

²² Tamże; D. Gheorghe, *Un proiect istoric suspendat de neînțelegerile dintre România și Republica Moldova*, „Romania Libera”, 13.02.2014, www.romanialibera.ro [dostęp: 20.05.2014].

²³ Współpracę w tym celu nawiązała Unia Towarzystw Spedycyjnych Rumunii (USER) i Stowarzyszenie Spedytorów i Brokerów Celnych Mołdawii (AEM TRANS). Obie organizacje wysłały premierom Mołdawii i Rumunii wspólny list. Wzywają w nim do przyspieszenia prac oraz oferują swoją pomoc w przedsięwzięciu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego; zob. T. Ciobotaru, *Strategia Dunarii redeschide navigația pe Prut*.

²⁴ Władze județu Jassy zniecierpliwione biernością władz centralnych samodzielnie starają się nawiązywać kontakty w tej sprawie z Kiszyniowem oraz władzami przyległych do Prutu rejonów Mołdawii. Według zapowiedzi przywrócenie żeglugi na Prucie do Ungheni (a więc i na wysokość Jassów) kosztowałoby około 20 mln euro, których część można byłoby pozyskać z funduszy europejskich, zob. *Prutul navigabil în visul lui Simirad*. „Răul ar putea fi utilizat pentru ambarcațiuni ușoare”, „Adevărul Iași”, 12.05.2011, www.iasi.adevarul.ro [dostęp: 20.05.2014]; V. Rotaru, *20 milioane*

postulują wzbogacenie go o budowę kaskady 9–11 niewielkich elektrowni wodnych na Prucie, które zabezpieczyłyby jego dolinę przed powodzią²⁵.

Szansę na powrót do realnych planów przywrócenia żeglugi na Prucie dał dopiero 2011 rok i podpisana między Bukaresztem i Kiszyniowem umowa o stworzeniu przez Rumunię funduszu w wysokości 100 mln euro przeznaczonego na wspólne przedsięwzięcia infrastrukturalne. Strona rumuńska w ramach tego porozumienia zaproponowała mołdawskiej opracowanie studiów wykonalności uporządkowania Prutu w celu przywrócenia żeglugi (1,3 mln euro) oraz prac na rzecz usprawnienia nawigacji w rejonie ujścia Prutu do Dunaju (200 tys. euro). Jednak, jak twierdzą władze rumuńskie, strona mołdawska nie była tym zainteresowana. Mimo to w 2011 roku odbyło się spotkanie wiceministrów transportu w celu omówienia problemu, a w 2012 roku Mołdawia zaprosiła Rumunię do stworzenia mieszanej komisji ds. transportu wodnego, której głównym zadaniem byłoby poszukiwanie źródeł finansowania projektów przywrócenia nawigacji na Prucie. Do dzisiaj do spotkania komisji nie doszło²⁶. Z drugiej strony sprawę żeglowności Prutu omawiano w styczniu 2014 roku w czasie spotkania ekspertów rumuńsko-mołdawskiej grupy roboczej ds. transportu²⁷ oraz w lutym 2014 roku podczas spotkania ministrów transportu Mołdawii i Rumunii²⁸.

de euro pentru ca raul Prut sa devina navigabil, „Bună ziua Iași”, 12.05.2011, www.bzi.ro [dostęp: 20.05.2014].

²⁵ Władze județu Jassy szacują, że plan ten wymagałby inwestycji 1,5 mld euro. Nie wskazują przy tym realnie źródła finansowania; zob. *Vis de 1,5 miliarde de euro: hidrocentrale și navigație pe râul Prutul*, „Adevarul Iași”, 9.05.2012, www.iasi.adevarul.ro [dostęp: 20.05.2014].

²⁶ Odpowiedź (470/11.02.2014) delegowanego ministra transportu Rumunii Mihaia Alexandru Voicu na interpelację w sprawie żeglugi po Prucie posłanki Any Birchall (900B/17.12.2013); T. Ciobotaru, *Strategia Dunării redeschide navigația pe Prut*.

²⁷ Tamże.

²⁸ Według opinii ekspertów strona techniczna przedsięwzięcia jest już należycie opracowana. Wciąż brakuje źródeł finansowania, które szacowane są nawet na 1 mld euro (jeśli żeglowność rzeki przywracano by aż do elektrowni Stânca-Costești). Największym problemem pozostaje jednak wciąż brak decyzji politycznej; zob. D. Gheorghe, *Un proiect istoric suspendat de neînțelegerile dintre România și Republica Moldova*.

Mołdawia, nie czekając na ostateczne porozumienie z Rumunią, zaczęła samodzielnie porządkować koryto Prutu i przygotowywać szlak wodny. Kosztem 500 tys. lejów mołdawskich przywrócono możliwość regularnej żeglugi na odcinku od Giurgiulești (gdzie u ujścia Prutu do Dunaju znajduje się mołdawski port morsko-rzeczny) do Kagułu. 1 lipca 2013 roku w obecności ministra transportu Vasile Botnariiego w rejs wypłynęła pierwsza barka z ładunkiem 550 t kamieni. Władze zapowiedziały przedłużenie szlaku wodnego w ciągu roku do Leova, a ostatecznie do Ungheni²⁹, gdzie znajduje się port rzeczny, którego aktywność do niedawna sprowadzała się praktycznie do wydobywania i sprzedawania na cele budowlane piasku i żwiru z dna Prutu oraz do budowy terminala pasażerskiego w porcie Giurgiulești³⁰.

Biorąc pod uwagę profil handlu zagranicznego Mołdawii (eksport produktów rolnych, a w szczególności zboża; import produktów naftowych) oraz transportu wewnętrznego (produkty rolne i materiały budowlane), należy podkreślić, że otwarcie drogi wodnej na Prucie (żeglownej od kwietnia do listopada) aż do Ungheni (a w przyszłości może i do Stâncă-Costești), połączonej z portem morskim i rzecznym w Giurgiulești, dawałoby Mołdawii, a zwłaszcza jej zachodniej części, istotną szansę na przyspieszenie rozwoju gospodarczego. Problemem w rozwoju żeglugi może być jednak brak jednostek pływających i zły stan techniczny istniejących, a przede wszystkim brak specjalistów, którzy za pracą wyjechali do Rosji lub na Zachód. Z drugiej strony władze podjęły realny wysiłek w celu ich sprowadzenia z powrotem, a w Ungheni stopniowo remontowane są kolejne jednostki³¹.

Aby uczynić Prut dostępnym nie tylko dla małych statków oraz aby dać szansę rozwojowi portu w Giurgiulești, który mógłby rozbudowywać

²⁹ Koszt transportu szlakiem wodnym (na dystansie 86 km) jest 4,5 razy niższy niż drogą – przewóz 1 t materiałów budowlanych kosztował 22 leje mołdawskie zamiast 100 lejów; zob. *Prima barjă din Portul Giurgiulești spre Cahul*, „Teleradio Moldova”, 1.07.2013, www.trm.md [dostęp: 20.05.2014]; *Navigația pe râul Prut, redeschisă. Iată prima navăcare a plutidupă 25 de ani*, „Publika.md”, 1.07.2013, www.publika.md [dostęp: 20.05.2014].

³⁰ *Portul Fluvial Ungheni, 40 de ani 1968–2008*, film dostępny w serwisie www.youtube.com [dostęp: 20.05.2014].

³¹ Tamże.

swoje nabrzeża wzdłuż pogłębionego Prutu, w przyszłości konieczne byłoby rozważenie podniesienia tamtejszych mostów, co umożliwiłoby żeglugę jednostkom o nośności do 1000 t³². Warto jednak zaznaczyć, że w tej chwili zasadniczym problem jest w ogóle niedostatek mostów między Rumunią i Mołdawią. Środki (jeżeli takie się znajdują) w pierwszej kolejności zatem będą zapewne przeznaczone na budowę nowych mostów, a nie przebudowę istniejących. Poza tym Rumunia nie ma żadnego portu na Prucie i widać, że w rzeczywistości niezbyt interesuje się uruchomieniem własnej żeglugi, więc raczej nieszczególnie byłaby zainteresowana tym przedsięwzięciem.

O ile Rumunia i Mołdawia nie są w stanie nawiązać skutecznej współpracy w celu przywrócenia żeglugi na Prucie, o tyle współpraca w kwestiach ochrony środowiska układa się pomyślnie. W 2003 roku strony podpisały umowę międzyrządową (zawartą na pięć lat i automatycznie przedłużaną na kolejne pięć lat) dotyczącą regulacji połowów oraz ochrony zasobów rybnych rzeki³³. W 2010 roku podpisano umowę międzyrządową (zawartą na pięć lat i automatycznie przedłużaną na kolejne pięć lat) regulującą współpracę w zakresie ochrony ekosystemów, badań naukowych, zapobiegania i zwalczania zanieczyszczeń wód, powodzi i stanów lodowych, a także prac hydrotechnicznych i hydroenergetycznych na Prucie i Dunaju³⁴. Współpraca w tym zakresie jest o tyle ważna, że dolny Prut jest obszarem szczególnie narażonym na powodzie, a z drugiej strony stanowi niezwykle cenny obszar przyrodniczy, obejmujący rozległe mokradła będące siedliskiem rzadkich gatunków zwierząt i roślin. Ze względu na unikatowy charakter i znaczenie przyrodnicze po rumuńskiej stronie znajduje się Park Przyrodniczy Rozlewisk Dolnego Prutu, a po stronie mołdawskiej – Rezerwat Naukowy Dolnego Prutu.

³² *Distanța dintre oraș.*

³³ *Acord între Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova privind colaborarea în domeniul protecției resurselor piscicole și reglementarea pescuitului în râul Prut și Lacul de acumulare Stâncă-Costești*, Semnat la Stâncă, 1.08.2003; data intrării în vigoare: 23.12.2003.

³⁴ *Acord între Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a apelor Prutului și Dunării*, Semnat la Chișinău, la data de 28 iunie 2010.

Interkonektor gazowy i mosty energetyczne

Republika Mołdawii jest krajem pozbawionym własnych surowców energetycznych i zmuszonym do importu paliw. Szczególnie wrażliwym problemem są dostawy przede wszystkim kluczowego dla codziennego funkcjonowania ludności oraz gospodarki kraju gazu ziemnego, który w 100 proc. importuje się z Rosji. Z racji powtarzających się napięć na linii Moskwa–Kiszyniów, a także Moskwa–Kijów oraz wielokrotnie potwierdzonej skłonności Rosji do wykorzystywania cen gazu i zagwarantowania pewności dostaw gazu jako narzędzia nacisku politycznego Mołdawia podjęła pierwsze próby dywersyfikacji dostaw i uniezależnienia się od monopolu Gazpromu.

Pierwszym krokiem ku temu ma być budowa mającego 43 km długości interkonektora gazowego między Jassami a Ungheni o mocy przesyłowej 1,5 mld m³ gazu rocznie, który pozwoli na połączenie mołdawskiej sieci gazowej z rumuńską. Po wielu optymistycznych deklaracjach Kiszyniowa i Bukaresztu rozpoczęcie prac przeciągało się, ale ruszyły one ostatecznie w sierpniu 2013 roku. Koszt budowy rumuńskiego odcinka wyniesie około 20–22 mln euro (z których 4 mln to środki europejskie), a mołdawskiego – 9 mln (6 mln euro wyasygnowała Rumunia, a 3 mln – UE, ostatecznie koszt mołdawskiego odcinka zmalał do 6,6 mln euro). Nie ma jednak wciąż decyzji co do budowy rurociągu pod samym korytem Prutu. Nawet pomyślnie zakończenie budowy samego interkonektora faktycznie jednak niewiele zmieni sytuację Mołdawii. Aby jego moce przesyłowe mogłyby być realnie wykorzystane do zaopatrzenia mołdawskiego systemu gazowego, konieczna jest jeszcze budowa rurociągu łączącego Ungheni z Kiszyniowem oraz stacji kompresyjnej, a to zajmie jeszcze dodatkowych pięć lat i będzie kosztowało około 190 mln euro, których Mołdawia nie jest w stanie wyasygnować, a które pozyskać z zewnątrz będzie jej bardzo trudno³⁵.

Podobnie trudna jest sytuacja Mołdawii w kwestii energii elektrycznej. Mołdawska energetyka opiera się na pracy trzech elektro-

³⁵ K. Całus, *Interkonektor sposobem na niezależność od Rosji? Mołdawskie próby dywersyfikacji dostaw gazu*, „Komentarze OSW” 2013, nr 118 (8.10.2013), www.osw.waw.pl [dostęp: 20.05.2014].

ciepłowni, które zapewniają jednak zaledwie około 20 proc. zapotrzebowania krajowego. Na domiar złego ich kotły opalane są rosyjskim gazem ziemnym. Resztę energii elektrycznej Mołdawia musi kupować od ukraińskich elektrowni i kontrolowanej przez Rosjan elektrowni naddniestrzańskiej.

Dlatego także w tej dziedzinie Kiszyniów zaczął szukać sposobów dywersyfikacji dostaw i własnego bezpieczeństwa energetycznego. Rozwiązaniem tego problemu mają być mosty energetyczne łączące system mołdawski z rumuńskim. Wprawdzie między obydwoma krajami istnieją już trzy połączenia (w rejonie Ungheni, Costești i Leușeni) o napięciu 110 kV, ich możliwości są jednak zbyt małe, aby istotnie wesprzeć rynek mołdawski energią z sieci rumuńskiej. Dlatego ustalono budowę nowych połączeń napowietrznych. Pierwsze efekty wspólnych działań już są, ponieważ w listopadzie 2013 roku ukończono prace nad mostem energetycznym Fălcui-Gotești (110 kV)³⁶. Natomiast w różnym stadium uzgadniania i przygotowania jest budowa mostów energetycznych o napięciu 400 kV: Vulcănești–Isaccea, Suczawa–Bielce, Ungheni–Jassy–Strășeni³⁷, których powstanie realnie pozwoli zdwersyfikować mołdawski rynek energii elektrycznej.

Zakończenie

Granica rumuńsko-mołdawska, która jest jednocześnie granicą zewnętrzną UE, pozostaje wciąż niedostatecznie rozwinięta pod względem infrastruktury. Przez wiele lat nie zrobiono praktycznie nic, aby komunikacja między państwami się poprawiła. Stan ten zaczął się zmieniać dopiero w ostatnich latach. Dzięki aktywności mołdawskich prozachodnich rządów Vlada Filata i Iurie Leanki oraz osobistego zaangażowania w zbliżenie z Mołdawią rumuńskiego prezydenta Traiana

³⁶ Linia ta ma 28 km. Prace nad odcinkiem rumuńskim liczącym 2,5 km trwały 3 miesiące i pochłonęły 460 tys. euro; zob. *Transelectrica a finalizat lucrarile pentru interconexiunea sistemelor energetice între R. Moldova și România*, „Agerpres”, 21.11.2013, www.agerpres.ro [dostęp: 20.05.2014].

³⁷ *Ministrul delegate pentru Energie, învizită oficială în Republica Moldova*, „Romania Libera”, 20.01.2014, www.romanialibera.ro [dostęp: 20.05.2014].

Băsescu i premiera Victora Ponty sytuacja między Bukaresztem i Kiszyniowem znormalizowała się i nawiązano współpracę w rozwoju infrastruktury transgranicznej. Chociaż postępuje ona bardzo wolno i pracy do wykonania pozostało jeszcze bardzo dużo, to pierwsze efekty są już widoczne. Pozostaje mieć nadzieję, że podpisanie przez Mołdawię układu stowarzyszeniowego z UE utrwali i przyspieszy ten trend i w efekcie Prut znowu zacznie Mołdawian i Rumunów łączyć, a nie dzielić.

TETIANA ABDULINA, TARAS ZHOVTENKO

POLITICAL STABILITY AS A NATIONAL SECURITY BASIS: THE LESSONS OF RUSSIAN FEDERATION AND MOLDOVA

Introduction

Political stability is the key element for the entire national system efficiency. It contains all the main vital elements for providing any society with steadfast development progress. Such progress ensures that any risks, threatening political, economic, social and any other spheres of modern life are omitted due to evolutionary, not revolutionary changes in need. In terms of political sphere in general, which is aimed at managing all other spheres, mentioned above, stability in that very sector ensures efficient and effective overall public administration.

Any state seeks that kind of stability on the first place. This makes issue of political stability one of the most vital in terms of theoretical and practical research.

It is of much scientific interest in terms of national security policy, as the latter seeks diminishing any possible threat by the most effective means in terms of available resources. It includes risk management, proper analysis procedures and efficient means for their practical implementation.

The lessons learned by the Russian Federation and Moldova from the issues mentioned above, are of much scientific interest in terms of Central and Eastern European countries' national security policy studies.

Political stability in Russian Federation: an overview

Russian state and its people find themselves on a complex development stage today. The country has made its strategic choice of the universal values: civil society, lawful state and market economy. Modern Russian development paradigm is concentrated over the principles of open society, its tolerance, pluralism, and democratic means of social and political problems solution.

Accordingly, social political stability problem becomes more vital. This stability is considered to be an integral part of Russian national security basis¹. Russian national security strategy to 2020 approves this view by proclaiming, aside from more traditional military issues, the 'State security and civil protection', 'Improvement of living standards' as factors vital to securing the country². However, it contradicts other, traditional security approaches reflected in the document. Simultaneously, it associates Russia's international position and strength with its energy reserves, and states that a pragmatic policy and political use of its natural resources has strengthened Russia's influence on the international stage. This makes nowadays Russian policy towards Ukraine go in accordance with national interests, defined by the strategic vision of the document.

In the last years a middle class has emerged in Russia that is calling for greater political freedoms and opportunities for personal development. The Kremlin will have no option but to enter into dialog with representatives of the politically stronger middle class. The violent repression of this opposition movement would discredit the Kremlin and give rise to even more political resistance unless validated by controlled

¹ Дулиев М., Р. Яновский, А. Ващекин, *Стабильность как системная основа внутренней безопасности России*, „Безопасность Евразии” 2001, №4, Октябрь–Декабрь, с. 365–402, p. 22.

² Russia: National Security Strategy to 2020 *The International Relations and Security Network* http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/154915/ipublicationondocument_singledocument/2911bb65-361f-4960-bd03-42a8659ba525/en/Russia%27s+National+Security+Strategy+to+2020+-+Rustrans.pdf [accessed 16.02.2014]

domestic or international crisis. The situation in Ukraine in late 2013 – the beginning of 2014 presented itself as a sufficient opportunity.

However, in one regard the West should not be misled: the Russian potential protest movement is no “Arab Spring”. The liberal, pro-Western movement in Russia has met with little approval. The actual opposition to Putin and Medvedev does not come from the democratic camp, but the nationalist camp. Despite obvious fraud in some regional electoral constituencies, the final outcome of the Duma elections undoubtedly reflects the political convictions of the broad electorate. The liberal parties would barely get more than 20 percent of the votes even if the elections were entirely transparent. The communists (Gennady Zyuganov), nationalists (Vladimir Zhirinovskiy) and social democrats (Sergei Mironov) achieved 43 percent together. In the new Duma they put the Kremlin party United Russia under sporadic socialpopulist pressure, and are more likely to call for the nationalisation of the Russian economy than its liberalization³, depending on political situation. In light of this, the West will have to continue to bank on cooperation with Putin’s party, United Russia as a concentrated ruling elite.

Before the protest marches in Russia it was considered a given that Putin would run for the office of president unchallenged and would win in the first round. Nevertheless, it didn’t do much to affect his victory, despite contradictory forecasts: many observers believed that Putin’s toughest opponent in the presidential elections was going to be the head of the communists Zyuganov, but the latter was generally overrun by the multi-billionaire Mikhail Prokhorov, who allied himself with former finance minister Alexei Kudrin. It broke the traditional logic of the previous election processes in Russia, when the ruling candidate was generally opposed by the head of Communists creating a winning situation for the former. The protests had only changed Putin’s attitude to ideology as one of the key factors in the country’s political stability. Before the protests, Russian political elite’s dominant vision had been that

³ M. Dangerfield, *Belarus, Moldova and Ukraine: In or Out of Europe?*, “European Integration”, Vol. 33, No. 2, March 2011, p. 223; E. Korosteleva, *The Eastern Partnership Initiative: A New Opportunity for Neighbours?*, “Journal of Communist Studies and Transition Politics”, Vol. 27, No.1, March 2011, p. 1–21.

people only need minimalistic economic basis to uphold the social rules established by the state. His party, United Russia, achieved less than 50 percent of the votes in the parliamentary elections. Many observers believe that Putin has suffered a loss in authority in the population too. His will most likely be. However, is also thought to have some chance. Prokhorov has allied himself with the and is currently trying to pool all the liberally-minded forces who want a pro-European Russia⁴.

The new middle class owns apartments, as well as cars and mobile telephones, and goes on holiday in Europe. In the coming years it will become increasingly politically active. It enjoys personal rights which no generation in Russia has previously had, and is becoming increasingly materialistic in its outlook. According to surveys, the modern middle class in Russia has democratic convictions and its expectations of the government are growing. Twelve years ago Putin was able to secure wide-scale support with slogans such as “Save Russia” and “Russia will rise up from its knees”. In the next years the Russian middle class had other expectations of Putin focused on higher standards of living. In this regard, the Russian middle class will soon be barely distinguishable from West European consumerism. However, its impact on the national life is still minor. Moreover, its social-oriented slogans are once again overwhelmed with “national pride” and the “rise up from the knees”.

In his first term of office from 2000 to 2004 Putin carried out the most liberal economic reforms in modern Russian history, gave the country social legislation, raised the standard of living of the population massively and entered a strategic partnership with the West. For years the Russian population sympathized with Putin’s policies, which did create more political stability after the turmoil of the 90’s, but could not redress the social injustice in society and the rampant corruption⁵. However, all his next years in presidential and prime minister’s offices

⁴ Council of the European Union, *European Union Factsheet, EU-Russia Summit, Yekaterinburg*, 3–4.07.2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137354.pdf [accessed 18.11.2013].

⁵ Дворкин В., *К вопросу о формировании национальной политической безопасности*, „Международные отношения и международная экономика” 2004, №12, с. 52–59, p. 55.

showed other troubling tendencies of concentrating power and building the more authoritative national structure.

Liberal politicians in Russia believe that in the next six years Putin's only concern will be personally retaining power. Bureaucratic structures would be strengthened and pluralism further dismantled. In light of the latest developments, this vision proves to be valid.

The government would have to put through unpopular social cuts and would be sacrificed thereafter. Putin would have Medvedev surrounded by his secret service agents from day one. In foreign policy, Putin could choose a course of confrontation with the West, completely fall out with Washington over the missile defence system, undermine Western sanctions against 'rogue states' together with China, and exacerbate the rivalry for control in the post-Soviet region, particularly Ukraine and Central Asia. Yet the most likely course for Russia is the modernization of the economy with elements of liberal reforms⁶.

Putin appointed Medvedev his prime minister once he returned to the Kremlin and tasked him with the implementation of important economic reforms. At the end of his presidency Medvedev wanted to push some reforms through: he wanted governors to be elected democratically again in future and not appointed from above, smaller liberal parties to be able to take part in the elections again in future, and an independent TV channel to strengthen pluralism in society again in the immediate future. But in the meantime doubts had grown about whether Medvedev is suitable for the post of prime minister, which now seem to prove right.

Russia has the third-largest currency reserves in the world, is virtually debt-free, has a balanced budget, and has at its disposal all the raw materials and energy reserves that western and Asian economies need for their growth. As president, Putin will undoubtedly try to reshape the changing world order to suit his ambitions towards a multi-polar world order and to promote the emergence of new poles by supporting new regional or global economic forums and associations such as G20,

⁶ Запрудский Ю.Г., *Культура конфликта (к особенностям российской конфликтности)*, „Вестник Московского государственного университета. Сер. 18. Социология и политология” 2002, №4, с.74–86, p. 75.

BRICS, Gas OPEC, Shanghai Cooperation Organisation and Eurasian Union⁷.

The political and economic orientation towards Asia could become stronger under Putin as president, yet the wish to have a leading role in a “common house of Europe” remains a priority of Russian diplomacy. Russia is striving for cohabitation between the EU and Russia on the shared continent.

The West, however, has so far shown little regard for this concept. Russia is still considered a declining power, not a rising one. But the West should observe developments in Russia very closely – it cannot afford to make any fatal errors of judgment, for it is not just Europe’s energy security that depends on Russia and Russia’s integration, but the political stability on the entire continent.

Thus, crucial points of Russian political stability become vital for regional and global security scale.

Domestic and foreign challenges to Moldova: political stability at risk

Moldova is in the midst of yet another political crisis. By this, we actually mean that the country has entered a new phase of a pre-existing crisis – a crisis that yields valuable lessons on the broader significance of political institutions to a country’s risk profile.

The current problems stem from the nation’s political institutions malfunctions, which results badly on the overall national political situation. However, this situation is not a result of mere power struggle of ambitious national political figures. Rather, the key to understanding the current stalemate lies in the way Moldova’s fledgling democratic institutions have been set up, particularly the constitutional balance of governmental power.

In 2001, Moldova amended its constitution, with the principal change being a move away from a directly-elected president to a presi-

⁷ Council of the European Union, *European Union Factsheet, EU-Russia Summit, Yekaterinburg*, 3–4.07.2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137354.pdf [accessed 18.11.2013].

dent selected by parliament. At the time, the logic was simple: empowering the legislature relative to the executive can prevent the emergence of 'strong man' presidents and the subsequent backsliding of democratization. Yet while this reform may indeed have empowered the legislature and prevented a regression to full-blown authoritarianism, it created other critical problems. In particular, the constitutional reform did not do enough to transfer *de facto* executive power from the president to parliament. As such, rather than creating a parliamentary system with a figurehead president (like Germany or Italy), it created a quirky form of semi-presidential system in which selecting a (powerful) president is the single most important – and therefore contentious – role for the legislature. But, unlike most Western democracies, Moldova, amid its institutional problems, has one more issue to deal with – its political class' motivation.

In December 2012, a man was shot and killed during a hunting party attended by senior members of Moldova's elite, many of whom are alleged to have close links to the Democratic Party and its deputy chair Vlad Plahotniuc, a rich businessman. An attempt to cover up this incident by the country's general prosecutor (a PD appointee who as present at the hunt) was subsequently exposed, leading to his resignation at the insistence of Prime Minister Filat⁸.

This was followed by significant increase in political tensions within the ruling coalition which translated into a wave of allegations and inquiries against members of the government by the country's National Anti-Corruption Centre.

Although nominally independent, there are suggestions that this institution has close links to the Democratic Party. The timing and manner of these accusations (including the leaking to the media of potentially illegal phone intercepts involving the head of the tax office, the minister of interior and the prime minister) were therefore widely interpreted as being politically motivated. Three EU foreign ministers (from Poland,

⁸ Risk WatchDog, *Moldova: A Lesson in Constituting a Crisis*, September, 2013 <http://www.riskwatchdog.com/moldova-a-lesson-in-constituting-a-crisis/> [accessed 22.11.2013].

Sweden and the UK) visiting Moldova in February raised concerns regarding the application of ‘selective’ justice.

As part of the escalating political tensions, Filat’s Liberal Democratic Party withdrew from the coalition and proposed negotiations on a new coalition agreement, including steps to de-politicise the country’s legal institutions. The party then voted together with the Communist opposition to remove Plahotniuc from his position as first deputy speaker of the parliament⁹.

Despite the ongoing political tension, Moldova potentially remains the best example of a successful transformation under the European Union’s Eastern Partnership.

The EU is right to continue its discreet support for a rebooted pro-European coalition, but this probably needs to go hand in hand with a strong pro-reform message, particularly in relation to the judicial system, the ‘de-politicisation’ of state institutions, and the fight against corruption.

Conclusions

In practical terms, political leaders must be motivated (in different ways) to deal with the existing problems, in terms of national political process. But for the reason of power struggle, nation’s politicians more eagerly turn away from institutional problems, turning them into election slogans rather than executing necessary reforms.

Thus, well-designed political institutions are a vital issue for political stability, but until the political class acquires the ability to ‘agree to disagree’, such stability and policymaking efficiency will remain elusive.

The developments of Russian-Ukrainian military and political crisis once again prove vitality of the importance of maintaining domestic political stability for any country. The lessons from Russia and Moldova in this sphere show how one dominant power can maintain such home

⁹ The European Union Institute for Security Studies, *Moldova’s political crisis*, *European Union Institute for Security Studies Issue Alert*, March, 2013, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert__Moldova.pdf [accessed 25.11.2013].

political stability on the price of outside instability, closely monitored and properly controlled. This political line allows Russian political elite use Moldova and its rebellious province as a major destabilizing factor for the needs of Russian political elite to compensate domestic social and economic troubles. The very existence of this factor allows Russia to achieve not only domestic, but also foreign policy objectives, thus securing inside political stability.

