

Andrzej