Agnieszka Legucka

MIEJSCE MOŁDAWII WE WSPÓLNEJ POLITYCE BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ

Mołdawia znajdowała się bardzo daleko od Unii Europejskiej, która w procesie integracji europejskiej koncentrowała się na tworzeniu wspólnego rynku i dobrobytu swoich mieszkańców. Zbliżyła się do UE pod wpływem kilku czynników: rozszerzenia UE na Wschód i zwiększenia ambicji UE do pełnienia funkcji zaangażowanego aktora międzynarodowego, który mógłby kształtować bezpieczeństwo zewnętrzne sąsiedztwa. Budowanie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) zajęło Wspólnotom Europejskim, a następnie Unii Europejskiej ponad pięćdziesiąt lat. Ze względu na szczególną materię kwestii bezpieczeństwa europejskiego regulacje prawne dotyczące reagowania na konflikty zbrojne pojawiły się stosunkowo późno. Po fiasku Europejskiej Wspólnoty Obronnej w latach 50. XX wieku w żadnym innym traktacie nie znalazły się zapisy na temat możliwości stabilizowania sytuacji i reagowania na kryzysy w Europie i na świecie¹.

¹ W 1952 roku podpisano Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej, który przewidywał zbudowanie zintegrowanej armii europejskiej pod międzynarodowym dowództwem. EWO była skonstruowana na wzór EWWiS, a więc posiadała silne organy ponadnarodowe. Europejska armia miała być zarządzana przez Komisarjat, który był odpowiednikiem Wysokiej Władzy w EWWiS. W sierpniu 1954 roku francuskie Zgromadzenie Narodowe odmówiło podpisania traktatu o EWO. Państwa członkowskie obawiały się przekazywania swoich kompetencji w polityce zagranicznej, a tym bardziej w polityce bezpieczeństwa na poziom wspólnotowy; zob. A. Legucka, *Podstawy normatywne reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, [w:] *System reagowania Unii Europejskiej*, red. J. Gryz, Warszawa 2009, s. 89–97.

W traktacie rzymskim z 1957 roku powołującym Europejską Wspólnotę Gospodarczą nie ma artykułów dotyczących „delikatnej” dla państw członkowskich EWG sfery bezpieczeństwa. Samo pojęcie bezpieczeństwa było odnoszone przede wszystkim do kwestii funkcjonowania wspólnego rynku². Dopiero utworzenie w Maastricht w 1993 roku Unii Europejskiej, wraz ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB), dało podstawę instytucjonalno-prawną przyszłego systemu reagowania kryzysowego UE. Jego pełne dopracowanie wymagało przewartościowania roli UE w stosunkach międzynarodowych, co nastąpiło pod koniec lat 90. XX wieku, wraz z powołaniem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), nazwanej w traktacie lizbońskim (wszedł w życie w 2009 roku) Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO)³.

Mołdawia zaczęła interesować przywódców UE przede wszystkim z punktu widzenia bezpieczeństwa Europy Zachodniej. W pierwszej kolejności zwrócono uwagę na Naddniestrze, niezakończony konflikt zbrojny, który miał się stać „papierkiem lakmusowym” unijnej zdolności reagowania kryzysowego. Następnie sytuacja w Mołdawii niepokoiła przywódców europejskich w kontekście generowania problemów i wyzwań dla bezpieczeństwa europejskiego wynikającego z nielegalnej migracji i handlu. Chodziło o tak zwane środki kompensacyjne związane ze zniesieniem wewnętrznych granic w strefie Schengen, co wymuszało konieczność efektywnego zarządzania granicami zewnętrznymi UE. W odniesieniu do Mołdawii istnieje zatem pewien dualizm środ-

² Artykuł 224 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą mówił: „Państwa Członkowskie konsultują się ze sobą w celu wspólnego podjęcia działań niezbędnych, aby środki do podjęcia, których Państwo Członkowskie może być skłonięne w przypadku poważnych zaburzeń wewnętrznych zagrażających porządkowi publicznemu, w przypadku wojny, poważnego napięcia międzynarodowego stanowiącego groźbę wojny lub w celu wypełnienia zobowiązań przyjętych przez nie w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego nie miały wpływu na funkcjonowanie wspólnego rynku” (*Traktaty rzymskie*, 25 marca 1957 roku, <http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/b76e7954066ef015c1256e7b00484cd0?OpenDocument> [dostęp: 2.01.2008]).

³ A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 97–124.

ków i mechanizmów zaradczych, wynikających ze WPBiO oraz dodatkowo Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), powołanej w 2004 roku, mającej stworzyć program adresowany do otoczenia zewnętrznego UE. „Krąg przyjaciół” UE miał rozwijać się tak, jak państwa europejskie hołdujące zasadom demokracji i wolnego rynku, z tym zastrzeżeniem, że EPS nie była zaproszeniem do członkostwa w UE dla jej sąsiadów, w tym dla Mołdawii.

W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 13 grudnia 2003 roku czytamy że: „Otoczenie zewnętrzne po zimnej wojnie charakteryzuje się coraz szerszym otwarciem granic, co sprawia, że wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa są z sobą nierozzerwalnie związane [...]. Integracja państw przystępujących do UE zwiększa nasze bezpieczeństwo, ale również zbliża UE do obszarów niespokojnych. Naszym zadaniem jest wspieranie dobrze zarządzanych krajów leżących na wschód od Unii Europejskiej oraz na granicach regionu śródziemnomorskiego, z którym możemy pozostawać w bliskich stosunkach opartych na współpracy”⁴. W dokumentach unijnych z zakresu polityki wschodniej UE zostały zdefiniowane interesy w sąsiedztwie, wśród których zapowiedziano „walki z terroryzmem, proliferacją broni masowej zagłady oraz promocję przestrzegania prawa międzynarodowego, jak również wysiłki na rzecz rozwiązania konfliktów zbrojnych”⁵.

Celem UE stało się stabilizowanie i bezpieczeństwo otoczenia zewnętrznego tej organizacji. Stwierdzono, że konflikty zbrojne, szczególnie te „zamrożone”, wpływają na nie negatywnie, gdyż powodują wzrost przestępczości zorganizowanej, nielegalny handel ludźmi, bronią, narkotykami, nielegalną migrację i inne niepożądane zjawiska⁶. Konflikty te blokują rozwój społeczny i ekonomiczny wielu państw,

⁴ *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [dostęp: 12.02.2012].

⁵ *European Neighborhood Policy Strategy Paper*, Communication from The Commission, Brussels, 12.05.2004, COM(2004) 373 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf [dostęp: 12.09.2007].

⁶ *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010. Country report: Armenia*, Brussels, 25.05.2011, COM(2011) 303.

z którymi Unia stara się nawiązać bliższe relacje handlowe. Nie pozwalają na pełne wykorzystanie potencjału energetycznego obszaru poradzieckiego i ograniczają ekspansję zachodniego kapitału na rynkach byłego ZSRR⁷.

Rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Bodźcem do włączenia się w procesy pokojowe na obszarze poradzieckim było przejście przez UE od UZE zadań zapobiegania konfliktom i reagowania na kryzysy. Po etapie wewnętrznych dyskusji między państwami UE ostateczna koncepcja nowej roli UE w reagowaniu kryzysowym została opracowana przez Radę Europejską na spotkaniach w Kolonii (3–4 czerwca 1999) i Helsinkach (10–11 grudnia 1999) w postaci Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (*Common European Security and Defence Policy*)⁸. Budowanie europejskich zdolności obronnych przywódcy UE ukierunkowali na zapobieganie konfliktom zbrojnym i zarządzanie kryzysowe. W Deklaracji Rady Europejskiej o umacnianiu wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, przyjętej w Kolonii, stwierdzono, że: „[...] dążąc do osiągnięcia celów WPZiB i stopniowego formułowania wspólnej polityki obronnej, Rada Unii Europejskiej powinna mieć możliwość podejmowania decyzji o pełnym zakresie operacji zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego (*crisis management*)”⁹, czyli zadań petersberskich, jak zostało to określone

⁷ A. Legucka, *Geopolityczne konsekwencje konfliktów zbrojnych na obszarze poradzieckim*, Warszawa 2013, s. 195.

⁸ Początkowo nazwa ta była zapisywana małymi literami: „wspólna europejska polityka w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony” (*common European policy on security and defence*) i stosowana zamiennie z nazwą „wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony” (*common European security and Defence Policy*). W późniejszym okresie stosowano nazwę bez słowa wspólna (*common*), pisaną dużymi literami: Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – EPBiO, od traktatu lizbońskiego jest to Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – WPBiO.

⁹ *Cologne European Council, Declaration on Strengthening the Common European Policy and Security and Defence*, Cologne, 3–4 June 1999, [w:] *Europejska Polityka*

w traktacie amsterdamskim¹⁰. Rada ds. Ogólnych została zobowiązana do stworzenia warunków i środków niezbędnych do osiągnięcia tych celów, łącznie z przygotowaniem przejścia od Unii Zachodnioeuropejskiej funkcji do prowadzenia zadań petersberskich (do końca 2000 roku)¹¹. W dokumencie czytamy, że „[...] aby wypełnić zadania zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego, Unia Europejska musi posiadać do swojej dyspozycji odpowiednie zdolności i instrumenty”¹². W tym celu postanowiono rozwijać zdolności wojskowe na podstawie formacji narodowych i wielonarodowych, wywiadu, transportu strategicznego, dowództwa i kontroli. W tej sprawie państwa członkowskie posiadały całkowitą swobodę i miały możliwość samodzielnych decyzji przekazywania swoich narodowych sił na rzecz zarządzania kryzysowego.

Na kolejnym spotkaniu Rady Europejskiej w Helsinkach dokonano uzupełnienia i rozszerzenia koncepcji reagowania kryzysowego w ramach EPBiO. Na podstawie raportu ministrów obrony, którzy obradowali w ramach Rady ds. Ogólnych 15 listopada 1999 roku, przywódcy państw na spotkaniu Rady Europejskiej postanowili, aby reagowanie kryzysowe uzupełnić aspektami cywilnymi/pozamilitarnymi (*civil crisis management* albo *non-military crisis management*). W przyjętych dwóch raportach prezydencji (Aneks IV do Konkluzji) potwierdzono wolę rozwijania zdolności wojskowych UE i polecono równolegle opracować koncepcję pozamilitarnego reagowania kryzysowego¹³. W Aneksie czytamy: „[...] Potwierdzając odpowiedzialność Unii Europejskiej w prowadzeniu, w pełnym wymiarze, zadań zapobiegania

Bezpieczeństwa i Obrony. Dokumenty z lat 1998–2000, cz. I, oprac. M. Zawistowska, s. 38–39 (Studia i Materiały PFSM, wrzesień 2000).

¹⁰ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 86.

¹¹ *Cologne European Council*, s. 39.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Presidency reports to the Helsinki European Council on „strengthening the common European policy on security and defence and «non-military» crisis management of the European Union”, Helsinki Council, 10-11 December, [w:] From St-Malo to Nice. European defence: core documents*, oprac. Maartje Rutten, „Chaillot Paper” May 2001, No 47, s. 96–98.

konfliktów i zarządzania kryzysowego wynikających z Traktatu o Unii Europejskiej, inaczej zadań petersberskich, Państwa Członkowskie zdecydowały się rozwijać bardziej efektywne zdolności wojskowe i ustanowić nowe polityczne i wojskowe struktury do prowadzenia tych zadań. W związku z tym podstawowe dla Unii Europejskiej jest posiadanie zdolności samodzielnego (autonomicznego) podejmowania decyzji oraz, w sytuacji kiedy NATO jako całość nie będzie zaangażowane, powoływania i prowadzenia wyłącznie unijnych misji wojskowych w odpowiedzi na międzynarodowe kryzysy¹⁴.

W grudniu 2000 roku w Nicei uznano, że UE będzie gotowa szybciej do prowadzenia misji wojskowych. W 2001 roku w Laeken ogłoszono gotowość do prowadzenia Cywilnych Operacji Opanowywania Kryzysów (CCM – Civilian Crisis Management). W ramach tej obszernej kategorii wyodrębnione zostały misje państwa prawa, misje reformy sektora bezpieczeństwa oraz misje graniczne i obserwacyjne (monitorujące)¹⁵.

W sprawie cywilnych aspektów reagowania kryzysowego przywódcy państw Unii Europejskiej postanowili uzupełnić i udoskonalić dotychczasowe jej doświadczenia w tej dziedzinie. UE jako największy donor pomocy humanitarnej na świecie od lat prowadziła wysiłki na rzecz reagowania na trudne sytuacje w różnych częściach globu, udzielając wielu państwom pomocy rozwojowej i humanitarnej. Wszystkie te działania były prowadzone w ramach I filaru, a więc mechanizmów wspólnotowych, w których wiele do powiedzenia miały organy ponadnarodowe: Komisja Europejska i Parlament Europejski. Szczegółne osiągnięcia należą do Departamentu Pomocy Humanitarnej Komisji Europejskiej (ECHO), który przekazuje na pomoc ofiarom klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych ponad 500 mln euro rocznie¹⁶. Razem z darami krajów członkowskich UE jest największym darczyńcą pomocy humanitarnej na świecie. ECHO samo nie prowadzi akcji pomocy, lecz je realizuje za pośrednictwem organizacji, których działania finansuje.

Pozamilitarne reagowanie kryzysowe w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony miało być podejmowane na podstawie

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa*, s. 314.

¹⁶ Więcej informacji na stronie: http://ec.europa.eu/echo/ata glance_pl.htm.

wypracowanych mechanizmów II filaru, z uwzględnieniem działań podejmowanych przez Komisję Europejską w ramach filaru I. W dokumentach unijnych zapisano, że we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego (prowadzenia zadań petersberskich) państwa członkowskie UE będą podejmować decyzje zgodnie z art. 23 Traktatu o Unii Europejskiej oraz brać pod uwagę szczególne kompetencje Wspólnoty Europejskiej, zapewniając w ten sposób współlistnienie międzyfilarowe zgodnie z art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, czyli z zasadą jednolitych ram instytucjonalnych. Art. 23 TUE w wersji z Amsterdamu określał sposób podejmowania decyzji w ramach WPZiB. Potwierdzał, że Rada Unii Europejskiej decyduje jednomyślnie, ale może także przyjąć decyzję w ramach tak zwanego konstruktywnego wstrzymania się od głosu lub za pomocą większości kwalifikowanej. Odstępstwa od zasady jednomyślności były jednak obwarowane dodatkowymi ograniczeniami. W Sekretariacie Rady Unii Europejskiej postanowiono ustanowić mechanizm koordynacyjny, w pełni „współgrający” z działalnością Komisji Europejskiej. Dzięki niemu miały zostać uruchomione bazy danych i różne inicjatywy dotyczące zdolności UE. Podczas konkretnego kryzysu, zależnie od roli UE, taki mechanizm miał pomóc ustanowić tymczasowe centrum koordynowania efektywności wkładu państw członkowskich. Zgodnie z zapisami w dokumentach z Helsinek miała to być skuteczna, niebiurokratyczna struktura, na której można było polegać, pozwalająca na ścisłe współdziałanie z Komisją Europejską (w szczególności poprzez ECHO).

W celu realizacji zadań zapobiegania konfliktom i reagowania kryzysowego UE powołała w Helsinkach Europejski Cel Operacyjny (EHG), który był programem przygotowania sił zbrojnych o liczebności korpusu (50–60 tys. żołnierzy) do 2003 rok. Miały być one zdolne do szybkiego działania (w ciągu 60 dni) we wszystkich rodzajach misji petersberskich (przez co najmniej rok). W związku z opóźnieniami w tej dziedzinie państwa członkowskie zdecydowały się prowadzić operacje nawet bez osiągnięcia pełniej gotowości unijnych sił szybkiego reagowania¹⁷.

¹⁷ Europejskiego Celu Operacyjnego, zdefiniowanego w Helsinkach, nie udało się zrealizować do 2003 roku, w związku z czym został on zastąpiony 18 czerwca 2004 ro-

Rada Europejska zdecydowała również o możliwości udziału państw trzecich w operacjach prowadzonych przez UE. W dokumencie z Helsinek czytamy: „[...] Rosja, Ukraina i inne państwa europejskie zaangażowane w dialogu politycznym z UE i inne zainteresowane państwa mogą zostać zaproszone do udziału w pracach UE [...]. Wszystkie państwa, które potwierdzą swój udział w tego typu operacjach i zaangażują znaczące siły zbrojne, będą posiadały takie same prawa i obowiązki jak państwa członkowskie UE”¹⁸. W celu koordynacji takiej współpracy miał powstać Komitet Kontrybutorów.

W Raporcie prezydencji w sprawie pozamilitarnego opanowywania kryzysów w Unii Europejskiej¹⁹ „[...] zainicjowano spis wszelkich dostępnych zasobów będących w posiadaniu państw członkowskich i Unii, co doprowadziło do inwentaryzacji narzędzi dostępnych Unii i państwom członkowskim. Spisy znajdują się odpowiednio: w dokumencie 11044/99 REV 1 dla Unii i w dokumencie 12323/99 dla państw członkowskich [...]. Z wykonanych spisów inwentarzowych jasno wynika, że państwa członkowskie, Unia, lub razem, zgromadziły olbrzymie doświadczenie lub mają wielkie zasoby w licznych dziedzinach, takich jak: policja cywilna, pomoc humanitarna, administracyjna i prawna rehabilitacja, poszukiwanie i ratownictwo, monitoring praw wyborczych i praw człowieka, itp.”²⁰

Wobec wysiłków w budowaniu pozamilitarnych operacji opanowywania kryzysów w dokumencie czytamy: „[...] Ustanawiając siły szybkiego reagowania, należy pilnie rozważyć rozwój zdolności policji

ku nowym Celem Operacyjnym 2010 (*2010 Headline Goal*), który zaczął działać do 2010 roku na podstawie formacji wojskowych, tak zwanych grup bojowych. Mimo że nie udało się osiągnąć gotowości bojowej w 2003 roku, UE przeprowadziła od tamtego czasu kilka misji EPBiO typu wojskowego na Bałkanach i w Afryce.

¹⁸ *Presidency reports to the Helsinki European Council on „strengthening the common European policy on security and defence and «non-military» crisis management of the European Union”*, s. 98.

¹⁹ Aneks 2 do Aneksu IV dołączonego do Wniosków Rady Europejskiej z Helsinek, grudzień 1999 roku.

²⁰ *Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej (fragmenty)*, Helsinki, 10 i 11 grudnia 1999 roku, „Zbiór Dokumentów” 1999, nr 4, <http://www.zbiordokumentow.pl/1999/4/5.html> [dostęp: 23.01.2008].

cywilnej. Należy ustanowić mechanizmy finansowania (w nagłych sytuacjach), takie jak utworzenie Komisji Funduszu Nagłego Reagowania, które umożliwią przyspieszenie rozpoczęcia finansowania działań wspierających UE, na rzecz operacji prowadzonych przez inne międzynarodowe organizacje oraz, w razie potrzeby, finansowania działania organizacji pozarządowych”²¹.

W celu koordynowania cywilnych narzędzi opanowywania kryzysów planowano ustanowić mechanizm koordynacyjny, który miał mieć charakter międzyfilarowy, i zapewniać doradztwo ekspertów podczas opanowywania kryzysów. Podejmowanie decyzji i implementacja pozamilitarnych instrumentów zarządzania kryzysowego w ramach I filaru miały pozostać w gestii instytucji i procedur Traktatu o UE. W razie potrzeby Unia miała wydać ogólne wytyczne zapewniające międzyfilarową spójność i wyłożyć środki, które powinny być w tym celu dostępne²².

Rada Europejska we Wnioskach Prezydencji Rady Europejskiej z Lizbony, 23–24 marca 2000 roku, doceniła dotychczasowe osiągnięcia na drodze pozamilitarnego opanowywania kryzysów i wezwała Radę do powołania Komitetu ds. Cywilnego Opanowywania Kryzysów (CirCom)²³, co nastąpiło 22 maja 2000 roku. Do pierwszego spotkania Komitetu doszło 16 czerwca 2000 roku. Dodatkowym instytucjonalnym instrumentem w tym zakresie została Komórka Sytuacji Kryzysowych (Centrum Sytuacji Kryzysowych), umiejscowiona w Sekretariacie Generalnym Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB.

Pozamilitarnymi aspektami reagowania kryzysowego Unii Europejskiej zainteresowano się szczegółowo na spotkaniu Rady Europejskiej w dniach 19–20 czerwca 2000 roku w portugalskiej miejscowości Santa Maria da Feira²⁴. Przywódcy państw z zadowoleniem odnotowali

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ *Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej*, Lizbona, 23–24 marca 2000 roku, „Zbiór Dokumentów” 2000, nr 1, <http://www.zbiordokumentow.pl/2000/1/15.html> [dostęp: 23.01.2008].

²⁴ *European Council. Presidency Conclusions*, Santa Maria da Feira, 19–20 June 2000, [w:] *From Saint-Malo to Nice*, s. 133.

wysiłki europejskie w celu reagowania kryzysowego zarówno wojskowego, jak i pozamilitarnego zgodnego z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Opracowano także kanały konsultacji w sprawach reagowania kryzysowego UE z państwami trzecimi w formule: (15+6) dla państw NATO niebędących członkami UE oraz (15+15) dla państw kandydujących do UE. Obie te grupy zostały wyróżnione ze względu na swoje szczególne relacje z UE, ale nie oznaczało to, że Unia zamykała się na dialog i współpracę z innymi krajami na świecie. Rozważono kilka wariantów sytuacji, w których miały być organizowane kanały współpracy z państwami trzecimi. Po pierwsze, w czasie braku kryzysu miał być prowadzony regularny dialog. Po drugie, w fazie operacyjnej, kiedy brany jest pod uwagę ewentualny udział zainteresowanych stron, planowano zintensyfikować dialog i konsultacje. Po trzecie w *stricte* operacyjnej fazie kryzysu, kiedy Rada będzie powoływać operację, miałby być ustanowiony *ad hoc* Komitet Kontrybutorów.

Wzorem wojskowego Europejskiego Celu Operacyjnego opracowano potrzebny limit cywilnych sił szybkiego reagowania, składających się głównie z 5 tys. oficerów policji, którzy mieli być wysyłani na misję jako cywilne zaplecze zapobiegania konfliktom i reagowania kryzysowego UE. Uzyskanie gotowości miało się zakończyć w 2003 roku. Miały się do tego zadania dobrowolnie zgłosić się państwa członkowskie i Komisja Europejska. W późniejszym okresie przyjęto także Cywilny Cel Operacyjny 2008 (*Civilian Headline Goal*), w którym zidentyfikowano cele, środki i zasady funkcjonowania cywilnego wymiaru ogólnego podejścia Unii do reagowania kryzysowego we wszystkich jego stadiach: od zapobiegania po stabilizację po konflikcie²⁵.

W załączniku nr 3 do Raportu prezydencji z Feira znalazły się cztery priorytetowe dziedziny budowania cywilnych aspektów reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Były to: 1) policja, 2) umacnianie rządów prawa, 3) wzmacnianie administracji cywilnej oraz 4) ochrona ludności. W dokumencie stwierdzono, że UE powinna poszukiwać możliwości zwiększenia swoich zdolności w cywilnych aspektach za-

²⁵ Zadecydowała o tym Rada Europejska 17 grudnia 2004 roku. Do końca 2006 roku powołano w ramach Cywilnego Celu Operacyjnego prawie 100 cywilnych ekspertów, gotowych do wysłania na misję w ciągu 5 dni.

rzządzania kryzysowego, w różnych obszarach, i poprawić swój potencjał w ratowaniu ludzkiego życia w kryzysowych sytuacjach, poprzez utrzymywanie porządku publicznego, zapobieganie dalszej eskalacji kryzysu, doprowadzenie do pokojowej, stabilnej sytuacji. W dokumencie podkreślono, że szczególną uwagę należy skierować na te dziedziny, w których wspólnota międzynarodowa wykazała dotąd słabości. W założeniu w ramach działań zapobiegających erupcji lub eskalacji konfliktów osiągnie się wspieranie pokoju i wewnętrznej stabilizacji w czasie transformacji, zapewnianie komplementarności między wojskowymi i cywilnymi aspektami reagowania kryzysowego, wypełnianie zadania petersberskie²⁶.

Szczególna uwaga w wymienionym dokumencie została skierowana na współpracę policji w operacjach zarządzania kryzysowego. Oznaczało to połączenie wysiłków państw członkowskich UE, a także rozstrzygnięcie kwestii instytucjonalno-prawnych, kto i w jaki sposób będzie decydował o powoływaniu tego rodzaju misji. Co warto podkreślić, reagowanie kryzysowe UE, łącznie z aspektami cywilnymi, powinno w świetle przyjętych dokumentów odbywać się na podstawie i za pomocą instrumentów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa²⁷. Umożliwia to koordynację wysiłków państw w sprawach cywilnego zarządzania kryzysami. Państwa mogą dobrowolnie decydować o udziale swoich oficerów policji w operacjach opanowywania kryzysów, co ma wzmocnić wiarygodność i skuteczność UE na arenie międzynarodowej.

Kolejnym przełomowym momentem kształtowania normatywnych podstaw reagowania kryzysowego UE było przyjęcie Traktatu o Unii Europejskiej z Nicei. Został on podpisany 26 lutego 2001 roku, a jego postanowienia weszły w życie 1 lutego 2003 roku. Szczegółowe unormowania dotyczące WPZiB znalazły się odpowiednio w artykułach od

²⁶ *Study on concrete targets on civilian aspects of crisis management. Appendix 3. to European Council. Presidency Conclusions, Santa Maria da Feira, 19–20 June 2000, [w:] From Saint-Malo to Nice, s. 146.*

²⁷ *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu Amsterdamskiego, [w:] Dokumenty Europejskie, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999, s. 59.*

11 do 28, w rozdziale V TUE²⁸. Kluczowy artykuł 17 TUE otrzymał brzmienie: „1. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony, jeśli Rada Europejska tak zadecyduje. W takim przypadku Rada Europejska zaleca Państwom Członkowskim podjęcie decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi [...]. 2. Sprawy określone w niniejszym artykule obejmują misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju oraz misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju”. Oznaczało to powtórzenie w TUE, z traktatu amsterdamskiego, katalogu zadań petersberskich, a jednocześnie potwierdzenie kompetencji UE do ich prowadzenia. Traktat z Nicei wykreślił zapisy o szczególnych związkach UE z Unią Zachodnioeuropejską w sferze reagowania kryzysowego. Oznaczało to, że od tej pory operacjami wojskowymi opanowywania kryzysów miała zajmować się wyłącznie UE.

Dnia 13 grudnia 2007 roku dwadzieścia siedem państw UE podpisało traktat z Lizbony, zwany niekiedy traktatem reformującym, będący rezultatem wcześniejszego odrzucenia traktatu konstytucyjnego²⁹. Traktat zniósł filary UE i nadał jej osobowość prawną. W traktacie lizbońskim, który wszedł w życie w grudniu 2009 roku, czytamy, że: „Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te są wykonywane w oparciu o zdolności, jakie

²⁸ *Traktat z Nicei, Zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty Ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, 26 lutego 2001, <http://www1.ukie.gov.pl/HLP/filesnsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/8e884372e2cb71ac1256e7b004a1836?OpenDocument> [dostęp: 12.01.2007].

²⁹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich, Bruksela, 3 grudnia 2007 roku, CIG 14/07.

zapewniają Państwa Członkowskie”. Ustęp 2 otrzymał brzmienie: „Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony obejmuje stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej. Doprowadzi ona do wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje. W takim przypadku Rada Europejska zaleca Państwom Członkowskim przyjęcie stosowej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”³⁰. Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony powierzono po raz kolejny zadanie doprowadzenia do wspólnej obrony Unii Europejskiej oraz wzmocnienia operacyjnego UE w prowadzeniu misji reagowania kryzysowego. Oznacza to, że WPBiO stała się ważnym instrumentem WPZiB, gdyż ponosi główną odpowiedzialność w dziedzinie obronnej i bezpieczeństwa UE, łącznie z kwestiami reagowania kryzysowego UE.

Rozszerzony katalog misji petersberskich to: „[...] wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów” (art. 43)³¹. Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach.

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony stała się zatem elementem WPZiB UE, co oznaczało włączenie do integracji europejskiej kwestii polityki bezpieczeństwa, wraz z jej zadaniami wojskowymi – misjami petersberskimi i siłami szybkiego reagowania (grupami bojowymi), które chciano wysyłać w miejsca konfliktów zbrojnych w ramach misji wojskowych i cywilnych³².

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005, s. 58–80.

Sprawa Mołdawii

Przez wiele lat UE nie poświęcała uwagi rozwiązywaniu konfliktów w sąsiedztwie³³. Niektóre kraje europejskie obawiały się reakcji Rosji i akceptowały jej szczególną pozycję jako gwaranta pokoju w regionie. UE była skoncentrowana na stabilizacji Bałkanów, gdzie pełniła funkcję uzupełniającą dla wysiłków ONZ, NATO i KBWE/OBWE³⁴. Ponadto przez wiele lat UE nie miała kompetencji w kwestiach zapobiegania konfliktom i reagowania na nie, gdyż te sprawy, w jej imieniu, realizowała Unia Zachodnioeuropejska (UZE)³⁵.

Tabela 1. Działania UE w obszarze poradzieckim
związane z zarządzaniem konfliktami zbrojnymi w regionie

Inicjatywy polityczne	Miejsce	Rok powołania
Strategiczne partnerstwo, cztery wspólne przestrzenie	UE–Rosja	2003
Europejska Polityka Sąsiedztwa	Sąsiedzi UE, państwa południowego i wschodniego sąsiedztwa, w tym Białoruś (warunkowo), Ukraina, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja	2004
Synergia Czarnomorska	Grecja, Bułgaria, Rumunia i Mołdawia, Ukraina, Rosja, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan i Turcja	2007
Partnerstwo Wschodnie	Białoruś (warunkowo), Ukraina, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja	2009

³³ L. Delcour, *Shaping the Post-Soviet Space? EU Policies and Approaches to Region-Building*, Ashgate 2011, s. 22–48.

³⁴ R. Zięba, *Wspólna Polityka*, s. 86.

³⁵ *Deklaracja państw członkowskich Unii Zachodnioeuropejskiej w sprawie roli UZE i jej stosunków z Unią Europejską i Sojuszem Atlantyckim*, [w:] *UZE a Europa Środkowa i Wschodnia. Dokumenty*, z. 1, s. 53 (Studia i Materiały PISM, marzec 1994, nr 76); R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Koncepcja – struktura – funkcjonowanie*, Warszawa 2000, s. 47–100; *Deklaracja Petersberska przyjęta na spotkaniu Rady Ministrów UZE, Bonn, 19 czerwca 1992 roku*, [w:] *UZE a Europa Środkowa i Wschodnia. Dokumenty*, z. 1, s. 70–71; A. Legucka, *Podstawy normatywne*, s. 90–117.

Misje i specjalni przedstawiciele UE	Miejsce	Rok powołania
Specjalny przedstawiciel UE	Mołdawia	2003
Specjalny przedstawiciel UE	Kaukaz Południowy	2003
EUBAM	Misja graniczna Mołdawii i Ukrainy	2005
EU THEMIS JUST	Gruzja	2004
EUMM	Gruzja	2008

Źródło: opracowanie własne.

W 2003 roku rozpoczęła się praktyczna faza realizacji EPBiO. Pierwsze unijne misje skierowano na Bałkany, ale „naturalnym” miejscem do działań stabilizacyjnych wydawał się obszar poradziecki³⁶. W tym zakresie UE zwróciła uwagę na pozostałe państwa byłego ZSRR, proponując w marcu 2003 roku koncepcję wzajemnych stosunków na podstawie „Szerokiej Europy”, aby ostatecznie w maju 2004 roku, po włączeniu państw Kaukazu Południowego, przyjąć całościową strategię rozwoju relacji z otoczeniem zewnętrznym w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa³⁷. Krajami objętymi wschodnią polityką sąsiedztwa zostały: Białoruś, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdawia i Ukraina. Na terytoriach trzech z nich dochodziło do konfliktów zbrojnych, które od ponad dwudziestu lat hamowały prawidłowy rozwój tych państw³⁸.

³⁶ A. Ciupiński, *Realizacja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE na obszarze poradzieckim*, [w:] *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego. Księga pamiątkowa poświęcona prof. Kazimierzowi Malakowi*, red. A. Bryc, A. Legucka, A. Włodkowska-Bagan, Warszawa 2011, s. 233–249; D. Lynch, *Russia faces Europe*, „Chaillot Paper” May 2003, No 60, s. 87–90.

³⁷ A. Legucka, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 55–61; T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, „Zeszyty Natolińskie” 2010, nr 42, s. 22–32; *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2012; B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008; J. Cieślińska, *Partnerstwo Wschodnie – miejsce wymiaru wschodniego w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, s. 129–130.

³⁸ Od 2014 roku tendencje separatystyczne odezwały się także na Ukrainie, co bezpośrednio zagroziło bezpieczeństwu Mołdawii.

We wrześniu 2003 roku UE została oficjalnie zaproszona do udziału w negocjacjach dotyczących konfliktu naddniestrzańskiego³⁹. Jak wskazywali eksperci, Unia potrzebowała sukcesu w europejskiej polityce bezpieczeństwa zewnętrznego, a problem Naddniestrza, gdzie nie ma tak napiętych stosunków etnicznych jak na Bałkanach, wydawał się idealnym laboratorium antykryzysowym⁴⁰. Choć Bruksela przyznała prym dotychczasowej formule negocjacji (Rosja–OBWE–Ukraina–Naddniestrze–Mołdawia), to udzielała ważnych konsultacji i służyła wsparciem dla prac Wspólnej Komisji Konstytucyjnej, zajmującej się projektem federacyjnej konstytucji. W rozwiązywaniu konfliktu naddniestrzańskiego brał udział specjalny przedstawiciel UE⁴¹. W kręgu jego działań znajdowała się pomoc w przygotowaniu wkładu UE do ostatecznego rozstrzygnięcia konfliktu⁴². W późniejszych latach Moskwa odsunęła UE od rozmów pokojowych, wymuszając formułę 2+1 (Mołdawia, Naddniestrze i Rosja w roli mediatora). Po zakwestionowaniu przez zachodnich partnerów rosyjskiego „planu Kozaka” (2003), a przez Rosję „planu Juszczunki” (2005) realizowany jest format 5+2 (Mołdawia i Naddniestrze, OBWE, Ukraina, Rosja oraz UE i USA jako obserwatorzy). Niestety, od marca 2006 roku do 2011 roku UE nie miała czego „obserwować”, gdyż proces negocjacji został zahamowany. Unijny specjalny przedstawiciel także niewiele mógł zdziałać, gdyż interesy rosyjskie w Naddniestrzu wiążą się z utrzymania istniejącego *status quo*. Mandat specjalnego przedstawiciela Kálmána Mizseia został zakończony w lutym 2011 roku, a jego obowiązki przeniesiono na unijną delegację do Mołdawii, co było związane z Europejską Służbą

³⁹ A. Legucka, *Geopolityczne konsekwencje konfliktów zbrojnych*, s. 197.

⁴⁰ *Scenarios for the Development of the Transnistria Conflict. Challenges to European Security*, Institute of World Policy, Kiev 2011, s. 76, <http://iwp.org.ua/eng/public/374.html> [dostęp: 12.12.2012].

⁴¹ 23 marca 2003 roku UE powołała Specjalnego Przedstawiciela ds. Mołdawii, którym został Holender Adriaan Jacobovits de Szeged (od 1 marca 2007 roku stanowisko to piastował Węgier Kálmán Mizsei); zob. Wspólne działanie Rady 2007/107/WPZiB z dnia 15 lutego 2007 roku w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Republiki Mołdowy, Dz.U. L 046, 16/02/2007 P. 0059–0062.

⁴² Ibidem.

Działań Zewnętrznych, tworzoną u boku Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, i pragnieniem ograniczenia liczby „specjalnych przedstawicieli” na świecie⁴³.

Konflikt w Naddniestrzu stanowił problem dla bezpieczeństwa europejskiego między innymi ze względu na brak międzynarodowej kontroli nad tym niewielkim terytorium, co generowało takie negatywne zjawiska, jak: nielegalny handel, migracja i korupcja. Na prośbę prezydentów Ukrainy i Mołdawii z czerwca 2005 roku UE utworzyła specjalną szkoleniowo-kontrolną misję graniczną, która miała za zadanie wspierać służby pograniczne i celne tych państw. Celem misji była walka z przemytem i oszustwami celnymi, do których dochodziło na granicy, szczególnie na odcinku naddniestrzańskim, oraz organizowanie szkoleń i wsparcia dla służb celnych. Efekty misji w organizowaniu kontroli granicznej oceniano pozytywnie. W deklaracji końcowej zaznaczono, że „UE liczy na to, że misja przyczyni się także do zwiększenia możliwości rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu”⁴⁴. 7 października 2005 roku podpisano memorandum, którego stronami były rządy Ukrainy i Mołdawii oraz Komisja Europejska. Na tej podstawie określono mandat i warunki techniczne zaangażowania misji (2005/776/WPZiB). Oficjalnego otwarcia *European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine* – EUBAM dokonano 30 listopada 2005 roku w Odessie, która stała się też jej Kwaterą Główną⁴⁵. Misja uzyskała charakter cywilny i wyłącznie konsultacyjny, nie dysponowała mandatem egzekucyjnym i stała się dla UE „swoistym poligonem doświadczalnym w zakresie ochrony granic, rozpoznania przestępczości z tym związanej oraz innych zagrożeń”⁴⁶.

⁴³ N. Shapovalova, J. Boonstra, *The European Union: From Ignorance to a Privileged Partnership with Moldova*, [w:] *Moldova: arena of international influences*, red. M. Kosienkowski, W. Schreiber, Plymouth 2012, s. 67.

⁴⁴ *European Union's Border Mission to Moldova and Ukraine – Declaration by the Presidency of the European Union – Odessa, Ukraine*, 30 November 2005, Brussels, 30 November 2005, 15178/05 (Presse 334), http://www.eubam.org/files/0-99/79/Presidency_Declaration.pdf [dostęp: 12.02.2008]; <http://www.eubam.org/en/> [dostęp: 1.02.2011].

⁴⁵ A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa*, s. 327.

⁴⁶ Ibidem.

Personel misji wspierał Mołdawię i Ukrainę w harmonizacji standardów zarządzania granicami i procedur na wzór państw członkowskich UE. W dodatku UE zapewnia konieczną pomoc w podniesieniu zdolności zawodowych urzędów i służb granicznych Mołdawii i Ukrainy na poziomie operacyjnym. W misji EUBAM zaangażowanych zostało ponad 100 policjantów i urzędników z państw UE i ponad 120 osób z Ukrainy i Mołdawii. EUBAM dysponowała dwuletnim mandatem⁴⁷. Na lata 2011–2013 przyznano na jej działalność 21 mln euro z Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa, chociaż jako partner misję wspierał także oenzetowski UNDP. Wśród dotychczasowych osiągnięć warto wymienić przede wszystkim wzrost przejrzystości przepływu towarów i ludzi z Naddniestrza, wzrost skuteczności nadzoru i kontroli granic oraz udoskonalenie współpracy pomiędzy agencjami granicznymi Mołdawii i Ukrainy. Niestety, misja nie ma mandatu do szkolenia naddniestrzańskiej straży granicznej, co ogranicza możliwości zmniejszenia nielegalnego handlu towarami przez odcinek naddniestrzański.

Konkluzje

Mołdawia wymieniana jest w dokumentach z zakresu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako miejsce „sukcesu” prowadzonej misji granicznej EUBAM, potwierdzającej wolę i zdolności kształtowania bezpieczeństwa zewnętrznego UE. Stwierdza się w nich, że „w szybko zmieniającym się świecie UE stoi w obliczu wyzwań w zakresie bezpieczeństwa, zarówno w jego bezpośrednim sąsiedztwie i poza nim. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) umożliwia Unii wiodącą rolę w operacjach pokojowych, w zapobieganiu konfliktom oraz w sprawie wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego. Jest integralną częścią kompleksowego podejścia UE do zarządzania kryzysowego, opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Od 2003 roku UE rozpoczęła około 30 misji pokojowych i operacji przyczyniających się

⁴⁷ Mandat misji był trzykrotnie odnawiany – w 2007, 2009 i 2011 roku. Zapowiedziano, że jej mandat zakończy się 30 listopada 2015 roku.

do stabilizacji i bezpieczeństwa w Europie i poza nią”⁴⁸. Unia stała się najważniejszym łącznikiem Mołdawii z Zachodem, Mołdawia zaś była „wzorowym uczniem” wśród państw Partnerstwa Wschodniego. Te tendencje zaniepokoiły z kolei Rosję, która po raz kolejny postanowiła wykorzystać nierozwiązany konflikt w Naddniestrzu, aby zahamować ten proces. Naddniestrze ogłosiło więc, że nie zamierza przystępować do DCFTA, a pragnie integracji z rosyjską Unią Euroazjatycką, łączącą Białoruś, Kazachstan i Rosję. Tym sposobem konflikt naddniestrzański ponownie utrudnił Mołdawii realizację jej celu polityki zagranicznej – zbliżenia do Unii Europejskiej, chociaż należy podkreślić, że integracja Mołdawii z UE jest ograniczona także przez wiele innych czynników, między innymi przez niechęć do procesu dalszego rozszerzenia organizacji.

⁴⁸ *European Union External Action*, http://eeas.europa.eu/csdp/index_en.htm [dostęp: 4.02.2014].

PAWEŁ OLSZEWSKI, ADRIAN CHOJAN

EUROPEJSKA POLITYKA SĄSIEDZTWA I MISJE MIĘDZYNARODOWE UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE MOŁDAWII

Wprowadzenie

Unia Europejska – aktor globalny czy regionalny? Debata związana z określeniem miejsca i roli UE w kształtującym się nowym, multipolarnym łańdźu międzynarodowym trwa *de facto* nieprzerwanie od 1993 roku¹. Już wtedy ówczesne państwa członkowskie UE starały się uczynić z niej aktora globalnego, zdolnego do zmiany rzeczywistości międzynarodowej i czynnego kreowania nie tylko polityki, lecz także postaw mocarstw globalnych. Unia jest bez wątpienia integracyjnym fenomenem w skali globalnej. Jednak 21 lat jej funkcjonowania ukazało wiele mankamentów projektu europejskiego. Jednym z nich bez wątpienia są zagadnienia wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. Banalnie brzmią już twierdzenia, że UE dąży

¹ Szeroko zakrojone badania w obszarze kształtowania się nowego łańdźu międzynarodowego prowadzi Zakład Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk; zob. szerzej: J.M. Fiszer, *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego łańdźu globalnego*, Warszawa 2013, s. 31–47; K. Miszczak, *Unia Europejska jako aktor nowego multipolarnego porządku światowego bezpieczeństwa*, [w:] *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2013, s. 175–190; A.K. Cianciara, *Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie. Szansa czy wyzwanie dla systemu euroatlantyckiego*, Warszawa 2012; *System euroatlantycki w wielobiegunowym łańdźu międzynarodowym*, red. J.M. Fiszer, P. Olszewski, Warszawa 2013.

do większej konsolidacji państw członkowskich w kwestiach zagranicznych, a hasła w postaci większej „integracji” i „współdziałania” państw członkowskich są wręcz wyśmiewane przez mocarstwa świata. Co prawda, wraz z kolejnymi traktatami reformującymi zmienia się podejście państw członkowskich do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, działania podejmowane w jej ramach w dalszym ciągu mają jednak charakter co najwyżej uzupełniający polityki zagraniczne poszczególnych państw członkowskich. Mylą się jednak ci, którzy twierdzą, że to UE powinna prowadzić politykę zagraniczną swoich państw członkowskich. Nie to jest bynajmniej istotą tej organizacji. Jest nią koordynacja polityk zagranicznych państw członkowskich oraz praca nad zbliżaniem ich stanowisk w ważnych dla regionu obszarach i problemach. Najświeższym przykładem tak stawianej tezy są obecne problemy polityczne na Ukrainie związane nie tyle ze zmianą władzy w tym kraju, ile z postawą i działaniami Federacji Rosyjskiej na ukraińskim Krymie. Każde z 28 państw członkowskich UE ma własne interesy polityczno-gospodarcze z władzami w Moskwie i trudno wymagać, aby zachowanie każdej europejskiej stolicy było takie samo, jak na przykład Warszawy. Stąd też celem unijnej dyplomacji pod kierownictwem Catherine Asthon jest co najwyżej zbliżanie stanowisk państw członkowskich na drodze konsensusu oraz kształtowanie postaw solidarnościowych z Ukraińcami czy innymi państwami będącymi w podobnej sytuacji. Często ową solidarność Unia zaczyna wdrażać poprzez organizowane misje zagraniczne, w których udział bierze określona liczba jej państw członkowskich. Ich celem jest wspieranie państw niebędących członkami Unii Europejskiej w przedmiocie spraw objętych programem i celem danej misji. Służą one nie tylko stabilizacji czy utrzymaniu pokoju, lecz mogą mieć także charakter techniczno-doradczy, o czym szerzej w kolejnych częściach artykułu. Celem takich misji jest między innymi budowanie pozytywnego wizerunku UE w świecie. Należy także podkreślić, że UE jest obecnie jednym z ważniejszych podmiotów światowej polityki. Osobną kwestią jest to, czy jest aktorem skutecznym i zdolnym do kreowania nowych rozwiązań z równoczesnym ich wdrażaniem w życie. Dobrze ukazuje to przykład wydarzeń na Ukrainie, wobec których cała Unia jest bezradna. Nieprzemyślana polityka względem władz w Kijowie, a także

zbyt duże rozbudzenie nadziei na członkostwo wśród Ukraińców stało się bezpośrednią przyczyną wewnętrznego rozbicia tego państwa. *Casus* Ukrainy pokazuje, że UE jako organizacja międzynarodowa nie ma obecnie pomysłu na prowadzenie polityki sąsiedztwa, rozbitej grą interesów rosyjsko-niemiecko-francuskich. Jest w stanie oferować wyłącznie kolejne wizyty urzędników wysokiego szczebla, których działania nie wnoszą absolutnie nic w rozwiązanie sytuacji. Może się okazać, że w najbliższej przyszłości jedyną formą pomocy dla Ukrainy będzie ustanowienie misji na wzór misji EUMM w Gruzji².

Jedną z takich misji Unia Europejska prowadzi w Mołdawii i we wspomnianej wcześniej Ukrainie³. Decyzja o jej utworzeniu zapadła w 2005 roku na prośbę prezydentów obu państw. Główne zadania misji sprowadzają się do harmonizacji procedur i standardów zarządzania granicami tych państw z obowiązującymi w Unii Europejskiej, pomocy w zwiększeniu zdolności operacyjnych służb celnych i straży granicznych oraz wzmocnienia współpracy transgranicznej⁴. Oba te państwa wyrażają wolę dołączenia w najbliższej przyszłości do europejskiej rodziny. Stąd też unijna misja nie tylko pomaga władzom mołdawskim i ukraińskim w zarządzaniu granicami, lecz także przygotowuje je do zacieśniania stosunków z UE, które w przyszłości być może zakończą się akcesją. Ma to szczególne znaczenie w przypadku państw starających się o uzyskanie członkostwa w UE, zwłaszcza wskutek osłabienia w ostatnich latach atrakcyjności projektu europejskiego, głównie na wschodzie Europy.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i misji zewnętrznych Unii Europejskiej na przykładzie misji w Mołdawii. W związku z tym artykuł został podzielony na kilka części. W pierwszej z nich ukazane zostały teoretyczne aspekty misji międzynarodowych. Przedmiotem drugiej części są uwarunkowania prawne misji UE. Część trzecia dotyczy głównych założeń Europej-

² European Union Monitoring Mission (EUMM) in Georgia.

³ *EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine*, zob. szerzej oficjalna strona misji, <http://www.eubam.org/>.

⁴ *Operacje i Misje UE*, oficjalna strona Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl.

skiej Polityki Sąsiedztwa wobec Mołdawii. Następnie w syntetyczny sposób ukazano położenie Mołdawii w kontekście stosunków z Unią Europejską i Federacją Rosyjską. Ostatnią część artykułu stanowi krótka analiza misji UE w Mołdawii.

Misja międzynarodowa – ujęcie teoretyczne

Jeszcze do niedawna uznawano, że jedynym podmiotem międzynarodowym, który byłby w stanie zapewnić światu pokój i bezpieczeństwo, są Stany Zjednoczone. To mocarstwo, którego wydatki na zbrojenia sięgają setek miliardów dolarów, od kilku już lat stopniowo traci jednak swoją przywódczą rolę, zrzucając tym samym część odpowiedzialności za pokój na świecie na szeroko pojętą wspólnotę międzynarodową. Paradoxem jest to, że z jednej strony ową wspólnotę międzynarodową (która ma stać na straży bezpieczeństwa świata) tworzą państwa, a z drugiej zaś – to od nich płynie głównie zagrożenie dla stabilności i pokoju światowego. Kilkadziesiąt lat temu konflikty regionalne w Afryce praktycznie nie obchodziły Europy. Teraz jednak w dobie globalizacji świata, tendencja ta bardzo szybko się zmienia. Stąd też państwa świata, chcąc łączyć swoje siły na rzecz budowania i utrzymania pokoju na świecie, tworzą organizacje międzynarodowe, których jednym z zadań jest prowadzenie misji międzynarodowych. W istocie rzeczy państwa nie koncentrują się wyłącznie na działaniach mających na celu obronę przed ewentualnymi zagrożeniami, ale na zapobieganiu im. Innymi słowy, coraz większe znaczenie zaczyna odgrywać prewencja.

Co istotne, misje międzynarodowe mogą prowadzić zarówno państwa, jak i organizacje międzynarodowe, takie jak: Unia Europejska, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Sojusz Północnoatlantyckiego, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W istocie wyróżniamy trzy podstawowe rodzaje misji międzynarodowych. Są to kolejno misje wojskowe, misje pokojowe oraz misje stabilizacyjne. Poniżej dokonano ich krótkiego scharakteryzowania.

1) Misje wojskowe – „przedstawicielstwa kierowane na zaproszenie drugiego państwa dla wypełnienia ściśle określonych celów: doradczych, pomocniczych lub na zlecenie organizacji międzynarodowych

dla wypełnienia celów kontrolnych lub rozjemczych”⁵. Innymi słowy, jest to obecność sił zbrojnych na terytorium danego państwa (państw), które w swej istocie pełnią funkcje zewnętrznego organu państwa. Używanie terminu „misja wojskowa” w ostatnich latach niezbyt dobrze się kojarzy, a samo jego używanie przez decydentów politycznych ma raczej wyjaśniać społeczeństwu przesłanki, dla których dane państwo czy organizacja międzynarodowa decyduje się wysłać swoich żołnierzy w świat. Negatywne nastawienie wobec tego typu misji przyszło wraz z amerykańską inwazją na Irak w 2003 roku i wynikających z tego późniejszych komplikacji nie tylko międzynarodowych, lecz także wewnętrznych, wśród państw uczestniczących.

2) Misje pokojowe – jest to rodzaj misji o „charakterze mediacyjno-monitorującym lub obserwacyjno-nadzorującym prowadzonych przez niewielką liczbę personelu (od kilku do kilkudziesięciu osób)”⁶. Inną definicję przedstawia z kolei National Defence University, za misję pokojową uznając „polowe operacje Narodów Zjednoczonych, w ramach których międzynarodowy personel cywilny i wojskowy rozmieszczony jest za zgodą ONZ w celu pomocy w rozwiązywaniu istniejących albo potencjalnych konfliktów międzynarodowych lub konfliktów wewnętrznych o wyraźnym wymiarze międzynarodowym”⁷. W przypadku misji ONZ chodzi o trzy rodzaje misji: zapobiegania konfliktom i tworzenia pokoju, utrzymania pokoju oraz budowania pokoju. Podobną klasyfikację przyjmuje Sojusz Północnoatlantycki, który w ramach tak zwanych misji (operacji) wsparcia pokoju koncentruje się na zapobieganiu konfliktom, tworzeniu pokoju, utrzymaniu pokoju, wymuszaniu pokoju, budowaniu pokoju i pomocy humanitarnej⁸. Często misje pokojowe określa się także terminem „operacje pokojowe”. Te zaś badacze Akademii Obrony Narodowej definiują jako użycie wielonarodo-

⁵ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. 5, „Myśl Wojskowa” 2002, nr 6, s. 65.

⁶ Tamże, s. 65.

⁷ Cyt. za: W.H. Lewis, *Military Implications of United Nations Peacekeeping Operations*, Washington 1993, s. 17.

⁸ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 160–162.

wych sił wojskowych i cywilnych pod nadzorem ONZ do rozwiązywania konfliktów wewnętrznych i międzynarodowych⁹. Trzeba zauważyć, że misje pokojowe (operacje pokojowe) w ostatnich latach zmieniły swój charakter, zwłaszcza jeśli chodzi o rolę i funkcje ich części wojskowych. Do chwili upadku ładu bipolarnego misje pokojowe były domeną praktycznie tylko ONZ. Obecnie liczba podmiotów w nich uczestnicząca jest znacznie większa, co wpływa na redefinicję roli i zakresu działań podejmowanych zarówno przez komponent wojskowy, jak i cywilny. Misje pokojowe mogą dzielić się na misje obserwacyjne, których skład obejmuje w większości nieuzbrojonych oficerów, lub też misje pokojowe w ścisłym tego słowa znaczeniu, składające się z oddziałów zbrojnych i odpowiednio przygotowanej logistyki.

3) Misje stabilizacyjne – jak sama nazwa wskazuje, mają na celu stabilizację określonych obszarów w bardzo szerokim znaczeniu tego słowa. Obejmują one kwestie nie tylko wojskowe, lecz także polityczne, ekonomiczne, gospodarcze, kulturowe, energetyczne, społeczne i wszystkie inne, które w jakikolwiek sposób wpływają na funkcjonowanie danego podmiotu stosunków międzynarodowych. W przypadku zatem misji stabilizacyjnych kluczową rolę odgrywa nie tyle współpraca wojskowa, ile wojskowo-cywilna. Przy tym rodzaju misji bardzo istotna jest także ścisła koordynacja podejmowanych działań zarówno na szczeblu międzynarodowym (w przypadku na przykład NATO, UE czy ONZ), jak i krajowym (kwestie dotyczące uzgodnień międzyresortowych, na przykład między MON a MSZ). Stąd też wynika konieczność zapewnienia odpowiednich środków finansowych służących realizacji określonej misji stabilizacyjnej. Środki te są przeznaczane nie tylko na bieżące funkcjonowanie misji, lecz także na zakup odpowiedniego sprzętu. Ponadto w realizacji tego rodzaju misji ważne znaczenie ma dobranie odpowiedniego, to jest doświadczonego i kompetentnego, zespołu ludzi, zarówno wojskowych, jak i cywilów.

Realizacja misji międzynarodowych wymaga nie tylko skrupulatnego przygotowania logistycznego, lecz także budowania solidarności między tymi, którzy daną misję realizują. Tak naprawdę solidarność

⁹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 91.

jest wpisana w system międzynarodowy¹⁰. Już Jan Paweł II pisał, że: „Solidarność to [...] mocna i trwała wola angażowania się na rzecz dobra wspólnego, czyli dobra wszystkich i każdego, wszyscy bowiem jesteśmy naprawdę odpowiedzialni za wszystkich”¹¹. Obecnie żadne państwo nie jest w stanie w stu procentach zapewnić sobie bezpieczeństwa, stąd też konieczne jest działanie organizacji międzynarodowych, których istotą funkcjonowania jest (przynajmniej teoretycznie) wspomniana wcześniej solidarność. Myli się jednak ten, który twierdzi, że ów solidarność jest bezwarunkowa. Tak samo myli się ten, który sądzi, że misje wojskowe, pokojowe, stabilizacyjne czy obserwacyjne mają służyć wyłącznie państwom czy obszarom, na których są prowadzone. Trzeba pamiętać, że organizacje międzynarodowe są wtórnymi uczestnikami stosunków międzynarodowych i działają z woli państw członkowskich. Te zaś na ich forum realizują własne interesy narodowe w polityce zagranicznej, także poprzez misje międzynarodowe poszczególnych organizacji. Dlatego też misje międzynarodowe, chociażby taka, jaka jest przedmiotem niniejszego artykułu, służą również państwom i organizacjom, które je realizują. Chodzić może na przykład o bezpieczeństwo granic związane z napływem nielegalnych imigrantów, którzy później przedostają się na terytorium UE i nierzadko stanowią zagrożenie dla wewnętrznego ładu państw członkowskich.

Dlatego też należy doceniać zaangażowanie poszczególnych państw i organizacji międzynarodowych w realizację misji międzynarodowych, ale rozpatrywać je także przez pryzmat ich partykularnych interesów.

Misje Unii Europejskiej – aspekty prawne

Unia Europejska, chcąc liczyć się na arenie międzynarodowej, musiała zdecydować się na prowadzenie misji poza swoimi granicami. Nie jest jednak naszym celem ukazywanie genezy misji UE poza jej tery-

¹⁰ J. Dobrowolska-Polak, *Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe ONZ, NATO i UE*, „IZ Policy Papers” 2009, nr 3.

¹¹ Jan Paweł II, *Encyklika Sollicitudo rei socialis*, cyt. za: *Ojciec Święty Jan Paweł II o polityce*, oprac. P. Słabek, Kraków 2001, s. 41.

torium, a bardziej skupiamy się na obecnych uwarunkowaniach prawnych i politycznych¹². Obecną podstawę prawną stanowi art. 42 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej¹³, w którym czytamy, że: „Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te są wykonywane w oparciu o zdolności, jakie zapewniają Państwa Członkowskie”. I dalej w art. 43 ust. 1 czytamy, że przeprowadzając owe misje, UE „może użyć środków cywilnych i wojskowych, [które] obejmują wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów”. Co istotne, nie ma obowiązku, aby w danej misji UE uczestniczyły wszystkie państwa członkowskie. Postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej pozwalają powierzyć realizację takiej misji wybranym państwom członkowskim, które wspólnie z wysokim przedstawicielem ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa uzgadniają sposób zarządzania taką misją¹⁴. Ma to o tyle istotne znaczenie, że pewne grupy państw znacznie lepiej orientują się w problemach określonych obszarów świata, jak np. Francja w krajach północnej Afryki czy Polska w obszarze Europy Wschodniej.

Decyzję o ustanowieniu takiej misji podejmuje Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Ten zaś, korzystając z zapisów traktatowych, w porozumieniu z Komisją Europejską, może zaproponować zaangażowanie w tworzenie i działanie misji zarówno środków krajowych,

¹² Zob. szerzej J. Starzyk, *Interwencje zewnętrzne Unii Europejskiej*, [w:] *Dyplomacja czy siła?*, red. S. Parzymies, Warszawa 2009, s. 85–123.

¹³ Wersja skonsolidowana po zmianach wprowadzonych traktatem lizbońskim.

¹⁴ Art. 44 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej.

jak i instrumentów, które ma w posiadaniu UE¹⁵. Ma to o tyle istotne znaczenie, że znaczna część misji stanowi nie lada obciążenie finansowe, którego wiele państw członkowskich nie byłoby w stanie udźwignąć. Kwestie te nabierają szczególnego znaczenia, zważywszy także na jeszcze jeden fakt. Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego UE w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony mogła realizować takie misje, jak:

- misje humanitarne i ratunkowe,
- misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju,
- misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu.

Traktat lizboński rozszerzył zaś tę listę o kolejne, to jest:

- wspólne działania rozbrojeniowe,
- misje wojskowego doradztwa i wsparcia,
- operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów.

Tym, co wydaje się także istotne z punktu widzenia zdolności Unii Europejskiej do realizacji misji w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jest umożliwienie, dzięki postanowieniom traktatu z Lizbony, tak zwanych interwencji sił wielonarodowych. Dotychczasowe główne europejskie siły zbrojne skupione są w następujące grupy:

- Eurofor – składający się z oddziałów wojsk lądowych z Francji, Hiszpanii, Portugalii i Włoch;
- Eurokorpus – jednostka powołana przez Belgię, Francję, Hiszpanię, Luksemburg i Niemcy;
- Euromarfor – morskie siły utworzone przez Francję, Hiszpanię, Portugalie i Włochy;
- Europejska grupa lotnicza – składająca się z lotniczych sił desantowych z Belgii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Niemiec, Włoch i Zjednoczonego Królestwa¹⁶.

Jak widać, mimo trudności instytucjonalno-prawnych związanych z międzyrządowością Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa od chwili wejścia w życie postanowień traktatu lizbońskiego dostrzegalne są niewielkie zmiany powodujące przyśpieszenie reform tego obszaru integracji europejskiej. Niemniej jednak nie należy się spodzie-

¹⁵ Art. 42 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej.

¹⁶ Informacje zaczerpnięte ze strony internetowej Europa.eu [dostęp: 8.05.2014].

wać, że kolejne traktaty reformujące będą stanowiły swoisty przełom. Polityka zagraniczna i polityka bezpieczeństwa jest co do zasady ostoją suwerenności każdego państwa i wątpliwe jest, aby dużą część tych prerogatyw chciały przekazać na rzecz Unii Europejskiej. Kończąc tę część rozważań, należy wskazać kilka wybranych misji Unii Europejskiej, w których zaangażowani są także Polacy:

- EUBAM Moldova/Ukraine (EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine) – 19 osób z Polski, funkcję zastępcy szefa misji pełni Sławomir Pichor;
- EUFOR ALTHEA BiH (EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina) – liczba polskich żołnierzy to 35 osób;
- EUMM Gruzja (EU Monitoring Mission in Georgia) – 25 Polaków;
- EULEX Kosovo (EU Rule of Law Mission in Kosovo) – 155 Polaków¹⁷.

Główne założenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec Mołdawii

W ramach programów utworzonych dla Republiki Mołdawii przygotowano wiele wytycznych, do których należą: wspieranie rozwoju procesów demokratyzacji państwa, rządów prawa i poszanowania praw człowieka, jak też dynamizowanie reform gospodarczych oraz poprawa warunków życia. W ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa¹⁸ udzielane jest wsparcie na rzecz osiągnięcia trwałego rozwiązania problemu Naddniestrza. Do innych priorytetów można zaliczyć: wzmocnienie in-

¹⁷ Informacje zaczerpnięte ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP [dostęp: 8.05.2014].

¹⁸ Zob. szerzej *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2012; T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Warszawa 2010 (Zeszyty Natolińskie, nr 42); B. Piskorska, *Wartości czy interesy? Europejska Polityka Sąsiedztwa jako test efektywności normatywnej siły Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2013 (Analiza Natolińska”, nr 11 (70)); B. Wojna, *Unia Europejska wobec południowych sąsiadów: nowe wyzwania dla europejskiej polityki sąsiedztwa*, Raport PISM, Warszawa 2011.

stytucji państwa, reformy sądownictwa, poprawę klimatu dla biznesu, zapewnienie poszanowania wolności słowa i mediów, poprawę zdrowia i warunków społecznych oraz rozszerzenie współpracy w takich kwestiach, jak: zarządzanie granicami, migracja i walka z handlem ludźmi, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, korupcji i ukrócenie procederu prania pieniędzy. Owa działalność obejmuje między innymi: udzielanie pomocy w budowaniu potencjału administracji publicznej Mołdawii oraz wspieranie wzmocnienia systemów zarządzania finansami publicznymi tak, by były w pełni zgodne ze standardami UE, wdrażanie programów obejmujących najbiedniejszych, a także zwiększenie liczby osób posiadających dostęp do wody pitnej. Jednocześnie Unia zdecydowanie wspiera rozwój handlu poprzez uruchamianie kolejnych preferencji handlowych (ATP) dla Mołdawy. Ten proces jest jednocześnie powiązany z rozszerzaniem ułatwień wizowych i readmisji, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2008 roku. Mołdawia w ramach szerokiego spektrum działania UE i zbliżania się w procesach integracyjnych do standardów wspólnotowych objęta została partnerstwem na rzecz mobilności. Projekt ten zasługuje na uwagę z jeszcze jednego ważnego powodu, którym jest jego nowatorski i pilotażowy charakter oraz to, że Mołdawia jest jednym z dwóch państw objętych jego oddziaływaniem. Partnerstwo na rzecz mobilności oferuje polityczne ramy współpracy między Unią a państwami trzecimi w dziedzinie migracji i obejmuje kwestie istotne zarówno dla UE, jak i zainteresowanych państw. W ramach tego programu ujęto trzy główne wymiary tak zwanego globalnego podejścia Unii Europejskiej, wyznaczając równocześnie następujące priorytety: legalna migracja, migracja i rozwój oraz zwalczanie nielegalnej migracji. W jego ramach realizowanych jest obecnie około 40 programów pilotażowych, obejmujących między innymi takie szczegółowe aspekty, jak wypracowanie zestawu wskaźników służących do monitorowania wpływu partnerstwa na mobilność rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Unia Europejska, realizując założone przez siebie cele i zadania, którymi obejmuje Mołdowę, w szczególności poprzez program Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jest zdecydowanie jednym z głównych donatorów Republiki Mołdawy. W ramach bezpośredniego wsparcia od 1991 roku przekazała na realizację poszczególnych projektów

i wzmocnienie demokratyzacji państwa ponad 500 mln euro. W ramach intensyfikacji pomocy na lata 2010–2013 przyjęta została taka sama kwota 500 mln euro, które przeznaczono na proces integrowania Mołdowy z UE, a więc przede wszystkim na implementację unijnych standardów. Dodatkowo na lata 2011–2013 przyjęto Krajowy Program Indykacyjny, w zakresie którego mają zostać przekazane 273 mln euro, objęte Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa i Partnerstwa. Z powyższych środków 41 mln euro przeznaczono na rozwój Partnerstwa Wschodniego, a 6 mln 900 tys. euro – na politykę spójności. Partnerstwo Wschodnie ma obejmować przede wszystkim rozwój instytucji demokratycznych w państwie oraz zwiększenie ich efektywności. Wszystkie te działania zostały również ujęte w Strategii Krajowej przygotowanej na lata 2007–2013, w której przewidziano trzy główne obszary zadań do realizacji. Pierwszy obszar obejmuje dobre sprawowanie rządów, kształtowanie rządów prawa i podstawowych wolności. W nim ujęto rozwój zasad prawa, praw człowieka i bezpieczeństwa, reformę administracji publicznej i kształtowanie dalszych relacji na linii Unia Europejska–Mołdowa. Drugi obszar to rozwój społeczny, w ramach którego przewidziano kształtowanie ochrony socjalnej, reformę systemu opieki zdrowotnej oraz zmiany na rynku pracy i w systemie edukacji. Trzecim elementem tej pomocy jest handel i zrównoważony rozwój, obejmujący intensyfikację współpracy w ramach wymiany handlowej, rozwoju regionalnego i lokalnego, ochrony środowiska, jak też rozbudowy rynku energii odnawialnej oraz dywersyfikacji źródeł energetycznych.

Problemy sąsiedztwa w relacjach Unii Europejskiej z Republiką Mołdawii

Mołdawia jest państwem, które leży na styku ważnych politycznych, ekonomicznych i strategicznych wpływów Unii Europejskiej, Rosji i Ukrainy, jest więc nie tylko państwem o nieustabilizowanej sytuacji wewnętrznej i niepewnej pozycji na arenie lokalnej i regionalnej, lecz także miejscem zderzania się wpływów wymienionych aktorów sceny międzynarodowej. Państwo podzielone na Mołdawię właściwą, separatystyczną Republikę Naddniestrza oraz autonomiczny region Gagauzja jest pod politycznym wpływem Unii Europejskiej i Federacji

Rosyjskiej. Obecność pierwszej z nich jest widoczna w różnorodnych programach, projektach i instrumentach oddziałujących w poszczególnych sektorach, takich jak: handel, statystyka, rolnictwo, rozwój regionalny, edukacja, sektor społeczny, wymiar sprawiedliwości, sprawy wewnętrzne czy też infrastruktura, nauka i badania. Druga jest aktywna w polityce wewnętrznej, ma wpływy wśród elit gospodarczych i politycznych¹⁹ i kontroluje sytuację w Naddniestrzu. Ze względów historycznych, kulturowych, ale też gospodarczych wpływy polityczne w Mołdowie ma też Rumunia. Rumunia nie uznała niepodległości Kosowa ogłoszonej 17 lutego 2008 roku, obawiając się, że kolejnym krokiem będzie między innymi usankcjonowanie secesji samozwańczej republiki Naddniestrza, zamieszkałego w dużej części przez rumuńskojęzycznych Mołdawian. To, że prezydent Rumunii, Traian Basescu, zaoferował rumuńskie obywatelstwo Mołdawianom, którzy o nie wystąpią, odebrano w Kiszyniowie jako prowokację polityczną. Po wyborach parlamentarnych 5 kwietnia 2009 roku, które przełamały dominację PKRM, a zarazem wyniosły do władzy Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej, stosunki mołdawsko-rumuńskie się poprawiły.

W aspekcie ekonomicznym Mołdowa jest uzależniona, z jednej strony, od współpracy z UE, co wynika nie tylko z środków przekazywanych na wdrażanie reform i środków pomocowych, lecz także z poziomu wymiany handlowej i konieczności poszukiwania rynków zbytu dla mołdawskich towarów oraz dostępu do nowych technologii i kapitału wiedzy. Z drugiej strony uzależniona jest od państw zrzeszonych we Wspólnocie Niepodległych Państw, a zwłaszcza Federacji Rosyjskiej w ramach jej kontroli Naddniestrza, które jest regionem o najwyższym stopniu uprzemysłowienia i terenem tranzytowym dla dostaw surowców energetycznych. Problem Naddniestrza był dostrzegany także w kontekście wydarzeń na Ukrainie. Komentatorzy międzynarodowi

¹⁹ Dnia 7 grudnia 2009 roku komuniści zgromadzeni w Partii Komunistów Republiki Mołdowy (PKRM) opuścili parlament w celu zbojkotowania wyborów nowego prezydenta, którego zaproponowały partie prodemokratyczne i prozachodnie, w tym największa Demokratyczna Partia Mołdowy. Tajemniczą poliszylną jest, że syn byłego prezydenta Mołdowy, Oleg Woronin, najbogatszy człowiek w kraju, prowadzi interesy z synem Igora Smirnowa, samozwańczego prezydenta Naddniestrza.

zwracali uwagę, że obszar ten może być kolejnym po Krymie, który prędzej czy później zostanie anektowany przez Federację Rosyjską. Uderzyłoby to bardzo mocno w integralność terytorialną Mołdawii, a także potwierdziłoby słabość państwa.

Misja kontroli granicznej w Mołdawii i na Ukrainie

Z problemem granic Mołdawii bezpośrednio związana jest misja UE o nazwie EUBAM Moldova and Ukraine. Jest to misja zajmująca się kontrolą i nadzorem na granicy mołdawsko-ukraińskiej w celu wspomagania obydwu państw w regulacji sytuacji na terenach przyległych do niestabilnego regionu Naddniestrza. Została uruchomiona na prośbę prezydentów obu państw i w dużej mierze skupiła się na stworzeniu i ukształtowaniu infrastruktury granicznej oraz wzmocnieniu kontroli prowadzonych na granicy mołdawsko-ukraińskiej. Wobec tego miała stanowić instrument pomocy, doradztwa i wsparcia technicznego, nie mogła jednak realizować zadań wykonawczych. Tym samym misja EUBAM jest nie tylko flagowym przedsięwzięciem Unii Europejskiej w zakresie wsparcia zarządzania granicami. Nie jest to misja, która prowadzi bezpośrednie kontrole na granicy i pilnuje jej, lecz jest to misja, której zadanie stanowi doradzanie krajowym, w tym przypadku mołdawskim i ukraińskim, służbom w zakresie zarządzania granicami, zwalczania przemytu i korupcji oraz szkolenia personelu lokalnych i krajowych instytucji zajmujących się nadzorem nad granicami, kontrolą przepływu osób, kapitału i usług. Misja ze względu na swój szczególny charakter i znaczenie dla regionu oraz znaczenie samego regionu dla UE wspomogła zawarcie Wspólnej Deklaracji pomiędzy Mołdawią i Ukrainą, ułatwiającej wymianę towarową pomiędzy UE a wspomnianymi państwami. Wspólna Deklaracja, podpisana przez rządy Mołdawii i Ukrainy w 2005 roku, pozwala uzyskać przedsiębiorstwom z siedzibą w regionie Naddniestrza w Republice Mołdowy dostęp do tych samych preferencji handlowych dla eksportu do UE na tych samych zasadach, jak firmom mołdawskim. Przede wszystkim Wspólna Deklaracja została zaprojektowana w celu poprawy przepływu legalnych towarów do i z regionu Naddniestrza w Republice Mołdowy, w drodze przejrzystej procedury celnej kontroli. EUBAM monitoruje w tym za-

kresie funkcjonowanie Wspólnej Deklaracji²⁰. Ponadto eksperci zatrudniani w ramach misji prowadzą szkolenia z zakresu przeciwdziałania przemytowi, handlowi ludźmi i walki ze zorganizowaną przestępczością. Misja współpracuje ze Specjalnym Przedstawicielem UE w Mołdawii. Jej siedzibą jest Odessa. Obecnie misję tworzy 108 ekspertów. EUBAM Ukraine/Moldova jest znaczącym krokiem na drodze do poprawy regionalnych relacji na obszarze, gdzie w przyszłości możliwe jest rozszerzenie UE. Ze względu na kryzys w mołdawskim regionie Naddniestrza możliwe jest powołanie w przyszłości unijnej misji policyjnej dla tego regionu²¹. Ze względu na chęć wprowadzenia we współpracy z Mołdawią zliberalizowanego ruchu wizowego i wspomożenia Mołdawii i Ukrainy w procesie dalszej stabilizacji przedłużono jej funkcjonowanie do 2015 roku. Jednocześnie w 2013 roku przedstawiono Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania przez Republikę Mołdawii planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego, w którym dość pozytywnie oceniono dotychczas zrealizowane zadania oraz przyjęte normy i procedury. „Przedmiotowa ocena wykazała, że Republika Mołdawii zasadniczo osiągnęła wszystkie benchmarki określone w czterech segmentach VLAP. Funkcjonowanie ram legislacyjnych i politycznych oraz zasady i procedury instytucjonalne i organizacyjne przewidziane we wszystkich czterech segmentach są zgodne z normami europejskimi i międzynarodowymi. Komisja uważa, że Republika Mołdawii poczyniła bardzo istotne postępy w kierunku skutecznego i trwałego wdrożenia benchmarków drugiego etapu VLAP. Zrealizowanie działań wskazanych w niniejszym sprawozdaniu umożliwiłoby Republice Mołdawii zakończenie procesu wdrażania wszystkich benchmarków drugiego etapu VLAP.

Komisja będzie w dalszym ciągu zwracała szczególną uwagę na kwestię przeznaczania przez Republikę Mołdawii odpowiedniej ilości zasobów finansowych i ludzkich niezbędnych do trwałego wdrożenia ram legislacyjnych i politycznych. Dlatego też Komisja zwraca się do Republiki Mołdawii o opracowanie długoterminowego planu wielolet-

²⁰ Szerzej <http://www.eubam.org/en/quick/faqs>.

²¹ Szerzej [http://www.ms.gov.pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/operacje_nato_ue/operacje_ue/#EUBAM Moldova](http://www.ms.gov.pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/operacje_nato_ue/operacje_ue/#EUBAM%20Moldova).

niego w celu zapewnienia niezbędnych zasobów finansowych i ludzkich umożliwiających trwale osiągnięcie odpowiednich benchmarków poprzez systematyczne uwzględnianie koniecznych linii wydatków w budżecie państwa. Należy również w dalszym ciągu prowadzić ukierunkowane kampanie informacyjne wyjaśniające prawa i obowiązki związane z ruchem bezwizowym, a także zasady regulujące dostęp do unijnego rynku pracy.

Komisja będzie w dalszym ciągu aktywnie monitorowała stopień realizacji działań określonych w niniejszym sprawozdaniu w kontekście czterech segmentów VLAP z nadzieją, że jesienią będzie mogła potwierdzić osiągnięcie wszystkich benchmarków planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego²².

Zakończenie

Unia Europejska, mając na uwadze skomplikowaną sytuację Republiki Mołdowy, podejmuje się realizacji wielu projektów służących wsparciu procesów demokratyzacji i stabilizacji państwa. Realizowane są one za pomocą Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa, co znacznie ułatwia dystrybucję unijnych wartości, celów i form funkcjonowania, a tym samym czyni z Mołdawii, w powolny, aczkolwiek skuteczny sposób, państwo samodzielne i zdolne do racjonalnego działania na arenie regionalnej. Jednocześnie programy te, wspomagające nie tylko rozwój administracji państwa i implementacji unijnych standardów prawnych, lecz także proces kreowania społeczeństwa obywatelskiego, utrzymują Mołdawię w europejskim spektrum oddziaływania i minimalizują wpływy Federacji Rosyjskiej. Wspieranie przez UE takich państwa, jak Mołdawia pozwala jej zachować resztki „atrakcyjności” w tym obszarze Europy. Znany jest bowiem fakt, że atrakcyjność szerokorozumianego projektu europejskiego z roku na rok spada, a sama koncepcja Europejskiej

²² *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania przez Republikę Mołdawii planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego*, COM (2013) 459, Bruksela, 21.06.2013, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc540a5439001412646ff63118d.do>, s. 49.

Polityki Sąsiedztwa ma jak na razie bardziej deklaracyjny charakter. Lukę po UE próbuje wypełnić Federacja Rosyjska, która stopniowo, ale z sukcesami, odzyskuje kontrolę na terenach byłego Związku Radzieckiego. Bez wątpienia tworzenie inicjatyw typu EPS czy też misji międzynarodowych przez UE jest dobrze odbierane w państwach, do których są one skierowane. Trzeba jednak pamiętać, że nic nie zastąpi tego, czego oczekują takie państwa, jak Mołdawia, Gruzja czy Ukraina, czyli realnej politycznie perspektywy członkostwa. Na to jednak w najbliższych kilku (kilkunastu?) latach absolutnie się nie zanosz. I nie jest to winą tylko i wyłącznie tych państw. Jak pisze bowiem Martin Schultz: „przy obecnej liczbie członków Unia doszła już do granic swojej zdolności do działania, a może nawet już je przekroczyła. [...] Będziemy zatem musieli zreformować porządek instytucjonalny UE, żeby Europa zachowała zdolność do działania. Bez takich reform kolejne rozszerzenie wywoła tylko jeszcze więcej frustracji [...]”²³.

²³ M. Schulz, *Skrepowany olbrzym. Ostatnia szansa Europy*, Warszawa 2014, s. 64–65.

PAULA MARCINKOWSKA

MOŁDAWIA W EUROPEJSKIEJ POLITYCE SĄSIEDZTWA – WYZWANIA I EFEKTY WSPÓŁPRACY

Mołdawia, będąc jednym z najbliższych sąsiadów Unii Europejskiej, znajduje się w kręgu jej zainteresowań. Jako kraj słaby ekonomicznie w dużym stopniu uzależniona jest od pomocy ze strony państw trzecich. Pod względem wymiany handlowej jest państwem najbardziej zależnym od UE spośród wszystkich krajów postsowieckich¹. Na przestrzeni ostatnich lat kraj ten zmagał się z problemami natury społeczno-politycznej, to jest częstymi zmianami rządów (co wpływało na powolne wdrażanie reform wewnętrznych) oraz nierozwiązanymi sporami, jak sytuacja w Naddniestrzu². W rezultacie postęp w rozwijaniu współpracy z UE przebiegał w wolnym tempie aż do chwili zmiany rządów w Mołdawii w 2009 roku.

Do czasu największego rozszerzenia UE Mołdawia nie budziła specjalnego jej zainteresowania. Jako kraj w dużym stopniu uzależniony ekonomicznie od państw trzecich Mołdawia nie była traktowana przez Unię na stopie partnerskiej. Relacje dwustronne opierały się początkowo jedynie na Porozumieniu o Partnerstwie i Współpracy (PPiW), do czasu, gdy ich intensyfikacja nastąpiła wraz z powołaniem do życia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Zainteresowanie UE Mołdawią

¹ N. Popescu, *Re-setting the Eastern Partnership in Moldova*, CEPS Policy Brief, No. 199/4 November 2009, Brussels.

² D. Benchei, *Problems towards integration of the Republic of Moldova in the European Union*, [w:] *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, red. F. Attinà. R. Rossi, Catania 2004, s. 102.

zwiększyło się wraz z akcesją Rumunii do struktur unijnych w 2007 roku i w efekcie z przesunięciem granic zewnętrznych Unii na Wschód. Nie był to jednak jedyny czynnik wpływający na wzmocnienie współpracy między Kiszyniowem i UE. W większym zainteresowaniu Unii Mołdawią należy przede wszystkim upatrywać czynnik bezpieczeństwa najbliższego sąsiedztwa Unii, który stanowił jedną z przesłanek do sformułowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Przeszkodę w budowaniu bezpiecznego i stabilnego sąsiedztwa UE stanowiła nierozwiązana sytuacja z separatystyczną Naddniestrzańską Republiką Mołdawską, wspieraną przez Rosję. Element zachęcający do wzmocnienia współpracy Unii z jej wschodnim sąsiadem stanowiło ponadto skierowanie większego zainteresowania władz Mołdawii na współpracę z UE. Z perspektywy Kiszyniowa wzmacnianie dwustronnych relacji z UE nabrało znaczenia ze względu na bliskość geograficzną, jak też coraz większe poparcie społeczne w kraju dla integracji Mołdawii z UE. Władze mołdawskie widziały w Unii szansę na zrównoważenie polityki zagranicznej państwa przez utrzymywanie balansu między swoim zachodnim (UE) i wschodnim sąsiadem (Rosją).

Relacje UE–Mołdawia przed Europejską Polityką Sąsiedztwa

Lata 90. XX wieku to czas, w którym polityka Unii Europejskiej wobec Mołdawii wpisywała się w ujednoliconą politykę Europy Zachodniej w stosunku do obszaru postsowieckiego, bez stosowania różniczenia poszczególnych krajów byłego bloku radzieckiego. Mołdawia nie była ważnym partnerem w regionie. Brak zaangażowania wynikał z kilku czynników. Konflikt w Naddniestrzu nie stanowił tak dużego zagrożenia dla państw członkowskich UE, jak sytuacja w Bałkanach Zachodnich. Zaraz po rozpadzie Związku Radzieckiego Unia nie miała wystarczająco rozwiniętych struktur polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, by móc wypracować jednolite stanowisko wobec państw regionu i tym samym skutecznie ingerować w rosyjską strefę wpływów³. Mimo

³ N. Shapovalova, J. Boonstra, *The European Union: From Ignorance to a Privileged Partnership with Moldova*, [w:] *Moldova. Arena of International Influences*, red. M. Kosienkowski, W. Schreiber, Plymouth 2012, s. 53.

powyższych czynników i braku zaangażowania w rozwijanie współpracy ze strony władz Mołdawii kraj ten był trzecim z kolei państwem, które podpisało Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy z UE, co nastąpiło 28 listopada 1994 roku⁴. Od tego czasu PPiW jest podstawowym instrumentem prawnym w relacjach między UE a Mołdawią. Umowa zyskała podobne brzmienie do porozumień podpisywanych z pozostałymi państwami byłego bloku sowieckiego. Głównym jej założeniem było ustanowienie partnerstwa między stronami, bez określania jednak dalszych perspektyw współpracy (w tym szans na członkostwo w strukturach unijnych). Ogólne ramy współpracy wyznaczone przez PPiW wynikały z małego znaczenia, jakie przypisywała Unia Mołdawii, traktując ją jako kraj peryferyjny, o niewielkim potencjale ekonomicznym. Ponadto w tym czasie władze w Kiszyniowie nie były bardzo zainteresowane pogłębianiem relacji z UE. Zmiana w polityce zagranicznej Mołdawii nastąpiła w 1999 roku, kiedy przyjęto rządowe plany działań zakładające proeuropejski kierunek rozwoju kraju. Dwa lata później, w 2001 roku, Mołdawia przystąpiła do Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej, dzięki czemu mogła korzystać ze wsparcia UE dla krajów bałkańskich. Czynniki te, wraz z pogorszeniem relacji między Kiszyniowem a Rosją, wpłynęły na intensyfikację dialogu Mołdawii z UE. Unia Europejska, przygotowując się wówczas do rozszerzenia swoich struktur na Wschód, zaczęła również przywiązywać większą uwagę do relacji z Mołdawią, widząc w niej swojego nowego bliskiego sąsiada (co miało nastąpić w niedalekim czasie)⁵.

Wraz ze zbliżającym się największym rozszerzeniem Unii Europejskiej w 2004 roku kluczowe było przesunięcie zewnętrznych granic UE na Wschód. Oznaczało to dla Unii potrzebę „zadbania” o ściślejszą współpracę z nowymi, bezpośrednimi sąsiadami w celu zapewnienia bezpieczeństwa regionu. Formułowana wówczas unijna polityka sąsiedztwa wpisywała się w szerszą koncepcję budowania silnej pozycji Unii w regionie i świecie. Nowe podejście UE do relacji z jej najbliż-

⁴ PPiW weszło w życie 1 lipca 1998 roku.

⁵ A. Staszczuk, *Mołdawia a Unia Europejska. Między wzmocnioną współpracą a integracją*, [w:] *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy w polityce Unii Europejskiej*, red. A. Staszczuk, Szczecin 2011, s. 118–121.

szymi sąsiadami wynikało ze zmęczenia państw członkowskich dalszym rozszerzeniem UE i tym samym z potrzeby zaoferowania krajom sąsiedzkim nowej formuły współpracy. Punktem wyjścia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa stał się komunikat Komisji Europejskiej pt. *Szerza Europa*, który zakładał utworzenie „kręgu przyjaciół” wokół UE w oderwaniu od ewentualnych perspektyw członkostwa poszczególnych państw do struktur unijnych. Koncepcja ta wpisywała się w Europejską Strategię Bezpieczeństwa (ESB) ogłoszoną w grudniu 2003 roku⁶. Relacje UE z jej sąsiadami miały opierać się przede wszystkim na zapewnieniu bezpieczeństwa w regionie poprzez współpracę mającą na celu sprostanie wspólnym wyzwaniom i zagrożeniom. EBS stała się podstawą do sformułowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w maju 2004 roku. Dokument Komisji Europejskiej pt. *Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa* zakładał zapewnienie bezpieczeństwa i dobrobytu w najbliższym otoczeniu UE. Opierał się na zasadach demokracji, rządów prawa, gospodarce rynkowej i poszanowaniu praw człowieka. Za cel przyjęto budowanie „uprzywilejowanych stosunków” z nowymi krajami sąsiedzkimi⁷. Europejska Polityka Sąsiedztwa zaproponowała nową formę współpracy z sąsiadami UE, która zapewnia korzystanie z szerokiego wachlarza narzędzi unijnych⁸. Nie opierała się jedynie na instrumentach ówczesnego II filaru (Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa), ale przede wszystkim skłaniała do nawiązania ścisłych relacji w ramach współpracy gospodarczej i społecznej.

Europejska Polityka Sąsiedztwa została zaadresowana do 16 państw – wschodnich i południowych sąsiadów UE (Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś oraz Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria i Tune-

⁶ A secure Europe in a better world, European Security Strategy, Brussels, 12.12.2003, <http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/european-security-strategy.aspx?lang=en> [dostęp: 15.02.2011].

⁷ Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper (SEC(2004) 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570), COM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004.

⁸ A. Harasimowicz, *Koncepcja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej w kontekście „szerszej Europy i nowego sąsiedztwa”*, [w:] „Nowe sąsiedztwo” na wschodzie poszerzonej Unii, red. T. Kołodziej, Warszawa 2005, s. 41.

zja). Największym wyzwaniem okazała się implementacja EPS wobec krajów Europy Wschodniej ze względu na ich aspiracje dołączenia do struktur unijnych (w bliższej lub dalszej przyszłości). Europejska Polityka Sąsiedztwa musiała być więc w swym założeniu wystarczająco atrakcyjna, by przekonać kraje partnerskie do zacieśnionej współpracy i przeprowadzenia gruntownych reform wewnętrznych bez określania perspektyw członkostwa w UE.

Mołdawia w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa

Mołdawia wyraziła zgodę na uczestnictwo w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, podkreśliła jednak jednocześnie swoją chęć dołączenia do procesu stabilizacji i stowarzyszenia Bałkanów Zachodnich. Różnił się on bowiem od warunków EPS realną perspektywą członkostwa w strukturach unijnych (choć bez określania jakichkolwiek terminów)⁹. W ten sposób Mołdawia zaznaczyła swoją wolę dołączenia do struktur unijnych w dalszej przyszłości.

Plan Działania (PD) UE–Mołdawia, będący podstawowym dokumentem dwustronnym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, został przyjęty w lutym 2005 roku¹⁰. Podobnie jak plany działania przygotowane dla innych krajów partnerskich w ramach EPS dokument regulujący stosunki Unii z Mołdawią opiera się na kilku podstawowych obszarach współpracy. Są nimi: dialog polityczny i reformy; współpraca gospodarcza i społeczna; rynek wewnętrzny i handel; wymiar sprawiedliwości; współpraca sektorowa, w tym kwestie energetyczne i środowiskowe; wymiar ludzki (społeczeństwo obywatelskie). Implementacja założeń PD ma na celu realizację postanowień zawartych w Porozumieniu o Partnerstwie i Współpracy, by zachęcić w ten sposób Mołdawię do głębszego stowarzyszenia z Unią Europejską. Przyjmowanie coraz większego zakresu norm unijnych do wewnętrznego porządku prawnego Mołdawii przybliża bowiem ten kraj do pełnej integracji ze struk-

⁹ A. Staszczuk, *Mołdawia a Unia Europejska*, s. 124–125.

¹⁰ Plan Działania dostępny na stronie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf [dostęp: 15.02.2014].

turami Unii. Plan Działania dla Mołdawii jest zbliżony do analogicznego dokumentu sporządzonego dla Ukrainy, w którym przedstawione zostały strategiczne cele dwustronnej współpracy. Brakuje natomiast postanowień, które określałyby docelową nagrodę dla Mołdawii (jaką byłaby konkretna perspektywa członkostwa) po spełnieniu wszystkich oczekiwań UE. Mimo tych braków władze Mołdawii uznały PD za istotny krok w pogłębianiu relacji z Unią Europejską. Wśród najważniejszych punktów Planu Działania dla Mołdawii należy wymienić: reformy administracji, wolność mediów, ułatwienia wizowe, stabilność polityki gospodarczej i rozwiązanie konfliktu naddniestrzańskiego. Punktem kluczowym PD jest zasada warunkowości, wedle której intensyfikacja relacji z Unią zależy od stopnia zaangażowania Mołdawii w implementację wspólnych wartości i zdolności wdrażania przyjętych postanowień¹¹.

Mołdawia, przystępując do EPS, nie zrezygnowała ze swoich aspiracji pełnej integracji z UE. Zaraz po podpisaniu PD z Unią Europejską mołdawski parlament przyjął uchwałę, w której podkreślił, że implementacja postanowień umowy z UE w ramach EPS stanowi kolejny etap integracji Mołdawii ze strukturami unijnymi¹². Wraz z przyjęciem Planu Działania dla Mołdawii podjęto konkretne kroki zmierzające do realizacji priorytetów we wzajemnych relacjach. W październiku 2005 roku Komisja Europejska otworzyła swoją delegację w Mołdawii (misję Mołdawii przy UE ustanowiono już rok wcześniej). Do tego czasu relacje UE–Mołdawia należały do kompetencji delegacji Komisji Europejskiej w Kijowie. Jesienią 2008 roku władze mołdawskie podpisały porozumienie dotyczące ułatwień wizowych wraz z umową o readmisji nielegalnych migrantów. Zmniejszono opłatę wizową z 60 euro do 35 euro i uproszczono procedury ubiegania się o wizy dla wybranych kategorii petentów, między innymi studentów; wprowadzono również długoterminowe wizy wielokrotnego użytku dla osób często podróżujących na terytorium UE¹³. Mołdawia była pierwszym krajem, w któ-

¹¹ Ibidem.

¹² A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 194.

¹³ N. Shapovalova, J. Boonstra, *The European Union*, s. 58–59.

rym UE ustanowiła wspólne centrum wizowe (Common Visa Application Center), mające na celu ułatwienie dostępu do aplikacji o wizę do państw UE¹⁴. Było to w 2007 roku, w 2008 roku Mołdawia podpisała również Partnerstwo na rzecz mobilności – dokument wspomagający politykę migracyjną UE. Umowa ta zyskała szczególne znaczenie dla Mołdawii w kontekście migracji zarobkowej jej obywateli do państw UE¹⁵.

Problem Naddniestrza w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa

Jednym z największych wyzwań w relacjach Mołdawii z Unią Europejską w ramach EPS jest nierozwiązana sytuacja Naddniestrza. Jest to *de facto* konflikt między Mołdawią a Rosją, która traktuje cały obszar postsowiecki jako strefę swoich wpływów. Włączenie UE w próby rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu nastąpiło wraz ze zmianą kierunku polityki mołdawskiej na proeuropejski, tuż przed ustanowieniem EPS. Unia bardzo szybko wprowadziła zakaz wjazdu władz Naddniestrza na swoje terytorium. Interweniowała również w kwestii odrzucenia tak zwanego Planu Kozaka – rosyjskiej oferty zakończenia konfliktu, która zakładała między innymi wieloletnie stacjonowanie wojsk rosyjskich przy wykluczeniu udziału organizacji międzynarodowych (w tym UE) w procesie negocjacji¹⁶. Prezydent Voronin odrzucił propozycję Rosji, nawołując po raz pierwszy podczas szczytu NATO w Stambule w 2004 roku o opuszczenie Naddniestrza przez wojsko rosyjskie. Zdecydowane stanowisko prezydenta Mołdawii zaprezentowane na forum międzynarodowym zmieniło kierunek polityki zagranicznej kraju ze wschodniego na zachodni¹⁷. W 2005 roku UE została zaproszona do uczestnictwa

¹⁴ Press release IP/07/561, Brussels, 25 April 2007, Press releases database http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-561_en.htm [dostęp: 15.02.2014].

¹⁵ Dokument dostępny na stronie Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_republic_of_moldova_en.pdf [dostęp: 16.02.2014].

¹⁶ A. Staszczuk, *Mołdawia a Unia Europejska*, s. 128.

¹⁷ N. Shapovalova, J. Boonstra, *The European Union*, s. 60.

w negocjacjach nad rozstrzygnięciem konfliktu w Naddniestrzu w roli obserwatora¹⁸. W efekcie włączenia UE w proces negocjacyjny konflikt w Naddniestrzu stał się jednym z priorytetów zamieszczonych w PD dla Mołdawii. Zmiana kierunku polityki zagranicznej państwa wiązała się ze zmniejszającym się eurosceptycyzmem wśród elit rządzących, wywołanym głównie czynnikami zewnętrznymi, takimi jak: brak postępów w regulacji sytuacji Naddniestrza, zależność od pomocy międzynarodowej czy rosnąca krytyka ze strony Rady Europy. Czynniki wewnętrzne również miały znaczenie w zmianie priorytetów polityki zagranicznej państwa. Poparcie społeczeństwa mołdawskiego dla integracji z UE sukcesywnie wzrastało – od 61 proc. w 2003 roku do 71 proc. w 2008 roku, co wzmacniało mandat rządzących do intensyfikacji współpracy z UE¹⁹.

W ramach kolejnych działań zmierzających do realizacji założeń PD w lutym 2005 roku powołano Specjalnego Przedstawiciela UE do spraw Mołdawii, którym został holenderski dyplomata Adriaan Jacobovits de Szeged²⁰. Do jego zadań należało bezpośrednie włączenie się w proces negocjacyjny w kwestii rozwiązania konfliktu z Naddniestrzem²¹. Utworzenie tego stanowiska zostało pozytywnie przyjęte przez wszystkie strony sporu, jednakże dla zwiększenia wiarygodności UE w jej polityce zagranicznej potrzebne było dodatkowe zaangażowanie przedstawicieli Unii w regionie. W czerwcu 2005 roku utworzono więc Misję Graniczną UE dla Mołdawii i Ukrainy – EUBAM (*EU Border Assistance Mission*), która została uznana za istotny krok na drodze ku rozwiązaniu konfliktu z Naddniestrzem. Za cel misji wyznaczono wzmacnianie istniejącego systemu służby celnej i straży granicznej między Mołdawią i Ukrainą²². Do zadań personelu misji nie należy jednak patrolowanie granic, lecz monitorowanie

¹⁸ UE została zaproszona do negocjacji w roli obserwatora razem z USA we wrześniu 2005 roku. Pierwsze spotkanie w formule 5+2 (Mołdawia, Ukraina, Naddniestrze, Rosja i OBWE + UE i USA) odbyło się w październiku 2005 roku w Kiszyniowie.

¹⁹ N. Shapovalova, J. Boonstra, *The European Union*, s. 60.

²⁰ Dziennik Urzędowy UE L81, 30.03.2005, s. 50–52.

²¹ W 2007 roku zastąpił go Węgier Kálmán Mizsei.

²² Bieżący mandat misji upływa z dniem 30 listopada 2015 roku.

działań mołdawskich i ukraińskich służb granicznych. EUBAM nie ma uprawnień wykonawczych, nie może sama dokonywać inspekcji, ale jej personel może obserwować sytuację na granicy i doradzać w tej kwestii lokalnym władzom. W efekcie prac monitorujących EUBAM zaleciła władzom Mołdawii (i Ukrainy) podjęcie stosownych działań mających na celu zrównanie standardów z poziomem europejskim²³.

Wsparcie finansowe Unii Europejskiej w realizacji Planu Działania dla Mołdawii

Unia Europejska udzielała Mołdawii wsparcia finansowego jeszcze przed ustanowieniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Do 2007 roku pomoc ta prowadzona była głównie poprzez program TACIS, skierowany do wschodnich sąsiadów Unii. Wraz z reformą systemu finansowania pomocy sąsiedzkiej w ramach EPS i utworzeniem jednego głównego instrumentu finansowego dla wschodnich i południowych krajów partnerskich podstawowym źródłem wsparcia dla Mołdawii stał się Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument* – ENPI)²⁴. W latach 2007–2010 pakiet wsparcia finansowego dla Mołdawii w ramach ENPI wynosił 209,7 mln euro, z dodatkową alokacją 16,6 mln euro poprzez Fundusz Zarządzania (*Governance Facility* – GF)²⁵. GF zyskał szczególne znaczenie w implementacji założeń PD, gdyż rozdział dotyczący wzmacniania dialogu politycznego i agendy reform obejmuje swym zakresem również zagadnienie demokratycznego zarządzania. Wyznaczając dodatkowe zasoby finansowe przeznaczone na implementację PD, Unia Europejska uwzględniła postępek kraju we

²³ *The New Eastern Europe: Ukraine, Belarus, Moldova*, eds. D. Hamilton, G. Mangott, Washington DC 2007, s. 90–92.

²⁴ Do 2007 roku wschodni sąsiedzi UE otrzymywali pomoc finansową w ramach programu TACIS, południowi – poprzez program MEDA.

²⁵ ENP Country Progress Report 2012 – Republic of Moldova, MEMO 13/252, Brussels, 20 March 2013, http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_memo_moldova_en.pdf [dostęp: 16.02.2014].

wdrażaniu przyjętej agendy reform²⁶. Na lata 2008–2010 przewidziano dla Mołdawii dodatkowe fundusze z Sąsiedzkiego Funduszu Inwestycyjnego (*Neighbourhood Investment Facility* – NIF) w wysokości 35 mln euro, które przeznaczono na realizację siedmiu projektów (między innymi w zakresie transportu). Mołdawia zyskała również zasoby finansowe z regionalnych projektów NIF, w tym w zakresie energetyki i wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw. W maju 2010 roku przyjęto Narodowy Program Indykacyjny (*National Indicative Programme*) dla Mołdawii z kwotą 273,1 mln euro, który skierowany jest na realizację trzech głównych celów wyznaczonych w PD: dobrego zarządzania, rządów prawa i podstawowych wolności; rozwoju społecznego; handlu i zrównoważonego rozwoju²⁷. Mołdawia może ponadto korzystać z pożyczek udzielanych przez Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Ocena postępów w implementacji postanowień PD dokonywana jest w sprawozdaniach przygotowywanych corocznie przez Komisję Europejską (*Progress Reports*). Stanowią one podstawę do ewentualnego zwiększenia pomocy finansowej w kolejnym cyklu rozliczeniowym na podstawie efektów dotychczasowej współpracy.

Rewizja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – ocena Mołdawii

Doświadczenie pierwszych lat po powołaniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w zderzeniu z dynamiczną sytuacją polityczną za wschodnią granicą UE wykazało potrzebę dostosowania się do nowych warunków politycznych. Kilka lat wdrażania EPS ujawniło trudności w stosowaniu ujednoliconych zasad współpracy dla wszystkich państw sąsiedzkich. Wynikały one z odmiennych oczekiwań co do współpracy wschodnich i południowych sąsiadów Unii i możliwości adaptacji przyjętych przez nich zobowiązań.

Odpowiadając na powołanie Unii dla Śródziemnomorza, z inicjatywy Polski i Szwecji utworzono Partnerstwo Wschodnie (PW) –

²⁶ Principles for the implementation of a Governance Facility under ENPI, 19.02.2009, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance_facility_en.pdf [dostęp: 11.02.2013].

²⁷ Ibidem.

nowy instrument współpracy regionalnej w ramach EPS skierowany do wschodnich adresatów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa²⁸. PW jest projektem o charakterze komplementarnym wobec EPS, stanowi specjalną ofertę wzmocnienia współpracy ze wschodnimi partnerami EPS. Opiera się na tych samych zasadach co EPS, uzupełniając dotychczasowe relacje Unii z krajami sąsiedzkimi o nowe narzędzia współpracy²⁹. Partnerstwo Wschodnie przewiduje nie tylko dodatkowe instrumenty pogłębiania relacji, lecz także nowe formy wsparcia finansowego dla Mołdawii, poza formułą ENPI. Przy tak szerokim wachlarzu instrumentarium uczestnictwo Mołdawii w Partnerstwie Wschodnim staje się ważnym elementem na drodze integracji europejskiej i zwiększa szanse na szybszą realizację założeń współpracy z UE zawartych w Planie Działania.

Koniec 2010 roku to początek zmian politycznych w najbliższym sąsiedztwie UE. Nie tylko „arabska wiosna” zwróciła szczególne zainteresowanie państw członkowskich UE, lecz także przemiany polityczne u wschodnich sąsiadów UE. Obawa przed zahamowaniem procesów demokratyzacji w Europie Wschodniej skłoniła Unię do przeprowadzenia rewizji niektórych założeń EPS i dostosowanie jej narzędzi do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości w regionie. Zmiany w EPS zapoczątkowane w 2011 roku wprowadziły nowe zasady współpracy. Należy do nich zaliczyć: indywidualne podejście do poszczególnych partnerów, co przekłada się na większą elastyczność w stosowaniu konkretnych instrumentów unijnych; większe wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego w państwach sąsiedzkich, jak też zmianę zasad finansowania transformacji poszczególnych sąsiadów na podstawie nowej reguły „więcej za więcej”³⁰. Ostatnia z zasad była odpowiedzią na brak

²⁸ PW zostało zainaugurowane w Pradze w maju 2008 roku.

²⁹ Szerzej o PW zob. B. Piskorska, *Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego. Kontynuacja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, czy nowa polityka rozszerzania Unii Europejskiej na Wschód?*, [w:] *Unia Europejska między polityką wschodnią a Partnerstwem Wschodnim*, red. E. Cziomer, Kraków 2009 (Krakowskie Studia Międzynarodowe, nr 4 (VI)).

³⁰ R. Sadowski, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*, „Komentarze OSW” nr 78, 25.05.2012, s. 2.

oczekiwanych efektów ze stosowania dotychczasowej reguły warunkowości i miała na celu zachęcenie państw partnerskich do szybszych i głębszych reform wedle formuły „więcej reform, więcej wsparcia”. Podstawę do zastosowania nowej zasady w relacjach z poszczególnymi państwami sąsiedzkimi stanowią coroczne raporty ewaluacyjne przygotowywane przez Komisję Europejską.

Pakiet EPS, zaprezentowany w maju 2012 roku, potwierdził obawy UE w procesie pogłębiania współpracy z jej wschodnimi sąsiadami³¹. Raport wykazał zmiany związane z postępami wschodnich krajów sąsiedzkich w kontekście intensyfikacji ich relacji z UE. Mołdawia zyskała lepszą ocenę od Ukrainy (ze względu na jej niestabilną sytuację wewnętrzną, hamującą dalszy rozwój współpracy), stając się nowym liderem w zacieśnianiu współpracy z Unią. Wedle oceny Komisji Europejskiej Mołdawia wykazuje duży postęp we wdrażaniu reform. Ewaluacja postępów Mołdawii na drodze demokratyzacji i transformacji wewnętrznej zgodna jest z raportami prezentowanymi przez instytucje pozauństwowe, w tym Bank Światowy³². Postęp jest w dużym stopniu zasługą zmiany rządów w 2009 roku, kiedy władze objęła koalicja Sojuszu na rzecz Integracji Europejskiej (*Alliance for European Integration* – AEI). Komisja Europejska wskazuje w swym raporcie na postęp Mołdawii w takich dziedzinach, jak: prawo wyborcze, przestrzeganie praw człowieka, progres w pracach nad liberalizacją wizową i negocjowanym porozumieniem nad pogłębioną strefą wolnego handlu. Ewaluacja unijna podkreśla jednak również braki we wdrażaniu reform w wybranych dziedzinach. Dotyczy to głównie wymiaru sprawiedliwości i wysokiego poziomu korupcji³³. Zwalczenie powszechnie obecnej korupcji, szczególnie widocznej w policji, to duży test dla Mołdawii.

³¹ European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs as Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Delivering on a new European Neighbourhood Policy, JOIN(2012) 14 final, Brussels, 15.05.2012.

³² N. Shapovalova, J. Boonstra, *The European Union*, s. 63.

³³ K. Całus, *Reformy w Mołdawii: umiarkowane postępy, niepewne perspektywy*, „Komentarze OSW” nr 100, 23.01.2013, s. 1.

Wyzwaniem jest również reforma ministerstwa spraw wewnętrznych, które funkcjonuje jeszcze w kształcie z czasów sowieckich. Dotychczas wprowadzono jedynie małe zmiany w tym zakresie. Efekty rozpoczętej reformy administracyjnej (decentralizacja kraju) są również mało widoczne. Na przeszkodzie rozwojowi relacji UE z Mołdawią stoi także impas w negocjacjach nad rozwiązaniem konfliktu z Naddniestrzem.

* * *

Stosunki Unii Europejskiej z Mołdawią rozwijały się w kontekście polityki unijnej wobec Europy Wschodniej. W latach 90. XX wieku była to polityka skierowana do krajów bloku postsowieckiego, po 2000 roku już do państw sąsiadów UE. Wraz z powołaniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i w szczególności podpisaniem Planu Działania dla Mołdawii relacje dwustronne z UE nabrały tempa, a ich charakter zmieniał się w zależności od opcji politycznych elit rządzących Mołdawią. Partia Komunistyczna, wygrywając wybory parlamentarne w 2005 roku, uznała integrację kraju z UE za jeden z głównych priorytetów polityki zagranicznej. W praktyce osiągnięto niewielki postęp w tej kwestii zarówno ze względu na brak perspektyw członkostwa Mołdawii ze strony UE, jak i w związku z małym zaangażowaniem władz w przeprowadzanie niezbędnych reform w kraju. Małe postępy w implementacji Planu Działania widoczne były szczególnie w 2008 i 2009 roku, kiedy urzędujący prezydent koncentrował swe siły i uwagę na zbliżających się wyborach parlamentarnych i wzmacnianiu relacji z Moskwą (między innymi chwaliąc udział Rosji w negocjacjach nad rozwiązaniem konfliktu z Naddniestrzem)³⁴. Zamieszki, jakie wybuchły w Kiszyniowie po ogłoszeniu zwycięstwa Partii Komunistycznej w wyborach w kwietniu 2009 roku, i następujące po nich aresztowania przedstawicieli opozycji wywołały zaniepokojenie wśród państw unijnych. Unia Europejska nie zareagowała jednak wystarczająco szybko na najwyższym szczeblu politycznym. Próba interwencji politycznej Stałego Przedstawiciela oraz

³⁴ C. Gordon, *The EU as a reluctant conflict manager in Moldova*, [w:] *The European Union as a Global Conflict Manager*, eds. R.G. Whitman, S. Wolff, London–New York 2012, s. 124.

w dalszej kolejności Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i premiera Czech, które sprawowały wówczas prezydencję w Radzie UE, nie zapobiegły licznym aresztowaniom i wdrożeniu przez władze mołdawskie szerokich restrykcji, między innymi związanych z ograniczeniem wolności mediów. W tym samym czasie władze rosyjskie wykazały się szybką reakcją na niespodziewane wydarzenia, okazując wsparcie dla prezydenta Voronina w związku z zamieszkami³⁵. Dopiero po przeprowadzeniu kolejnych wyborów w lipcu 2009 roku i objęciu rządów przez koalicję Sojuszu na rzecz integracji europejskiej (AEI) polityka zagraniczna Mołdawii objęła zdecydowany kierunek zachodni. Zmiany na wewnętrznej scenie politycznej Mołdawii zbiegły się z utworzeniem nowego instrumentu Unii Europejskiej w relacjach z jej wschodnimi sąsiadami w ramach EPS – Partnerstwa Wschodniego, co wzmocniło szanse na pogłębienie współpracy między UE i Kiszyniowem.

Perspektywy współpracy

Relacje Unii Europejskiej z Mołdawią w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa opierają się na podstawowym celu polityki unijnej wobec jej najbliższych sąsiadów – zapewnieniu bezpiecznego sąsiedztwa UE. Współpraca Unii z Mołdawią wiąże się z budowaniem pozycji UE w regionie i konkurowaniem z Rosją o wpływy na obszarze post-sowieckim. Czynniki rosyjski nadal odgrywa znaczącą rolę w polityce Mołdawii wobec UE, głównie w kwestiach gospodarczych i w kontekście konfliktu z Naddniestrzem, który stanowi przeszkodę na drodze Mołdawii do UE.

Zarówno Specjalny Przedstawiciel, EUBAM, jak i wszystkie inne działania podejmowane w ramach Planu Działania zwiększyły zaangażowanie UE wobec Mołdawii. Brak woli politycznej władz komunistycznych Mołdawii do wzmocnienia współpracy z UE, wraz z osłabionymi zdolnościami mołdawskiej administracji do implementacji niezbędnych reform wewnętrznych, wpłynął jednak na nikły postęp w umacnianiu wzajemnych relacji. Dopiero wybory w 2009 roku,

³⁵ N. Popescu, A. Wilson, *The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood*, ECFR, London, June 2009, s. 19.

w efekcie których władze w Mołdawii objęła koalicja AEI (*Alliance for European Integration*), zmieniły perspektywy dalszej współpracy z UE³⁶.

Mimo że Mołdawia nie budzi zainteresowania wielu „starych” państw członkowskich UE, nowe państwa członkowskie (szczególnie Rumunia) są bardziej aktywne w Brukseli i promują większe zaangażowanie Unii w relacje z Kiszyniowem. Kraje tak zwanej starej piętnastki³⁷ są w większości bardziej skoncentrowane na współpracy z południowymi sąsiadami UE, co jest widoczne w przeznaczaniu wyższych nakładów finansowych dla regionu Morza Śródziemnego niż dla Europy Wschodniej. Niezdecydowanie kluczowych graczy w UE wobec wschodnich partnerów EPS wynika również z obawy o pogorszenie stosunków z Rosją, która jest dla nich w gronie wszystkich państw zza wschodniej granicy UE partnerem strategicznym. Mołdawia jest natomiast uzależniona energetycznie od Rosji, a przy braku wspólnej unijnej polityki energetycznej Unia Europejska staje się bezradna w konkuro- waniu z Rosją³⁸. Wyzwaniem dla UE jest wypracowanie takich środków współpracy, które pozwolą odeprzeć naciski na władze mołdawskie kierowane ze strony Moskwy. Nadzieję daje ku temu Partnerstwo Wschodnie i negocjowana w jego ramach nowa umowa stowarzyszeniowa wraz z porozumieniem o pogłębionej strefie wolnego handlu³⁹. Dotychczasowe reformy wewnętrzne i zbliżanie się w ten sposób Mołdawii do UE można uznać za sukces Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego. Mimo że jeszcze wiele dziedzin wymaga dalszej modernizacji, należy wyrazić uznanie dla dotychczasowych działań władz mołdawskich w kierunku poprawy klimatu inwestycyjnego w kraju i przeprowadzenia reform w innych kluczowych dziedzinach, takich jak sprawy wewnętrzne i system edukacyjny⁴⁰. Komple- mentarna ocena efektów współpracy Mołdawii z UE w ramach EPS

³⁶ C. Gordon, *The EU as a reluctant conflict manager in Moldova*, s. 120–121.

³⁷ Państwa członkowskie UE przed rozszerzeniem w 2004 roku.

³⁸ A. Staszczyk, *Mołdawia a Unia Europejska*, s. 137–139.

³⁹ Nowa umowa stowarzyszeniowa ma zastąpić PPIW.

⁴⁰ S. Secieru, *Can Moldova stay on road to Europe?*, ECFR Policy Memo, London January 2014, s. 1–2.

nie jest jednoznaczna ze względu na przeszkody na drodze sprawnego wdrażania reform. Często sprzeczne interesy partii rządzącej koalicji, niedobór zasobów finansowych i wzrost niezadowolenia społecznego wpływają na braki w reformach. Choć za sukces należy uznać reformę prawa wyborczego w Mołdawii, to niejasne zasady finansowania partii politycznych nadal wzbudzają wątpliwości. Mało widoczne efekty reform (większość jest nadal w fazie początkowej) negatywnie wpływają na zaufanie udzielane przez społeczeństwo mołdawskie wobec UE (poparcie sukcesywnie maleje). Mimo powyższych czynników, w porównaniu z pozostałymi wschodnimi partnerami EPS, Mołdawia jest rzadko krytykowana przez Unię Europejską. Postęp (choćby wolny) we wdrażaniu uzgodnionych zobowiązań jest bowiem potrzebny Unii do budowania pozycji silnego gracza w regionie.

Jednym z największych wyzwań dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest nadal spór z Naddniestrzem⁴¹. Mechanizm zarządzania konfliktami należy bowiem do prerogatyw Rady UE, opiera się zatem na współpracy międzyrządowej, do której niezbędne jest wypracowanie kompromisu między wszystkimi państwami członkowskimi UE. Europejska Polityka Sąsiedztwa jest natomiast kierowana przede wszystkim przez Komisję Europejską. Rozbieżność kompetencji między instytucjami Unii stanowi przeszkodę dla skuteczności działań UE w zakresie rozwiązywania konfliktów i tym samym efektywności EPS. Główne inicjatywy związane z zarządzaniem kryzysem w Naddniestrzu były proponowane przez Radę, to jest powołanie Specjalnego Przedstawiciela ds. Mołdawii i EUBAM. Wraz z wejściem w życie nowych postanowień traktatu z Lizbony pojawiły się mechanizmy ułatwiające koordynację współpracy międzyinstytucjonalnej. Dzisiaj trudno jednak ocenić ich skuteczność ze względu na zbyt krótki okres ich stosowania. Komisja Europejska jest kluczową instytucją w ramach EPS, która czuwa nad finansowym i technicznym wsparciem dla politycznych i gospodarczych reform w Mołdawii. Plan Działania był negocjowany przez Komisję Europejską, stąd jego postanowienia dotyczą przede wszystkim reform wewnętrznych kraju, których zakres tematyczny

⁴¹ Obawy budzi również tendencja separatystyczna Gagauzji (obszar autonomiczny Mołdawii).

leży w kompetencji KE. Niejasna rola (i narzędzia) Unii Europejskiej w rozwiązywaniu sporu z Naddniestrzem wynika ponadto z tego, że działania UE związane z zarządzaniem konfliktami nie należą do priorytetowych obszarów wsparcia ze strony głównego instrumentu finansowego EPS. Działania te w dużym stopniu finansowane są z przeznaczeniem na „wsparcie rozwoju demokracji i dobrego zarządzania”, co utrudnia zmierzenie efektywności takiego wsparcia⁴². Przeszkodą w większym zaangażowaniu Unii Europejskiej w zarządzanie konfliktem na terenie Mołdawii są również same państwa członkowskie UE. Wiele z nich przywiązuje większą wagę do troski o własne interesy energetyczne, polityczne i gospodarcze w kontaktach z Rosją niż do zaangażowania w rozwiązanie sprawy Naddniestrza.

Dalsze reformy w Mołdawii i implementacja założeń EPS, w tym negocjacje nad nową umową stowarzyszeniową i pogłębioną strefą wolnego handlu, będą uzależnione od sytuacji politycznej i gospodarczej kraju. Bez stabilności wewnętrznej i jasnego stanowiska prezentowanego przez elity rządzące niemożliwe będzie osiągnięcie celów stawianych przed Mołdawią w jej Planie Działania, a w konsekwencji pogłębienie współpracy na drodze ku pełnej integracji z Unią Europejską.

⁴² C. Gordon, *The EU as a reluctant conflict manager in Moldova*, s. 129–135.

BEATA PISKORSKA

MOŁDAWIA W PARTNERSTWIE WSCHODNIM – INSTRUMENTY I ICH IMPLEMENTACJA

Mołdawia po raz pierwszy w agendzie polityki zewnętrznej UE pojawiła się w drugiej połowie lat 90. Jednakże jednolita polityka UE wobec tego państwa została podjęta dopiero wraz z ustanowieniem w 2008 roku inicjatywy Partnerstwa Wschodniego¹. W tym samym czasie, w wyniku wygranych wyborów parlamentarnych przez pro-integracyjną koalicję Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej 29 lipca 2009 roku, rząd Mołdawii przyjął stanowisko o wznowieniu aktywnej współpracy z UE i konsekwentnie utrzymuje się na tej drodze². Od tego czasu można mówić o przełomie we wzajemnych stosunkach. Obecnie postępy w demokratyzacji Mołdawii zaczynają być dostrzegane przez UE, zwłaszcza w obliczu gasnących nadziei na sukces integracyjny Ukrainy i innych państw wchodzących w zakres inicjatywy Partnerstwa Wschodniego.

Państwo to, jeszcze do niedawna stojące nieco na uboczu unijnej polityki zagranicznej, teraz coraz częściej określane jest mianem *success story* europejskiej polityki wschodniej. Mołdawia, borykająca się z po-

¹ *Polish-Swedish proposal Eastern Partnership*, 23 May 2008, http://www.euractiv.com/29/images/080523%20polish-swedish%20proposal_tcm29-172658.doc [dostęp: 2.01.2014].

² M. Dangerfield, *Belarus, Moldova and Ukraine: In or Out of Europe?*, „European Integration”, Vol. 33, No. 2, March 2011, s. 223; E. Korosteleva, *The Eastern Partnership Initiative: A New Opportunity for Neighbours?*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics”, Vol. 27, No. 1, March 2011, s. 1–21.

ważnymi problemami wewnętrznymi, skutecznie wypromowała się na prymusa Partnerstwa Wschodniego. W związku z tym, że sytuacja w innych państwach wschodniego sąsiedztwa UE nie jest dziś najlepsza, tylko Mołdawia może pełnić funkcję papierka lakmusowego tego, czy Unii rzeczywiście udaje się wpływać na jej wschodnie sąsiedztwo³.

W Deklaracji Warszawskiej, podpisanej podczas drugiego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie⁴, uznano „europejskie aspiracje i europejski wybór Mołdawii” oraz podkreślono, że inicjatywa Partnerstwa Wschodniego może być traktowana jako etap przedakcesyjny. Kwestie, które są obecnie na stole negocjacyjnym, to liberalizacja reżimu wizowego, podpisanie porozumienia stowarzyszeniowego zastępującego Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy oraz ustanowienie strefy wolnego handlu między UE a Mołdawią w ramach Pogłębionej Strefy Wolnego Handlu (DCFTA). Implementacja mechanizmów Partnerstwa Wschodniego jest procesem długoterminowym, w którym specjalna rola przypada państwom członkowskim UE. Należy przyznać, że proces demokratyzacyjny na pewno byłby łatwiejszy przy bezpośrednim wsparciu z ich strony.

Kolejny, trzeci szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, który odbył się w dniach 28 i 29 listopada 2013 roku, był traktowany jako „spojrzenie naprzód” i początek nowej ery w relacjach UE ze wschodnimi sąsiadami⁵. Podczas obrad oczekiwano zwłaszcza finalizacji negocjacji porozumienia stowarzyszeniowego wraz z DCFTA z Gruzją i Mołda-

³ *Mołdawia – papierek lakmusowy w Europie Wschodniej*, rozmowa z R. Trzaskowskim dla Eastbook.pl, 11.03.2012, <http://eastbook.eu/2012/03/country/moldova/moldawia-papierek-lakmusowy-w-europie-wschodniej-rozmowa-z-rafalem-trzaskowskim/> [dostęp: 2.02.2014].

⁴ *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Warsaw, 29–30 September 2011, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 14983/11, PRESSE 34, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/124843.pdf [dostęp: 19.01.2014].

⁵ *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius*, 28–29 November 2013, *Eastern Partnership: the way ahead*, Vilnius, 29 November 2013 17130/13 (OR.en) PRESSE 516, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/139765.pdf [dostęp: 21.02.2014]; *The third Eastern Partnership Summit in Vilnius*, <http://www.eu2013.lt/en/vilnius-summit> [dostęp: 21.02.2014].

wią (zakończone sukcesem) i podpisania analogicznego z Ukrainą (zakończone fiaskiem). Te porozumienia jednak miały zostać podpisane i wejść w życie, jeśli państwa Partnerstwa Wschodniego uczynią wystarczający postęp w reformach i zbliżeniu wspólnych wartości, o nie-spotykanej głębi i zakresie. Na szczycie została również wyznaczona i przyjęta mapa drogowa dla dalszych działań w 2015 roku.

Dotychczasowa realizacja polityki Unii Europejskiej wobec Mołdawii

Przez długi czas Mołdawia nie leżała w centrum zainteresowania UE i jej państw członkowskich. Stosunki dyplomatyczne zostały wprowadzone tuż po ogłoszeniu przez to państwo niepodległości 27 sierpnia 1991 roku⁶, ale ówczesne Wspólnoty Europejskie nie uznały niepodległości ogłoszonej przez Naddniestrzańską Republikę Mołdawii. Co więcej, w połowie lat 90. Mołdawia była przez Unię postrzegana przez pryzmat zagrożeń dla stabilności Europy. Zostało to podkreślone w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, przyjętej w grudniu 2003 roku⁷. W tym kontekście zwrócono szczególną uwagę na współpracę z Mołdawią w rozwiązywaniu konfliktu w Naddniestrzu, uznając, że zagraża on nie tylko UE, lecz także całej Europie⁸.

Niedostateczne zainteresowanie w polityce UE Mołdawią nie oznacza, że była ona całkowicie pomijana zarówno w dwustronnych, jak i multilateralnych kontaktach, między innymi na forum Grupy Wyszehradzkiej, Inicjatywy Środkowoeuropejskiej i GUAM. W czerwcu 2011 roku w Bratysławie z inicjatywy Polski ustanowiono „V4 Eastern Partnership” – projekt flagowy skupiony na demokratyzacji i transfor-

⁶ B. Piskorska, *Mołdawia i Naddniestrze w polityce wschodniej Unii Europejskiej*, [w:] *Konflikty niskiej intensywności w Naddniestrzu*, red. M. Celewicz, J. Kłoczowski, M. Pietraś, Lublin 2006, s. 178.

⁷ *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [dostęp: 12.02.2012].

⁸ European Commission, *European neighbourhood and partnership instrument. Republic of Moldova. National Indicative Programme 2011–2013*, Brussels 2011.

macji. Każde z czterech państw Grupy Wyszehradzkiej przeznaczyło dodatkowe 250 000 euro na Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki dla celów projektu⁹.

Warto zauważyć, że Mołdawia uczestniczy również we współpracy subregionalnej obejmującej Bałkany Zachodnie. Większość inicjatyw jest częścią szerokiego programu budowy bezpieczeństwa i przygotowania tych państw do integracji z UE. Mołdawia należy do Południowo-Wschodniej Inicjatywy Współpracy w Europie (SECI), Południowo-Wschodniego Procesu Współpracy (SEECF) i Regionalnej Rady Współpracy (RCC). Jest ponadto sygnatariuszem Umowy o Środkowo-europejskiej Strefie Wolnego Handlu (CEFTA)¹⁰, która stanowi istotną część ewentualnych przygotowań do członkostwa w UE ze względu na postanowienia o usunięciu barier pozataryfowych w handlu¹¹.

Do pogłębienia stosunków pomiędzy UE a Mołdawią doszło po rozszerzeniu UE w 2004, a zwłaszcza w 2007 roku, kiedy to Mołdawia znalazła się w bezpośrednim sąsiedztwie tej organizacji. Obecnie UE rozwija coraz mocniejsze relacje z Mołdawią, wychodzące poza tylko współpracę i zmierzające do pogłębionej integracji gospodarczej i politycznej. Mołdawia jest partnerem UE w ramach prowadzonej przez nią polityki wobec sąsiadów, która była wielokrotnie przemianowywana, wznawiana i przeformulowywana: zaczynając od „inicjatywy nowego sąsiedztwa”, poprzez jej kolejne reinkarnacje pod nazwą „Szersza Europa” w 2003 roku, „Europejska Polityka Sąsiedztwa”¹² w 2004 roku, „Europejska Polityka Sąsiedztwa Plus” w 2006 roku, „Synergia na rzecz Morza Czarnego” w 2007 roku, „Wzmocniona Europejska Polityka Sąsiedztwa” czy wreszcie „Partnerstwo Wschodnie”, ustanowione w 2008 roku¹³. Głównym in-

⁹ M. Dangerfield, *Belarus, Moldova and Ukraine: In or Out of Europe?*, s. 224.

¹⁰ Do CEFTA należą, poza Mołdawią, Albania, Chorwacja, Macedonia, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Montenegro i Serbia.

¹¹ M. Dangerfield, *Belarus, Moldova and Ukraine: In or Out of Europe?*, s. 224.

¹² *European Neighborhood Policy Strategy Paper*, Communication from The Commission, Brussels, 12.05.2004, COM(2004) 373 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf [dostęp: 12.02.2013].

¹³ E. Gnedina, N. Popescu, *The European Neighbourhood Policy's First Decade In The Eastern Neighborhood*, „Neighbourhood Policy Papers”, No 3, July 2012, s. 1.

strumentem w ramach EPS jest Plan Działania UE–Mołdawia¹⁴, zaprojektowany na strategiczne cele oparte na zobowiązaniach do przestrzegania wspólnych wartości, przeprowadzenia skutecznych reform politycznych, ekonomicznych i instytucjonalnych. Plan Działania opiera się na postanowieniach Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (PCA), podpisanego przez Mołdawię 28 listopada 1994 roku na okres 10 lat, które weszło w życie 1 lipca 1998 roku. Po wygaśnięciu PCA w 2008 roku zostało ono automatycznie przedłużone do końca 2009 roku. Układ ustanowił ramy instytucjonalne współpracy dwustronnej w ramach funkcjonującej od lat 90. Rady Współpracy Mołdawia–UE na poziomie ministerialnym, Komitetu Współpracy na poziomie wysokich urzędników oraz Parlamentarnego Komitetu Współpracy¹⁵. Od samego początku władze Mołdawii zdawały sobie sprawę, że w porozumieniu nie przewidziano dla nich perspektyw członkostwa w UE, i próbowały przekonać jej liderów do otwarcia nowej fazy stosunków UE z Mołdawią¹⁶.

Po wygaśnięciu obu dokumentów, zarówno Planu Działania, jak i PCA, zgodnie z porozumieniem stron w czerwcu 2009 roku zostało zaproponowane nowe dwustronne, pogłębione porozumienie w ramach inicjatywy Partnerstwo Wschodnie¹⁷. Rada upoważniła Komisję Europejską do negocjacji w sprawie umowy stowarzyszeniowej. Unia Europejska poprzez Partnerstwo zadeklarowała zasadniczy krok w tworzeniu niezbędnych warunków do przyspieszenia politycznego stowarzyszenia i dalszej ekonomicznej integracji pomiędzy UE a zainteresowanymi państwami. Polityka miała stanowić wartość dodaną poprzez ustanowienie bardziej ambitnego partnerstwa z sąsiadami, opartego na wzajemnych interesach. W inicjatywie zaproponowano całą

¹⁴ *EU/Moldova Action Plan*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/mol_dova_enp_ap_final_en.pdf [dostęp: 12.02.2013].

¹⁵ *Moldova*, http://eeas.europa.eu/moldova/index_en.htm [dostęp: 11.02.2014].

¹⁶ O. Danii, M. Mascateanu, *Moldova under the European Neighbourhood Policy: 'Falling Between Stools'*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics”, Vol. 27, No.1, March 2011, s. 101.

¹⁷ *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Prague, 7 May 2009, Council of the European Union, Brussels, 7 May 2009, 8435/09 (Presse 78), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf [dostęp: 12.01.2012].

gamę oryginalnych projektów i instrumentów, przede wszystkim podwójne podejście na poziomie dwustronnym i wielostronnym, szczególnie dla tych państw, które nie mają powiązań strukturalnych z UE, na przykład Białorusi.

W 2012 roku Unia i Mołdawia zakończyły negocjacje nad Porozumieniem Stowarzyszeniowym (Association Agreement), które ma zastąpić Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (PCA). Porozumienie to zostało parafowane przez obie strony 29 listopada 2013 roku przy okazji trzeciego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Porozumienie ma doprowadzić do znaczącego pogłębienia politycznego stowarzyszenia i integracji ekonomicznej Mołdawii z UE, łącznie ze stopniową realizacją pogłębionej strefy wolnego handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Area). Porozumienie na temat ułatwień wizowych i o readmisji weszło w życie w styczniu 2008 roku, a szersze partnerstwo na rzecz mobilności – w czerwcu 2008 roku. W czerwcu 2010 roku otworzono dialog wizowy, sprawdzający warunki dla bezwizowego podróżowania obywateli Mołdawii do UE w długiej perspektywie. Od 2010 roku Mołdawia jest również pełnym członkiem Traktatu o Współpracy Energetycznej¹⁸.

Tabela 1. Rozwój relacji UE–Mołdawia

1994	podpisanie Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (PCA)
1998	PCA weszło w życie
2005	zatwierdzenie Planu Działań UE–Mołdawia (EU–Moldova Action Plan) ustanowienie reprezentanta UE do Mołdawii (urząd zlikwidowano w lutym 2011 roku w związku z utworzeniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – EEAS) otwarcie delegatury UE w Kiszyniowie ustanowienie misji wsparcia UE na granicy Mołdawii i Ukrainy (EUBAM) Unia Europejska zostaje oficjalnym obserwatorem ds. rozmów na temat rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu

¹⁸ Ibidem.

2007	otwarcie Wspólnego Centrum Aplikacji Wizowej w Kiszyniowie (the Common Visa Application Centre)
2008	wejście w życie porozumienia o ułatwieniach wizowych i readmisji (Visa Facilitation and Readmission agreement) podpisanie pilotowego porozumienia na rzecz autonomicznej mobilności i preferencji handlowych przyznanych Mołdawii (Mobility Partnership Autonomous Trade Preferences)
2010	początek negocjacji porozumienia stowarzyszeniowego UE–Mołdawia – EU–Moldovan Association Agreement, zastępującego Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (PCA) ustanowienie dialogu wizowego przystąpienie Mołdawii do Traktatu Karty Energetycznej
2011	ustanowienie Planu Działania na rzecz Liberalizacji Wizowej (EU Visa Liberalization Action Plan) przygotowanie do rozpoczęcia negocjacji nad Pogłębioną Strefą Wolnego Handlu (DCFTA)
2012	pierwsza runda negocjacji o DCFTA między UE a Mołdawią zakończenie negocjacji porozumienia stowarzyszeniowego UE–Mołdawia i DCFTA
2013	paraflowanie porozumienia stowarzyszeniowego UE–Mołdawia

Źródło: opracowanie własne na podstawie N. Ratzman, *Securitizing or developing the European neighbourhood? Migration management in Moldova*, „Southeast European and Black Sea Studies”, Vol. 12, No. 2, June 2012, s. 261–280.

Mołdawia jako „ostatnia szansa” na sukces programu Partnerstwa Wschodniego

Partnerstwo Wschodnie (PW) jest programem UE zainicjowanym przez Polskę i Szwecję w 2008 roku. Ma ono na celu umocnienie wpływów Unii na wschodzie Europy i Kaukazie Południowym. Stanowi główne narzędzie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP, European Neighbourhood Policy) na tym obszarze. Objętych jest nim sześć państw: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina. Rosja, mimo że geograficznie leży na tym obszarze, z uwagi na swoją wielkość i specyfikę relacji z Unią nie jest objętych Partnerstwem Wschodnim.

Partnerstwo w zamyśle autorów miało być programem wiążącym państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego z UE w sensie politycznym i ekonomicznym, który nie daje im jednocześnie gwaran-

cji pełnego członkostwa w tej organizacji¹⁹. Jest to efekt kryzysu, jaki pojawił się w Unii w konsekwencji jeszcze niedawnego rozszerzenia, z lat 2004 i 2007, i niechętnego stanowiska wobec nowych członków²⁰. Specyficzne okoliczności wokół projektu i używanej w nim terminologii, w której zbagatelizowano odniesienie do rozszerzenia UE, doprowadziły do tego, że w zamian za propozycję członkostwa w deklaracji na temat Partnerstwa z maja 2009 roku określono sześć państw adresatów jako „Partnerów Europy Wschodniej” (*Eastern European Partners*). Mimo że trzy państwa – Białoruś, Mołdawia i Ukraina – bez wątpienia leżą w Europie, w dalszym ciągu określane są jako tak zwane inne państwa europejskie. Dlatego też nie ma pewności, że ich przyszłość leży w UE, nawet jeśli udowodnią, że są w stanie wypełnić standardy akcesyjne²¹.

Unia chciała osiągnąć wyznaczone cele przede wszystkim poprzez tak zwane umowy stowarzyszeniowe, których istotnym elementem miało być objęcie sygnatariuszy strefą wolnego handlu z UE. Natomiast poprzez wspieranie społeczeństwa obywatelskiego UE chciała zagwarantować, że państwa Partnerstwa Wschodniego nie odeszłyby zbyt daleko od polityczno-ideowego modelu liberalnej demokracji, preferowanego przez UE.

Polsko-szwedzka inicjatywa, choć zastępuje dotychczasową politykę UE wobec wschodnich sąsiadów, opartą na Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, nie dokonała gruntowych zmian w ogólnej idei tego projektu. Partnerstwo na poziomie celów ogólnych UE jako całości pozostaje stałe. Są nimi demokratyzacja, wolny rynek i prawa człowieka. Zmienny jest jedynie stosunek poszczególnych państw członkowskich UE co do celów szczegółowych tej polityki, wynikający z różnych potrzeb i interesów, oraz zakres geograficzny koncepcji. Jednakże możemy doszukać się w większości pozytywnych ocen. C. Hillion i A. Mayhew argumentują, iż „pomimo że wiele z [tych – B.P.] propozycji nie jest nowa,

¹⁹ M. Dangerfield, *Belarus, Moldova and Ukraine: In or Out of Europe?*, s. 218.

²⁰ O przyszłości Gruzji i Mołdawii, „Euractiv”, 10.02.2014, <http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artikul/o-przyszosci-gruzji-i-moldawy-005470> [dostęp: 21.02.2014].

²¹ M. Dangerfield, *Visegrad Group contributions to the European Union's 'Eastern' policy: rhetoric or reality?* „Europe-Asia Studies”, Vol. 61, No. 10, 2009, s. 1747.

[Partnerstwo Wschodnie – B.P.] potencjalnie nadaje nową dynamikę stosunkom pomiędzy UE a Europą Wschodnią”²². Dlatego też – zdaniem N. Popescu – „Mołdawia choć najbardziej ze wszystkich państw uzależniona jest pod względem handlowym od UE [...], jej wsparcie dla integracji europejskiej jest również najwyższe w regionie”²³.

Przedstawiciele nowo powołanej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EEAS) podkreślali, że Partnerstwo Wschodnie jest „specyficznym wschodnim wymiarem UE”, czyniącym Europejską Politykę Sąsiedztwa „bardziej konkretnym, precyzyjnym i ambitnym” projektem UE na Wschodzie. Poprzez kwestię dyferencjacji Partnerstwo Wschodnie oferuje „więcej za więcej i mniej za mniej”, co zależy od reform w państwach partnerskich²⁴.

Celem inicjatywy jest przyciągnięcie sześciu państw postsowieckich do UE poprzez stworzenie forum regionalnej współpracy z jej państwami członkowskimi. Ma się to dokonać przez:

- 1) polityczne stowarzyszenie (za pośrednictwem porozumień o stowarzyszeniu – *Association Agreement*);
- 2) integrację ekonomiczną gospodarek z UE (docelowo ustanowienie głębokiej i całościowej strefy wolnego handlu pomiędzy UE a państwami objętymi programem (*deep and comprehensive free trade area* – DCFTA));
- 3) wdrożenie standardów unijnych w tych państwach;
- 4) doprowadzenie do zniesienia wiz dla obywateli adresatów Partnerstwa;
- 5) współpracę w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

Nie są to instrumenty zupełnie nowe, pojawiły się bowiem już w grudniu 2006 roku, czyli jeszcze przed rozpoczęciem funkcjonowa-

²² C. Hillion, A. Mayhew, *The Eastern Partnership*, „SIPU Report for the Swedish International Development Agency (SIDA)”, 25 January, 2009, s. 3.

²³ N. Popescu, *Supporting Moldova's democratic transition*, „Policy Memo”, European Council on Foreign Relations, October 2009, s. 1, <http://www/ecfr.eu> [dostęp: 12.02.2014].

²⁴ N. Ratzmann, *Securitizing or developing the European neighbourhood? Migration management in Moldova*, „Southeast European and Black Sea Studies”, Vol. 12, No. 2, June 2012, s. 264.

nia Partnerstwa Wschodniego. W wymiarze wielostronnym zaś powołano instytucje o charakterze międzyrządowym, międzyparlamentarnym i pozarządowym oraz w ramach tak zwanych czterech platform tematycznych, w których uczestniczy również Mołdawia²⁵.

Tabela 2. Ogólne cele Partnerstwa Wschodniego

	Dobrobyt (Prosperity)	Stabilizacja i bezpieczeństwo (Stability and Security)
Wymiar dwustronny	stopniowa integracja z gospodarką UE poprzez stworzenie pogłębionej strefy wolnego handlu (DCFTA), rozwój ekonomiczny i społeczny	wzmocnienie mobilności i bezpieczeństwa poprzez liberalizację wizową, a na późniejszym etapie dialog o ruchu bezwizowym, bezpieczeństwo energetyczne
Wymiar wielostronny	integracja ekonomiczna i spójność z politykami UE, kontakty międzyludzkie	demokracja, dobre rządy i stabilność; bezpieczeństwo energetyczne

Źródło: opracowanie własne.

Współpraca UE z Mołdawią i pozostałymi adresatami Partnerstwa ma być zindywidualizowana i ma odbywać się w ramach czterech platform tematycznych: demokracja, dobre zarządzanie i stabilność; integracja gospodarcza i konwergencja z politykami UE; bezpieczeństwo energetyczne i kontakty międzyludzkie. Wymiar wielostronny współpracy w ramach Partnerstwa, zgodnie z deklaracją końcową szczytu w Pradze, podkreśla rolę UE w „budowaniu więzi regionalnych” pomiędzy samymi wschodnimi sąsiadami poprzez stworzenie formatu wymiany informacji i doświadczeń partnerów w zakresie: transformacji (demokracji, dobrego rządzenia i stabilności), reform i modernizacji

²⁵ B. Piskorska, *EUropejska polityka Polski wobec Mołdawii. Ewolucja i stan obecny*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia: historia, ekonomia, kultura. Materiały naukowe poświęcone pamięci Bohdana Osadczuka*, red. J. Kit i in./ Центрально-Східна Європа: історія, економіка, культура. Наукові матеріали пам'яті Богдана Осадчука, Warszawa–Lwów 2012, s. 229–243 [w druku].

(integracji ekonomicznej i konwergencji z politykami wspólnotowymi, bezpieczeństwa energetycznego, kontaktów międzyludzkich). W wymiarze strukturalnym Partnerstwo ma funkcjonować na podstawie wzmocnionych ram instytucjonalnych na czterech poziomach: spotkania głów państw i rządów krajów partnerskich (co dwa lata), ministrów spraw zagranicznych (połączone z Radą ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, raz do roku na wiosnę) oraz konferencje ministrów odpowiednich resortów, spotkania tematyczne wyższych urzędników (dyplomatów) zaangażowanych w reformy w poszczególnych obszarach polityki²⁶ oraz ekspertów²⁷.

Ostatnio można zaobserwować, że stosunki Mołdawii z Unią przeszły na poziom ściślejszego partnerstwa. Partnerstwo Wschodnie bowiem wprowadza nową jakość w relacjach pomiędzy UE a państwami nim objętymi poprzez postępujące i stopniowe przybliżanie się do UE oraz wspieranie ambicji krajów wschodnioeuropejskich do pogłębiania związków i integracji z tą organizacją²⁸. Udział Mołdawii w inicjatywie wydawał się naturalny ze względu na uczestnictwo od początku wdrażania w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Jednakże pomimo otwarcie wyrażanych aspiracji członkowskich od 1996 roku Mołdawia nie wykazywała się aktywnością i entuzjazmem wobec tej koncepcji, wskazując, że potrzebna jest jasna perspektywa europejska dla tego kraju²⁹.

Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego miała być potencjalnie bardziej efektywna w procesie większego ożywienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i legitymacji UE w obszarze sąsiedzkim. S. Füle, komisarz ds. rozszerzenia i EPS, uważa, że Partnerstwo Wschodnie jest „lepiej wyposażone w instrumenty wsparcia demokratycznych i rynkowo-zo-

²⁶ Organizowane były w ramach tak zwanych czterech platform tematycznych, zgodnych z głównymi obszarami współpracy. Są to: demokracja, dobre zarządzanie i stabilność; integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE; bezpieczeństwo energetyczne; kontakty międzyludzkie, COM (2008) 823.

²⁷ B. Piskorska, *Europejska polityka Polski*, s. 229–243.

²⁸ E. Korosteleva, *The Eastern Partnership Initiative*, s. 1–21.

²⁹ B. Piskorska, *Europejska polityka Polski*, s. 229–243.

rientowanych reform w państwach partnerskich, konsolidacji ich państwowości i zbliżenia ich do UE³⁰.

Pomimo kilku miesięcy wewnętrznych politycznych sporów Mołdawia wydaje się robić wyraźne postępy na drodze do członkostwa w UE. Kryzys polityczny ujawnił jednak zarówno słabości mołdawskiej polityki europejskiej, jak i ograniczenia UE we wspieraniu transformacji. Dalsze wysiłki integracyjne Mołdawii mogą napotykać kolejne przeszkody wynikające z utrzymujących się napięć w rządzącej koalicji, spadającego poparcia dla członkostwa w UE i rosnących wpływów Rosji w regionie. Dlatego UE powinna szukać nowych sposobów udzielania wsparcia Mołdawii i utrzymania przez nią pozycji lidera wśród państw Partnerstwa Wschodniego.

Tabela 3. Miejsce Mołdawii w Partnerstwie Wschodnim

Cel inicjatywy	polityczne stowarzyszenie (<i>Association Agreement</i>) integracja ekonomiczna (pogłębiona i całościowa strefa wolnego handlu – DCFTA) wdrożenie standardów unijnych liberalizacja reżimu wizowego współpraca w zakresie bezpieczeństwa energetycznego
Platformy tematyczne	demokracja, dobre zarządzanie i stabilność integracja gospodarcza i konwergencja z politykami UE bezpieczeństwo energetyczne kontakty międzyludzkie
Wymiar strukturalny	spotkania głów państw i rządów krajów partnerskich (co dwa lata) spotkania ministrów spraw zagranicznych (połączone z Radą ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, raz do roku na wiosnę) konferencje ministrów odpowiednich resortów spotkania tematyczne wyższych urzędników i ekspertów
Finansowanie Projekty finansowane przez EBI	środki w latach 2007–2010 – 209,7 mln euro dla Mołdawii European Roads Moldova – 30 mln euro Moldova Chisinau Airport – 20 mln euro

³⁰ S. Füle, ‘*Strong Civil Society Pillar – Major Objective of the EU Eastern Partnership Policy*’, speech (SPEECH/10/78) offered to the 4th meeting of the Executive Committee of the Pan-European Regional Council, Brussels, 8 March 2010.

Realizacja	rozpoczęcie negocjacji nt. stowarzyszenia z UE prace nad liberalizacją wiz UE udzieliła też 4 mln euro na „wsparcie dla demokracji” i zapewniła wsparcie eksperckie kraju w negocjacjach z MFW Program zintegrowanego zarządzania granicą ukraińsko- -mołdawską (Common Visa Application Centre, 2007) Porozumienie o ułatwieniach wizowych i readmisji (2008)
------------	--

Źródło: B. Piskorska, *Europejska polityka Polski*, s. 229–243.

Znaczenie Mołdawii dla Unii Europejskiej

Unia Europejska zwiększyła swoje zainteresowanie Mołdawią w szczególności z dwóch powodów. Po pierwsze, państwo to historycznie i geopolitycznie położone jest na rozdrożu Wschodu i Zachodu, gdzie podejmowane są próby jednoczesnego równoważenia interesów różnych potęg regionalnych. Po drugie, od czasu deklaracji niepodległości Mołdawia prowadzi dwutorową politykę, która z jednej strony promuje dobre stosunki z Zachodem, a z drugiej – dąży do utrzymania dobrych stosunków z Rosją. W odróżnieniu od innych państw tego obszaru Mołdawia próbuje pogodzić widoczne rozbieżne tendencje w polityce zagranicznej – balansowanie pomiędzy zdecydowanie odmiennym prozachodnim kursem z polityką ukierunkowaną na wzmocnienie i rozszerzenie wcześniejszych powiązań z Rosją³¹.

Biorąc pod uwagę wskaźniki potencjału geograficznego, demograficznego i ekonomicznego, należy zauważyć, że Mołdawia nie jest priorytetowym państwem dla UE. Liczba populacji jest niewielka – wynosi 3,6 mln mieszkańców. Brakuje jej większego potencjału ekonomicznego i surowców naturalnych. Zainteresowanie UE tym państwem wynika raczej z niebezpośrednich potrzeb i natury patrzenia na Mołdawię

³¹ O. Schmidtke, C. Chira-Pascanu, *Contested neighbourhood: Toward the 'Europeanization' of Moldova?*, „Comparative European Politics” Vol. 9, 4/5, 2011, s. 468–469.

w ramach szerszego sąsiedztwa UE³². Kluczowe kwestie dla regionu mają naturę geopolityczną: UE chce mieć stabilne sąsiedztwo nie dla zapewnienia własnego bezpieczeństwa, ale też po to, by podkreślić bezpieczny klimat dla relacji ekonomicznych z tym państwem. Jak pokazuje tradycyjne myślenie UE, demokracja jest najbardziej prawdopodobnym gwarantem stabilności, a celem UE jest demokratyzacja jej sąsiedztwa.

Te cele ogólne można łatwo przenieść na Mołdawię, biorąc pod uwagę ostatnią ocenę Partnerstwa Wschodniego. Zgodnie z Raportem o Postępie EPS (ENP Progress Report), opublikowanym w maju 2011 roku, Mołdawia jest na pierwszym miejscu spośród sześciu państw Partnerstwa Wschodniego pod względem realizacji wymaganych reform. Wśród głównych niedociągnięć wymienia się ratyfikację Deklaracji rzymskiej o Międzynarodowym Trybunale Karnym oraz modernizację służby celnej ze standardami UE. Mołdawia również dokonała postępu w realizacji większości postanowień Planu Działania na 2010 roku, w 2009 roku znalazła się w stanie recesji gospodarczej, a klimat inwestycyjny się poprawił. Poskutkowało to silniejszym wsparciem ze strony UE – częstszymi spotkaniami na wysokim szczeblu, licznymi wizytami na poziomie urzędników. Coraz powszechniejsze stały się liczne pozytywne komentarze pod jej adresem, znaczące wzmocnienie pomocy ze strony UE.

Pomimo najwyższych szans na europejską integrację Mołdawii nie można przeceniać postępu wskazanego w tej ewaluacji:

- 1) Pomimo pewnych reform wysiłek podjęty przez rząd do walki z korupcją, na rzecz reformy wymiaru sprawiedliwości, realizacji niektórych praw człowieka jest niewystracający.
- 2) Dochodzi do tego miniony kryzys związany z wyborami na prezydenta (wakat od września 2009 do marca 2012 roku) oraz słaba proeuropejska determinacja elit politycznych. Dodatkowo sprawę pogarsza polityczna niestabilność na poziomie władzy.
- 3) Wreszcie, największą przeszkodą na drodze do dialogu UE–Mołdawia jest wciąż nieuregulowany status dążącego do sece-

³² A. Curanović, *Współpraca z Mołdową*, [w:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011, s. 236–238.

sji terytorium Naddniestrza. Do nieformalnych konsultacji nad wznowieniem dialogu w formule 5+2 rozpoczętych w 2006 roku powrócono w 2010 roku, 22 września 2011 roku na spotkaniu w Moskwie strony ogłosiły wznowienie oficjalnych negocjacji w tym formacie.

Mołdawia niewątpliwie poczyniła większe postępy niż inni partnerzy, szczególnie w obszarze reżimu bezwizowego. 28 kwietnia 2014 roku weszła w życie decyzja UE o skreśleniu Mołdawii z listy państw, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu przy wjeździe do strefy Schengen. Dotyczy to Mołdawian posiadających paszporty biometryczne. Oznacza to przede wszystkim łatwiejsze podróżowanie dla zwykłych Mołdawian. Dodatkowe podpisanie w przyszłości DCFTA dałoby im nowe możliwości biznesowe. W tym samym czasie kryzys polityczny ukazał, że Mołdawia wciąż musi podjąć ciężką pracę na rzecz depolityzacji ważnych instytucji państwowych³³. Ale czy ta oferta jest wystarczająca? Co stanie się teraz na Wschodzie, zależy od tego, jak wiele UE ma do zaoferowania i kiedy to uczyni. Strategia UE jest obecnie skupiona na podpisaniu AA i DCFTA. Odstąpienie od wiz powinno nastąpić wiosną 2014 roku przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, a zniesienie – późną jesienią 2014 roku.

Warunki formalno-prawne i implementacja umów

W ciągu kilku ostatnich lat Mołdawia wydaje się „najjaśniejszym punktem” spośród państw wschodniego sąsiedztwa UE. Jej orientacja proeuropejska jest najsilniejsza w regionie, wsparta przez większość populacji. Jest to jedyne państwo Partnerstwa Wschodniego utrzymujące pozytywny trend rozwoju demokracji³⁴, a środowisko dla biznesu

³³ K. Raik, *From Attraction To Europeanisation – Moldova's Slow Movement Towards The EU*, „Eastern Partnership Review”, No 2, November 11, s. 5.

³⁴ *Freedom in the World, Democratic Breakthroughs in the Balance*, 2013, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013> [data dostępu: 18.02.2014].

zaczyna się poprawiać³⁵. *Success story* Mołdawii ma zatem nie tylko nadbudowę teoretyczną ze względu na brak pozytywnych trendów rozwojowych w regionie, lecz opiera się także na rzeczywistych reformach dokonywanych w tym państwie³⁶. Jednakże rząd jest świadomy, że oprócz zmian w prawie i pobudzania gospodarki konieczne są również całościowe reformy społeczne. Premier Leancă ostrzegł również, że choć jego rząd zdecydowanie zmierza ku integracji europejskiej, Mołdawianie mogą wybrać inną opcję podczas kolejnych wyborów parlamentarnych.

Podpisanie traktatów z UE w 2014 roku może doprowadzić do spadku handlu z Rosją, ale nie jest to postrzegane jako znaczące zagrożenie dla mołdawskiej gospodarki, ponieważ ponad 50 proc. jej handlu przypada na UE. Niemniej jednak Mołdawia dąży do dywersyfikacji swoich międzynarodowych partnerstw handlowych³⁷.

Analizując zdolność wypełnienia wymagań do podpisania i implementacji mechanizmów Partnerstwa Wschodniego przez Mołdawię, trzeba zauważyć, że po 1991 roku państwo to ewoluowało w kierunku reżimu hybrydowego (*hybrid regimes*). Zgodnie z Raportem Nations in Transit 2013, opracowanym przez amerykańską organizację Freedom House, Mołdawia zaliczana jest do demokracji przejściowych (*transitional democracy or hybrid regime* – 4,82 pkt), co stanowi minimalną poprawę w stosunku do roku 2012 – 4,89 oraz 2011 – 4,96 i 2010 – 5,14, w którym zakwalifikowana była do utrwalonego reżimu autorytarnego (*consolidated authoritarian regime*)³⁸.

Brak większych postępów w demokratyzacji³⁹ potwierdził przebieg wyborów powszechnych w państwach regionu w ostatnich la-

³⁵ Moldova's position in the Doing Business 2012 – ranking has improved from the 99th to the 81st. Source: World Bank and International Financial Corporation, <http://www.doing-business.org/data/exploreconomies/moldova> [dostęp: 12.02.2014].

³⁶ K. Raik, *From Attraction to Europeization*, s. 5.

³⁷ *Moldova Reality Check: Success Story Before the Storm?*, CEPI, <http://www.cepolicy.org/publications/moldova-reality-check-success-story-storm>, 6.12.2013 [dostęp: 12.02.2014].

³⁸ *Raport Nations in Transit 2013*, <http://www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit#UwrKbxbfCRs> [dostęp: 21.02.2014].

³⁹ *Freedom in the World 2011*.

tach. Jest to jedno z najważniejszych kryteriów funkcjonowania instytucji demokratycznych, od którego UE uzależnia działanie wobec swoich sąsiadów. We wszystkich państwach zanotowano mniejsze lub większe naruszenie zasad wyborczych. Największe postępy odnotowano podczas wyborów w Mołdawii i Gruzji. OBWE pozytywnie oceniła przebieg wyborów parlamentarnych z 2010 roku i uznała je za krok naprzód w porównaniu z wyborami w 2009 roku.

Według indeksu wolności gospodarczej opublikowanego przez amerykańską Fundację Heritage w 2013 roku zanotowano niewielką poprawę wskaźników w przypadku Mołdawii (0 – najgorzej, 100 – najlepiej) – 55,5, 115. miejsce (w 2012 roku 124. miejsce – 54,4). Trend ten powtarza się w przypadku łatwości prowadzenia działalności biznesowej – najgorzej oceniono sytuację w Mołdawii (83. miejsce w rankingu, 81. w 2012 roku)⁴⁰. Według miernika wolności politycznych Freedom House 2013 Mołdawia otrzymała 3 punkty w skali 1–7 (częściowo wolna) odnośnie do wolności obywatelskich i praw politycznych.

Kolejnym priorytetem współpracy w ramach Partnerstwa jest ograniczenie korupcji. Tu Mołdawia plasuje się na miejscu 94. z 176 państw (badania *Transparency International 2012, Corruption Perceptions Index*)⁴¹. Według innego rankingu, przeprowadzonego przez Fundację Bertlesmana, Mołdawia osiągnęła w latach 2003–2012 widoczny progres w zakresie stanu demokracji i gospodarki wolnorynkowej.

Rozwój relacji UE z państwami PW nie przełożył się na większą integrację gospodarczą. Wyjątek stanowi współpraca z Mołdawią. Udział UE w obrocie handlowym w 2004 roku wzrósł o 11 pkt proc. (z 43 proc. do 54 proc. w wymianie handlowej). Jednakże według wskaźników rozwoju społecznego, prowadzonych przez Program NZ ds. Rozwoju UNDP według PKB *per capita*, Mołdawia wypadła najsłabiej – 0,660 PKB (113. miejsce).

⁴⁰ 2013 Index of Economic Freedom, Country Rankings, <http://www.heritage.org/index/ranking> [dostęp: 23.01.2013].

⁴¹ W 2012 roku wskaźnik wynosił 3,6 proc., gdzie 0 to całkowicie skorumpowane, a 10 – brak korupcji; w 2011 roku – 2,9 (najlepiej).

Aktualne instrumenty i ich implementacja

Obecnie można zaobserwować postęp zarówno w widocznym zaangażowaniu wszystkich instytucji UE w program prac, jak i w intensyfikacji stosunków dwustronnych i wielostronnych z Mołdawią. W dokumentach ustanawiających Partnerstwo Wschodnie nie mówi się jednak bezpośrednio o perspektywie członkostwa dla państw nim objętych, ale też się go nie wyklucza.

Porozumienie stowarzyszeniowe (*Association Agreement*)

Najbliższym celem UE jest wprowadzenie nowej generacji porozumień o współpracy, nazywanych porozumieniami stowarzyszeniowymi, w miejsce obecnych Porozumień o Partnerstwie i Współpracy. Elementem integralnym nowej umowy jest Porozumienie o Poglębionej Strefie Wolnego Handlu, dlatego dodatkowym wymogiem było wcześniejsze wstąpienie Mołdawii do Światowej Organizacji Handlu (co nastąpiło w maju 2008 roku). Poszczególne części porozumienia obejmują: 1) perspektywę ustanowienia tak zwanej Poglębioj Strefy Wolnego Handlu, 2) dialog polityczny w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, 3) wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, 4) współpracę ekonomiczną i sektorową⁴².

Porozumienie ma stworzyć długoterminową podstawę pod przyszłe wzmacnione stosunki, nie przesądza jednak o możliwości członkostwa Mołdawii w UE, ale konsekwentnie wzmacnia właściwe zobowiązania infrastrukturalne, instytucjonalne i ekonomiczne w ośmiu kluczowych sektorach polityk. Współpraca ta będzie miała zatem charakter warunkowy, co oznacza, że intensywność relacji jest uzależniona od postępów zainteresowanego państwa w zakresie transformacji ustrojowej i przyjmowania unijnych standardów prawnych. Komisja Europejska w komunikacie z 2008 roku kładzie duży nacisk na podkreślanie wspólnych wartości: demokracji, rządów prawa, przestrzegania praw

⁴² EU-Moldova Association Agreement „What does the Agreement offer?”, http://eeas.europa.eu/moldova/pdf/quick_guide_eu_md_aa_en.pdf [dostęp: 12.02.2014].

człowieka i podstawowych wolności, a w szczególności na proces wyborczy przeprowadzany zgodnie ze standardami międzynarodowymi.

Negocjacje w sprawie podpisania nowej umowy rozpoczęto po dojściu do władzy prointegracyjnej partii, 12 stycznia 2010 roku. Chociaż tytuł nowego porozumienia odnosi się do perspektywy „stowarzyszenia”, jest to tylko sformułowanie symboliczne i nie implikuje w rzeczywistości członkostwa. Podkreśla się jednak, że jest to bardzo odległa perspektywa. Negocjacje nad porozumieniem obie strony zakończyły w 2012 roku. 29 listopada 2013 roku UE i Mołdawia podczas trzeciego szczytu Partnerstwa w Wilnie parafowały tekst porozumienia stowarzyszeniowego (AA), którego integralną nowatorską częścią jest DCFTA⁴³. W sensie formalnym porozumienie składa się z około 1000 stron, w tym 7 tytułów, 35 aneksów i 4 protokołów dodatkowych. Wyznacza ono szczegółową drogę dla wzmocnienia pozytywnej dynamiki stosunków UE–Mołdawia. Skupia się przede wszystkim na wsparciu kluczowych reform, odbudowy gospodarczej, rządów, sektorowej współpracy i w dalszej perspektywie osiągnięcia liberalizacji mołdawskiego handlu z UE⁴⁴.

Porozumienie zawiera szczególne postanowienia dotyczące: podstawowych zasad i wartości; wzmocnionej współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, DCFTA oraz wzmocnionej współpracy w 28 kluczowych obszarach⁴⁵. Ostatnią częścią porozumienia są postanowienia instytucjonalne.

Przewidziano współpracę w ramach sformalizowanych struktur. Dialog na najwyższym szczeblu miałyby się odbywać w ramach Rady Stowarzyszenia (*Association Council*) oraz regularnych spotkań na szczeblu ministrów. Rada składałaby się z członków Rady UE i KE, a z drugiej strony z członków rządu Republiki Mołdawii. Kolejnym fo-

⁴³ *Initialling of the EU-Republic of Moldova Association Agreement*, http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/291113_eu-moldova_association_agreement_en.htm [dostęp: 12.02.2014].

⁴⁴ *EU-Moldova Association Agreement*, http://eeas.europa.eu/moldova/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm [dostęp: 12.02.2014].

⁴⁵ Por. *EU-Moldova Association Agreement*.

rum ma być Komitet Stowarzyszenia (*Association Committee*) na poziomie urzędników państwowych oraz Parlamentarny Komitet Stowarzyszenia (*Parliamentary Association Committee*), zrzeszający członków Parlamentu Europejskiego i parlamentu Mołdawii. Ponadto obie strony mogą się spotykać i konsultować w ramach Platformy Społeczeństwa Obywatelskiego (*Civil Society Platform*), składającej się z przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego państw partnerskich i reprezentantów Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁴⁶.

Po wyciągnięciu wniosków z sytuacji ukraińskiej UE przyspieszyła dążenia do podpisania umowy z Mołdawią i Gruzją. Przesunięto planowany termin na sierpień 2014 roku, tak by dokonało się to jeszcze przed wyborami parlamentarnymi w Mołdawii, w których szanse na wygraną mają eurosceptyczni komuniści, którzy już zapowiedzieli dążenia do zacieśniania więzi z Rosją, a nie z UE. 13 państw UE, w tym Szwecja, Niemcy, Polska i Wielka Brytania, przygotowało specjalny projekt działań w zakresie tak zwanej miękkiej polityki, który ma zapobiec rosyjskiej presji na te kraje w okresie przed podpisaniem umowy i zapewnić niesłabnącą popularność UE w Mołdawii i Gruzji⁴⁷. Projekt ten nie posuwa się, co prawda, do zaoferowania tym państwom perspektywy na pełne członkostwo w UE, zwraca jednak uwagę na braki w polityce wobec Ukrainy i proponuje pogłębienie wzajemnych stosunków poprzez zwiększanie swobodnego przepływu osób z i do tych państw oraz zwiększenie możliwości uczestnictwa przez Mołdawię i Gruzję w programach i agencjach UE⁴⁸. Ponadto projekt określa wszelkie naciski Rosji jako „niedopuszczalne” oraz wzywa do większej liczby wizyt przywódców UE w Mołdawii i Gruzji, by zwiększać tam widoczność Unii, oraz do poprawy działań informacyjnych. UE nazywa to zapobieganiem „nieuzasadnionym pomówieniom o kosztach podpisania umów stowarzyszeniowych”.

⁴⁶ *Title VII, Institutional, General and Final Provisions*, http://eeas.europa.eu/moldova/assoagreement/pdf/md-aa-title-vii-institutional-general-and-final-provisions_en.pdf [dostęp: 12.02.2014].

⁴⁷ Radio Wolna Europa (RWE).

⁴⁸ *O przyszłości Gruzji i Mołdawii*, Euractiv, 10.02.2014, <http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artikul/o-przyszosci-gruzji-i-modowy-005470> [dostęp: 21.02.2014].

Strefa wolnego handlu

Podstawowym celem Mołdawii i UE jest podpisanie wraz z umową stowarzyszeniową umowy o kompleksowej i pogłębionej strefie wolnego handlu. Dla rynków mołdawskich UE jest najważniejszym (pierwszym) partnerem handlowym (54 proc. całego handlu mołdawskiego), zaraz za Ukrainą (15 proc.) i Rosją (12 proc.). Całkowity handel z Mołdawią to tylko 0,1 proc. ogólnego handlu UE. Ponad połowa bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Foreign Direct Investment) pochodzi od państw członkowskich UE i ponad 10 proc. z byłych państw WNP⁴⁹. Mołdawski eksport jest już w dużym stopniu zliberalizowany na podstawie Autonomicznych Preferencji Handlowych (*EU Autonomous Trade Preferences*) przyznanych przez UE, oferuje bardziej atrakcyjny dostęp do rynku UE dla towarów mołdawskich. Umożliwia to nieograniczony i bezcłowy dostęp do wszystkich produktów pochodzących z Mołdawii, z wyjątkiem niektórych towarów rolniczych⁵⁰. Dla UE Mołdawia nie jest aż tak atrakcyjnym partnerem. W 2012 roku znajdowała się na 75. miejscu wśród najważniejszych partnerów handlowych UE (78. miejsce w imporcie i 67. w eksporcie).

Pomysł na umowy o wolnym handlu znalazł się już w podpisanych w latach 90. PCA. Pod koniec 2009 roku rozpoczęły się pierwsze uzgodnienia techniczne ze stroną mołdawską na ten temat oraz plany opracowania specjalnych map drogowych ze strony UE. W obliczu skutków kryzysu finansowego, jaki dotknął Mołdawię, UE udzieliła też czteromilionowego „wsparcia dla demokracji” i zapewniła pomoc ekspertów w negocjacjach kraju z MFW. Unia Europejska również zadeklarowała poparcie dla włączenia Mołdawii, wraz z Ukrainą, do UCTE (Union for the Co-ordination of the Transmission of Electricity) oraz pomoc w realizacji projektów infrastrukturalnych w zakresie dywersyfikacji dostaw i tras tranzytu surowców energetycznych.

Decyzję o rozpoczęciu negocjacji o utworzeniu pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (DCFTA) z Mołdawią i Gruzją

⁴⁹ *Trade EU&Moldova*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/moldova/> [dostęp: 12.02.2014].

⁵⁰ Ibidem.

UE podjęła 5 grudnia 2011 roku. Umowy o DCFTA zakładają zniesienie ceł i kwot we wzajemnym handlu towarami i usługami, a także likwidację barier pozataryfowych (między innymi poprzez przyjęcie unijnych regulacji dotyczących zamówień publicznych, wprowadzenie unijnych norm sanitarnych i fitosanitarnych oraz praw własności intelektualnej). Pozwoli to na integrację obu państw ze wspólnym rynkiem UE. W założeniu DCFTA ma stymulować wymianę handlową pomiędzy UE i oboma państwami, a także poprawić klimat inwestycyjny. W konsekwencji przełoży się to na ich wzrost gospodarczy, a także otworzy biznesowi z państw UE nowe możliwości współdziałania z tymi państwami⁵¹.

Negocjacje nad umową rozpoczęły się w lutym 2012 roku. Od strony technicznej zostały ukończone 12 czerwca 2013 roku po siedmiu rundach negocjacji. W odróżnieniu od tradycyjnych umów handlowych nowa umowa ma podwójną naturę, z jednej strony bowiem wymaga dostosowań i zobowiązań państw do przestrzegania prawa i standardów UE, z drugiej zaś – jest dokumentem politycznym, stanowiącym krok w kierunku uznania „europejskiego wyboru” państw sąsiedzkich. Klasyczne porozumienia o wolnym handlu pomiędzy UE a państwami trzecimi obejmują tylko handel towarami. Natomiast porozumienia z państwami Partnerstwa Wschodniego będą „deep and comprehensive”, co oznacza, że obejmą również liberalizację handlu usług i kapitału oraz w pewnym stopniu swobodny przepływ siły roboczej⁵².

Negocjacje i implementacja DCFTA wymagają długiego procesu wprowadzania nowej legislacji, budowy nowych instytucji i wykształcenia personelu w wielu różnych obszarach. Wymaga to dość dużych środków finansowych zarówno na etapie przednegocjacyjnym, jak i w ramach negocjacji, szczególnie dla nowych biednych państw, przy jednocześnie jak dotąd niepewnych korzyściach z tej umowy. Naj-

⁵¹ R. Sadowski, S. Ananicz, *UE rozpoczyna negocjacje o strefach wolnego handlu z Moldawią i Gruzją*, „Analizy OSW”, 14.12.2011.

⁵² B. Piskorska, *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012: proeuropejska perspektywa?*, red. B. Piskorska, Lublin 2013, s. 172–174.

większe koszty pociąga za sobą walka z korupcją, jak też dostosowanie prawne do gospodarczego *acquis*. Co więcej, państwa partnerskie już na bardzo wczesnym etapie negocjacji są uzależnione od technicznego i finansowego wsparcia służącego do finansowania modernizacji ich administracji i gospodarek narodowych. Istotnym wymogiem jest zatem mobilizacja dodatkowych środków na działania w ramach powstałego w październiku 2010 roku pierwszego dwustronnego programu – Kompleksowego Programu Rozwoju Instytucjonalnego (*Comprehensive Institution Building Programme* – CIB), którego celem jest reforma administracji centralnej i bilateralnych programów wsparcia ze strony zainteresowanych państw członkowskich oraz państw trzecich. Przejawem tego ostatniego jest powołany Europejski Fundusz na Rzecz Demokracji. Umowa stowarzyszeniowa i DCFTA nie oferują jednak zwiększenia wsparcia finansowego czy technicznego ze strony UE, oprócz tego, co jest zaoferowane w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), Partnerstwa Wschodniego i instrumentów UE – Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBRD).

Reżim bezwizowy

Obecna sytuacja społeczno-polityczna UE oraz światowy kryzys finansowy nie sprzyjają procesowi liberalizacji wizowej pomiędzy UE a państwami Europy Wschodniej. Aczkolwiek najważniejszą i najbardziej konkretną ofertą programową inicjatywy Partnerstwa jest otwarcie perspektywy zniesienia reżimu wizowego między UE a państwami objętymi Partnerstwem. Dobrym sygnałem w opracowaniu programu zintegrowanego zarządzania granicą ukraińsko-mołdawską było ustanowienie 19 grudnia 2007 roku Wspólnotowego Centrum Aplikacji Wizowej – Common Visa Application Centre w 2007 roku oraz w 2008 roku Porozumienia o ułatwieniach wizowych i readmisji.

Mołdawia jest najbardziej zaawansowanym państwem Partnerstwa Wschodniego w kwestii postępów w ramach dialogu wizowego. 19 listopada 2010 roku Rada UE uznała, że Mołdawia zrealizowała pierwszą fazę Planu Działań na rzecz Liberalizacji Wizowej (PDLW) i zgodziła się na przejście do drugiej fazy. Plan Działań składał się z dwóch

faz: przygotowawczej (opracowania reform i zmian ustawodawczych) oraz implementacyjnej (realizacji zaplanowanych reform). Unia Europejska ostatecznie przyznała PDLW Mołdawii w styczniu 2011 roku. W lutym 2012 roku Komisja Europejska przedstawiła drugie raporty oceniające postępy obu państw (Mołdawii i Ukrainy) z wykonania planów wizowych⁵³.

Rozwój współpracy w zakresie polityki wizowej, a w konsekwencji całkowite zniesienie wiz zostały uznane za jeden z czterech priorytetów pogłębienia dwustronnej współpracy między UE a Mołdawią w ramach programu Partnerstwa Wschodniego w wymiarze długoterminowym. Politykę wizową uznano w dokumentach programowych Partnerstwa za jeden z elementów współpracy na rzecz tak zwanych mobilności i bezpieczeństwa, która poza polityką wizową obejmuje też kwestie migracji, azylu, zarządzania granicami, walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. W ramach programu pierwszy etap ma stanowić zawieranie umów o ułatwieniach wizowych wraz z porozumieniem o readmisji, służących zapobieganiu nielegalnej migracji. Po ich wejściu w życie rozpoczęły się negocjacje nad zawarciem układów o zniesieniu obowiązku wizowego wobec obywateli Mołdawii. Współpraca w zakresie liberalizacji reżimu wizowego jest również przedmiotem dialogu wielostronnego w ramach jednej z inicjatyw flagowych Partnerstwa Wschodniego – zintegrowanego zarządzania granicami.

Plan określił wszystkie techniczne warunki i kryteria, jakie państwo musi spełnić, by możliwe było zlikwidowanie obowiązku wizowego dla obywateli wyjeżdżających do państw UE w czterech obszarach: bezpieczeństwa dokumentów, zwalczania nielegalnej migracji i realizacji zobowiązań w zakresie readmisji; porządku publicznego i bezpieczeństwa oraz stosunków zewnętrznych i praw podstawowych. Choć w ten sposób przełamano impas w rozmowach na temat wiz z Mołdawią, Komisja Europejska we wrześniu 2011 roku zaprezentowała raport oceny znacznego postępu dokonanego w tej kwestii przez Mołdawię, co umożliwiło jej przejście do drugiego etapu realizacji tych dokumen-

⁵³ M. Jaroszewicz, *Nieemożliwe uczynić możliwym. Perspektywy ruchu bezwizowego pomiędzy UE a wschodnimi partnerami*, nr 27, Warszawa 2012, s. 24.

Spośród wszystkich państw PW Mołdawia prowadzi najbardziej rozbudowaną współpracę z UE w dziedzinie migracji i korzysta z wielu mechanizmów pomocowych oferowanych w ramach EPS. Jest także uczestnikiem Partnerstwa dla Mobilności, które ma sprzyjać legalnej i ustrukturyzowanej migracji Mołdawian do państw UE⁵⁴. Unia pomaga też Mołdawii w przygotowaniu tak zwanego profilu migracyjnego – reformie statystyki migracyjnej w zgodzie ze standardami UE. Ponadto w ramach PW zarówno Ukraina, jak i Mołdawia uczestniczą w projekcie wzmocnienia ich zdolności w zakresie zarządzania migracjami w ramach tak zwanych Kompleksowych Programów Rozwoju Instytucji (*Comprehensive Institution Building* – CIB). Obydwa państwa są także aktywnymi uczestnikami inicjatywy flagowej dotyczącej zintegrowanego zarządzania granicami, a także mają zawarte (lub negocjują) porozumienia o współpracy z Frontexem, Europolem i Eurojustem. W zarządzaniu granicą ukraińsko-mołdawską na odcinku naddniestrzańskim niekontrolowanym przez Mołdawię pomaga Misja Pomocy Granicznej UE–EUBAM⁵⁵. O ile wizowe plany działań można uznać za główny mechanizm dialogu z UE w zakresie liberalizacji wizowej, o tyle podstawowym realnym instrumentem działania w tym zakresie pozostają umowy o ułatwieniach wizowych obowiązujące od 2008 roku. Ich głównym rezultatem było obniżenie ceny wizy jednolitej krótkoterminowej (tak zwanej schengenskiej) z 60 euro do 35 euro oraz przyznanie ułatwień w otrzymywaniu długoterminowych wielokrotnych wiz przez wybrane kategorie podróżnych, a także stworzenie szerszych możliwości odstępiania od opłat wizowych⁵⁶. Mołdawia sąsiaduje tylko z jednym krajem UE – Rumunią, z którą zawarła obowiązujące porozumienie o małym ruchu granicznym (MRG) od września 2010 roku, dostęp Mołdawian do terytorium tego państwa jest jednak dosyć szeroki ze względu na to, że Rumunia nie jest jeszcze członkiem

⁵⁴ Ibidem, s. 25.

⁵⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, On Cooperation in the Area of Justice and Home Affairs with the Eastern Partnership, Brussels, 26.09.2011, COM (2011) 564 final.

⁵⁶ M. Jaroszewicz, *Niemożliwe uczynić możliwym*, s. 24.

strefy Schengen, a więc jej wymagania wizowe mogą być bardziej liberalne. Ponadto prowadzi ona aktywną politykę skierowaną na nadawanie obywatelstwa osobom narodowości rumuńskiej, za które uważa potomków obywateli Rumunii⁵⁷.

15 listopada 2013 roku Komisja Europejska ogłosiła kolejne raporty z implementacji wizowych planów działań z Mołdawią, Ukrainą i Gruzją. Najlepiej został oceniony znów postęp Mołdawii. Komisja zarekomendowała Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu zniesienie wiz dla obywateli mołdawskich mających paszporty biometryczne, wjeżdżających do UE na okres do 90 dni⁵⁸. Stanowisko Unii zostało potwierdzone na szczycie w Wilnie. 12 lutego 2014 roku Parlament Europejski (komisja PE ds. swobód obywatelskich) opowiedziała się za zniesieniem wiz dla Mołdawian, którzy mają paszporty biometryczne. Mołdawia to pierwsze państwo Partnerstwa Wschodniego, które spełniło wszystkie wymogi wprowadzenia ruchu bezwizowego ze strefą Schengen po trzech latach prac. Negocjacje Brukseli z Kiszyniowem w sprawie zniesienia wiz zakończyły się sukcesem po czterech latach, 28 kwietnia 2014 roku.

⁵⁷ Ibidem, s. 27.

⁵⁸ Komisja uznała, że Mołdawia spełniła wszystkie kryteria, w tym wprowadziła bezpieczny system wydawania paszportów biometrycznych, przeprowadziła reformę MSW oraz poprawiła jakość ochrony granicy, również na odcinku naddniestrzańskim (dzięki wzmocnieniu współpracy ze stroną ukraińską, wprowadzeniu dodatkowych patroli mobilnych oraz ośrodków Biura ds. Migracji i Azylu na granicy administracyjnej z Naddniestrzem). Wykonanie zaostrzonych kryteriów VLAP w ciągu trzech lat jest sukcesem organizacyjnym i dyplomatycznym Mołdawii; zob. M. Jaroszewicz, K. Całus, *Mołdawia wypełniła kryteria reżimu bezwizowego z UE*, „Analizy OSW”, 20.11.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-20/moldawia-wypelniła-kryteria-reżimu-bezwizowego-z-ue> [dostęp: 12.02.2014]; M. Jaroszewicz, *Niemożliwe uczynić możliwym*, s. 24.

Tabela 4. Istniejące mechanizmy dialogu i współpracy
w sferze liberalizacji wizowej – Mołdawia

Dialog wizowy	Ułatwienia wizowe	Wizowe plany działań	MRG	Inne mechanizmy
zaawansowany	tak	tak	tak	Agenda stowarzyszeniowa, Wizowy Plan Działań, CIB, Partnerstwo dla Mobilności, inicjatywa flagowa IBM, EUBAM, zaawansowane projekty pomocowe (migracje, readmisja, zarządzanie granicami, ochrona uchodźców, walka z handlem ludźmi, współpraca readmisyjna, współpraca operacyjna z Frontexem i Europol

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Jaroszewicz, *Nieemożliwe uczynić możliwym*, s. 35.

Tabela 5. Stan implementacji umów UE–Mołdawia (stan na luty 2014 roku)

Stan zaawansowania	Rodzaj umowy		
	Umowa o stowarzyszeniu (Association Agreement)	Umowa o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA)	Umowa o ułatwieniach wizowych i readmisji (Plan Działań na rzecz Liberalizacji Wizowej)
Negocjacje	12.01.2010–25.06.2012	12.12.2010–25.06.2012	15.06.2010–15.11.2013
Paraflowanie	29.11.2013	29.11.2013	-
Podpisanie	27.06.2014	27.06.2014	28.04.2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony delegacji Komisji Europejskiej w Mołdawii, http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/eu_moldova/chronology/index_en.htm [dostęp: 12.02.2014].

Instrumenty wsparcia finansowego dla Mołdawii

Zagadnienia finansowania współpracy UE z Mołdawią zostały uregulowane w komunikacie Komisji Europejskiej, zgodnie z którym obecny poziom finansowego wsparcia w ramach podstawowego instrumentu – ENPI wynosił 450 mln euro w 2008 roku, miał wzrosnąć do około 785 mln euro w roku 2013. W grudniu 2009 roku zatwierdzono ostatecznie decyzję o przyznaniu w latach 2010–2013 dodatkowej sumy 600 mln euro wyłącznie na Partnerstwo. Dla państw Partnerstwa Wschodniego środki w latach 2007–2010 rozkładały się następująco: 98,4 mln euro dla Armenii, 92 mln euro dla Azerbejdżanu, 120,4 mln euro dla Gruzji, 209,7 mln euro dla Mołdawii. W latach 2010–2013 alokowano 1,9 mld euro na współpracę bilateralną i multilateralną, by zachęcić partnerów do reform⁵⁹.

Dwustronne wsparcie finansowe UE dla Mołdawii znacząco wzrosło w ostatnich latach, stanowiąc jeden z najwyższych wskaźników wsparcia *per capita* w regionie⁶⁰. Zgodnie z wprowadzoną w 2011 roku zasadą *more for more* ustanowiono dodatkowy instrument – Program Partnerstwa Wschodniego na rzecz Integracji i Współpracy (*Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme* – EaPIC), który dodał kolejne 130 mln euro na odbudowę demokracji i reformy ekonomiczne. Komisja Europejska rozdysponowała środki (łącznie 87 mln euro) z drugiej edycji tego programu w 2013 roku pomiędzy trzy państwa: Armenię (25 mln euro), Gruzję (27 mln euro) oraz Mołdawię (35 mln euro). Jest to wzrost o prawie jedną trzecią w porównaniu z 2012 rokiem, kiedy te trzy państwa otrzymały łącznie 65 mln euro. Projekty wsparte w ramach EaPIC, mimo że związane są z szeroko pojętą gospodarką, obejmują wiele dziedzin: w Gruzji jest to „ulepszanie zarządzania rynkiem pracy”, w Armenii – walka z korupcją i reforma służby cywilnej, podczas gdy w Mołdawii – wsparcie dla obszarów wiejskich.

Ogólnie mówiąc, UE jest jednym z głównych donatorów dla Mołdawii. Szacuje się, że od 1991 roku przekazano Mołdawii ponad 1 mld euro.

⁵⁹ B. Piskorska, *Europejska polityka Polski*, s. 229–243.

⁶⁰ *EU – Moldova relations: basic facts*, *Delegation of the EU to Moldova*, http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/eu_moldova/index_en.htm [dostęp: 15.02.2014].

Zgodnie z ostatnimi statystykami z 1 kwietnia 2013 roku w Mołdawii zostało zrealizowanych 246 projektów w ramach wsparcia zewnętrznego, 84 z nich sfinansowała UE⁶¹. Wsparcie zapewniane przez UE, w ramach ENPI, jest oparte na wzajemnie uzgodnionym Narodowym Programie Indykatorywnym obejmującym lata 2007–2010 oraz 2011–2013⁶².

Tabela 6. Główne bilateralne programy wsparcia Mołdawii przez UE

Okres wsparcia	Program	Kwota (mln euro)	Charakter wsparcia
2007–2010 2011–2013	National Indicative Programme		
	European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)	273,13	
	The Comprehensive Institution Building (CIB)	41,16	projekty: „twinning” Sigma wsparcie techniczne dla instytucji publicznych
	EU High Level Advisers		praca ekspertów z 15 państw członkowskich z odpowiednikami w Mołdawii
	Cohesion Policy	6,98	
Policy Support Programmes			
2007	Social Assistance Sector Policy Support Programmes	21	przeciwdziałanie ubóstwu
2008	Health Sector Policy Support Programmes	52,6	wzmocnienie współpracy UE–Mołdawia w obszarze ochrony zdrowia

⁶¹ Ibidem.

⁶² *European Neighbourhood and Partnership Instrument, Republic of Moldova, National Indicative Programme 2011-2013*, European Commission External Relations Directorate-General, Directorate Eastern Europe, Southern Caucasus, Central Asian Republics, Ukraine, Moldova, Belarus and Southern Caucasus, NIP 2011–2013 – Republic of Moldova, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enp_nip_moldova_en.pdf [dostęp: 12.02.2014].

Okres wsparcia	Program	Kwota (mln euro)	Charakter wsparcia
2009	Water Sector Policy Support Programme	50	
2010	Policy Support Programme for Economic Stimulation of Rural Areas	59 (włączając 3 mln technicznego wsparcia)	na trwały rozwój ekonomiczny w regionach przemysłowych
2011	Policy Support Programme for the Reform of the Energy Sector	42,6	osiągnięcie celów Strategii Energetycznej UE
	The Energy & Biomas Project		instalacja systemów grzewczych w placówkach publicznych
2012	Justice Sector reforms	60	wsparcie rządu Mołdawii w realizacji strategii reform wymiaru sprawiedliwości
2013	Vocational Education Training Action Plan	25	
2013	support to Implementation of Visa Liberalization	21	
2010	Building Measures Programme		wzmocnienie współpracy w sektorze technicznym, ekonomicznym i społecznym w Naddniestrzu
	European Instrument for Democracy and Human Rights, Non-State-Actors and Local Authorities, Neighbourhood Civil Society Facility		wsparcie społeczeństwa obywatelskiego i lokalnych władz publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie *EU Assistance to Moldova*, http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/projects/overview/index_en.htm [dostęp: 12.02.2014].

Roczne wsparcie finansowe dla Mołdawii z Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa zwiększyło się również w ostatnich pięciu latach z 40 mln euro w 2007 roku, 62,3 mln w 2008 roku, 57 mln w 2009 roku, 66 mln w 2010 roku, 78 mln w 2011 roku, 94 mln w 2012 roku (plus 28 mln z EaPIC), 100 mln w 2013 roku. Od stycznia 2010 roku instytucje rządowe na najwyższym poziomie w Mołdawii są również wspierane przez doradców z różnych państw członkowskich UE.

Tabela 7. Roczne wsparcie finansowe Mołdawii z ENPI

Zobowiązania (mln euro)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem
	40	62,3	57	66	78,6	122	100	525,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/eu_moldova/index_en.htm [dostęp: 12.02.2014].

Mimo krytyki Partnerstwa Wschodniego można się spodziewać, że Mołdawia skorzysta najbardziej z instrumentów tej inicjatywy ze względu na akceptację społeczną tego projektu, możliwości pozyskiwania funduszy unijnych i pomocy w promocji eksportu oraz produkcji na rynkach UE oraz możliwości większego uniezależnienia się od Rosji. Znaczne ożywienie stosunków pomiędzy UE a Mołdawią wynika obecnie z kilku czynników: 1) Mołdawia coraz wyraźniej formułuje swoje europejskie aspiracje (ponad 70 proc. Mołdawian opowiada się za wejściem do Unii jako niepodległe państwo, dane z 2010 roku), ale równocześnie dystansuje się wobec zacieśniania stosunków z Rosją. 2) Koncepcje i instrumenty polityki wschodniej UE zdają się wychodzić naprzeciw tym aspiracjom. Europejska Polityka Sąsiedztwa, uzupełniona i doprecyzowana obecnie przez inicjatywę Partnerstwa Wschodniego, jest czytelnym sygnałem zwiększenia tego zainteresowania i przede wszystkim stabilizacji państw sąsiedzkich z Europy Wschodniej.

Rola Rosji

Istotnym wyzwaniem dla UE w rozprzestrzenianiu idei zachodnio-europejskich w regionie są podejmowane przez Rosję próby wciągnięcia państw byłego WNP w alternatywne projekty integracyjne o charakterze gospodarczym. Ostatnimi przykładami są zwłaszcza: projekt utworzenia Jednolitej Przestrzeni Ekonomicznej (*Single Economic Space* – SES), porozumienie podpisane przez Białoruś, Kazachstan, Rosję i Ukrainę w Jalcie we wrześniu 2003 roku oraz Unia Celna (*Customs Union* – CU) zawarta przez Rosję, Białoruś i Kazachstan w 2009 roku⁶³.

Bez wątpienia polityczne negocjacje prowadzące do zbliżenia Mołdawii do UE i przybrania proeuropejskiego kursu nie wywołały entuzjazmu i optymizmu w Rosji. Podobnie jak w pozostałych byłych republikach radzieckich także mołdawska europeizacja jest równa utracie wpływów przez Rosję. Chociaż Mołdawia nie stanowi strategicznego interesu dla Rosji z punktu widzenia ekonomii, jej położenie przy granicy z UE ma dla Rosji kluczowe znaczenie. W swoich wypowiedziach Rosja jest bardzo zdystansowana co do wydarzeń w Mołdawii, stara się jednak zdyskredytować tendencje europejskie tego państwa. Czyni to zwłaszcza poprzez instrumenty *soft power*, obejmujące debaty na temat perspektyw Mołdawii w Unii Euroazjatyckiej. Przykładem może być koncert radzieckich piosenek patriotycznych zorganizowany przez rosyjską ambasadę na głównym placu stolicy w Dzień Zwycięstwa 9 maja 2013 roku. Kolejnym instrumentem jest ponowne budowanie napięcia pomiędzy Mołdawią a Naddniestrzem. Wydarzenia w Naddniestrzu ułatwiają Rosji prowadzenie tej polityki. To parapaństwo pozostaje nadal głównym narzędziem w rękach Rosji do przeszkodzenia Mołdawii w procesie stowarzyszeniowym z UE. Kiedy więc UE zdecyduje się na otwarcie perspektywy członkostwa dla Mołdawii, może ona zostać postawiona przed wyborem: Unia Europejska albo Naddniestrze.

⁶³ M. Dangerfield, *Belarus, Moldova and Ukraine*, s. 227.

Tabela 8. Unia Euroazjatycka *versus* DCFTA

Unia Euroazjatycka (CSU)		Porozumienie o Pogłębionej Strefie Wolnego Handlu (DCFTA)	
korzyści	koszty	koszty	korzyści
niższe ceny gazu o 20–30 proc.	taryfa celna wyższa 2,7 razy	produkcja rolna niższa o 3 proc., koszty produkcji wyższe w krótkim okresie o 8 proc.	zniesienie restrykcji handlowych do UE
łatwiejsze wymagania co do wypełnienia standardów przez przedsiębiorstwa mołdawskie	zniesienie przez UE preferencyjnych ułatwień handlowych	potencjalnie zakaz eksportu towarów rolniczych i żywności do Rosji	tańszy import produktów, surowców i technologii
ułatwiona migracja dla obywateli mołdawskich	producenci mołdawscy po obu brzegach mniej konkurencyjni na rynku UE	pogorszenie relacji z Rosją w sektorze migracji, handlu i energii	
geopolityczne interesy Mołdawii związane z sytuacją w Naddniestrzu i Gagauzji	GDP Mołdawii niższy o 9,7–13,2 proc.		GDP Mołdawii wyższy o 6,4 proc

Źródło: *Moldova Reality Check: Success Story Before the Storm?*

Konkluzje

Przykład Mołdawii doskonale pokazuje realia polityki wschodniej UE. Stanowi swego rodzaju teren testowy dla UE i jej zdolności do formułowania własnych interesów. Z jednej strony w Mołdawii UE rzeczywiście może pokazać, że ma skuteczny wpływ, a z drugiej – w tym samym państwie możemy być świadkami wielkiej porażki Partnerstwa Wschodniego, oznaczającej porażkę UE na Wschodzie. Tym samym rzeka Prut może stać się nową linią demarkacyjną wyznaczającą strefy wpływów. Mimo sukcesu w Mołdawii taką granicą może okazać się rzeka Dniestr, co oznacza że część państwa pozostanie na drugiej stronie.

Obecnie stosunki UE–Mołdawia weszły w bardziej realną i praktyczną fazę związaną z kwestiami technicznymi dotyczącymi libera-

lizacji reżimu wizowego, co pozwoli na dalsze rozprzestrzenienie się zewnętrznego zarządzania przez UE. Wyzwaniem dla Mołdawii jest przejście od retoryki do bardziej efektywnej implementacji agendy reform. Nie jest to łatwe zadanie, zwłaszcza dla państwa znajdującego się w tak zmiennej/turbulentnej polityce wewnętrznej. Ponadto do tej pory Mołdawia była przyciągana przez odległą „perspektywę dla perspektywy”, ale to nie może długo inspirować i motywować państwa. Zgodnie z obietnicami bycia liderem w negocjacjach na temat liberalizacji polityki wizowej z UE powinno to nastąpić jeszcze w tym roku.

Podpisanie porozumienia stowarzyszeniowego jest wielkim symbolicznym osiągnięciem. Wejście Mołdawii na drogę prowadzącą do UE wcześniej czy później wymusi poważną dyskusję na temat perspektyw członkostwa. Wciągnięcie Mołdawii do koszyka „rozszerzenia” może dać UE o wiele większą szansę, by uczynić zasadę warunkowości bardziej efektywnym narzędziem w promowaniu reform. Ponadto jak długo perspektywa członkostwa będzie nieobecna w retoryce UE, zwiększone powiązania i finansowe wsparcie mogą pomóc w utrzymaniu motywacji i zmiękczeniu asymetrii we wzajemnych stosunkach. Stawka jest bardzo wysoka: jeśli UE poniesie porażkę w utrzymaniu Mołdawii na kursie integracji europejskiej, pozostanie coraz mniejsza nadzieja na transformacyjną siłę Unii w całym jej wschodnim sąsiedztwie.

WYKAZ SKRÓTÓW

AA	Umowa Stowarzyszeniowa
AEI	Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej
CCM	Cywilne Operacje Opanowywania Kryzysów
CFM	koleje mołdawskie
CFR	koleje rumuńskie
CIB	Kompleksowy Program Rozwoju Instytucji
CU	Unia Celną
DCFTA	Porozumienie o Pogłębionej Strefie Wolnego Handlu
EaPIC	Program Partnerstwa Wschodniego na rzecz Integracji i Współpracy
EPBiO	Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
ECHO	Departament Pomocy Humanitarnej Komisji Europejskiej
ENPI	Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa
EPS	Europejska Polityka Sąsiedztwa
ESB	Europejska Strategia Bezpieczeństwa
EUBAM	Misja Wsparcia Granicznego na granicy Mołdawii i Ukrainy
GF	Fundusz Zarządzania
MSRR	Mołdawska Socjalistyczna Republika Radziecka
NIF	Sąsiedzki Fundusz Inwestycyjny
PD	Plan Działania
PDLW	Plan Działań na rzecz Liberalizacji Wizowej (VLAP)
PPiW	Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (PCA)
PW	Partnerstwo Wschodnie

SES	Jednolita Przestrzeń Ekonomiczna
UZE	Unia Zachodnioeuropejska
WPZiB	Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
WPBiO	Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

NOTA O AUTORACH I REDAKTORACH

Tetiana Abdulina, M. Sc. in International Information, researcher with the Political Science Department of the Rivne State Humanitarian University. Sphere of scientific interests: national security police of Ukraine, European security policy.

Iurie Bodrug, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Republic of Moldova in the Republic of Poland.

Adrian Chojan, mgr, asystent w Instytucie Spraw Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

Krzysztof Kolanowski, dyrektor Centrum Informacyjnego dla Władz Lokalnych w Ialoveni (Mołdawia) – wspólnego projektu finansowanego ze środków MSZ Rzeczypospolitej Polskiej i USAID w celu poprawy umiejętności mołdawskich samorządów w zakresie absorpcji międzynarodowych środków pomocowych (www.centruinfo.org).

Marcin Kosienkowski, dr, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Specjalizuje się w problematyce związanej z obszarem poradzieckim, szczególnie z Mołdawią i Naddniestrzem. W kręgu jego zainteresowań znajduje się także problem wpływu technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) na stosunki międzynarodowe, w tym zagadnienie dyplomacji cyfrowej.

Agnieszka Legucka, dr hab., Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej. Zainteresowania naukowe związane są z bezpieczeństwem „wspólnego sąsiedztwa” Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej, a więc Białorusi, Mołdawii, Ukrainy, Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji. Najnowsza monografia: *Geopolityczne uwarunkowania i konsekwencje konfliktów zbrojnych na obszarze poradzieckim*, Warszawa 2013, ss. 406.

Paula Marcinkowska, dr, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze skupiają się wokół kwestii polityki zagranicznej UE, Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Partnerstwa Wschodniego i prawa międzynarodowego publicznego.

Paweł Olszewski, dr, adiunkt w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

Daria Paprocka, doktor nauk politycznych, ekspert wyborczy współpracujący z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODIHR/OBWE) oraz z Komisją Wenecką Rady Europy. W latach 2009–2013 pracowała w Mołdawii, dla misji OBWE w Kiszyniowie oraz jako analityk polityczny na misjach obserwacji wyborów ODIHR/OBWE; wcześniej między innymi w Afganistanie, Azerbejdżanie i Kosowie dla ONZ i OBWE.

Jakub Pieńkowski, mgr, ukończył studia z zakresu politologii, a następnie prawa na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie oraz podyplomowe studia z bezpieczeństwa narodowego na Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. W ramach programu Socrates/Erasmus studiował również na Universitatea de Vest w Timișoarze w Rumunii. Był organizatorem wizyty delegacji mołdawskiej na XXIII Forum Ekonomicznym w Krynicy w 2013 roku. Obecnie pracuje w Instytucie Politologii UKSW. Jego zainteresowania naukowe obejmują problematykę sporów terytorialnych, konfliktów etnicznych

i ruchów separatystycznych w Europie, „zamrożonych konfliktów” na obszarze poradzieckim, a w szczególności kwestie stosunków wewnętrznych oraz polityki zagranicznej Mołdawii i Rumunii.

Beata Piskorska, dr, adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych, w Instytucie Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych KUL. Zakres przedmiotowy badań naukowych obejmuje problematykę integracji europejskiej – zwłaszcza politykę zagraniczną Unii Europejskiej i wymiar wschodni UE (Europejska Polityka Sąsiedztwa, Partnerstwo Wschodnie); bezpieczeństwo energetyczne; prawo Unii Europejskiej (proces zmian prawnokonstytucyjnych, UE wobec wyzwań globalnych); stosunki międzynarodowe (w regionie Europy Wschodniej), *soft power* w stosunkach międzynarodowych.

Robert Rajczyk, dr, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. W obszarze zainteresowań badawczych znajduje się między innymi tematyka systemów politycznych państw powstałych po rozpadzie bloku krajów socjalistycznych. Szczególne miejsce w badaniach naukowych zajmują Rumunia i Republika Mołdawii.

Wiktor Ross, Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Rzecząpospolitej Polskiej w Republice Mołdawii w latach 1994–2000.

Paweł Świeżak, analityk Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Taras Zhovtenko, PhD in national security (political science), post-PhD scholar with the Political Strategies Division of the National Institute of Strategic Studies. The priority research topics: (1) United States national security policy; (2) the U.S.-U.K., -NATO and -Western European countries' national security visions in terms of international and global security trends; (3) Ukrainian national security system development trends.

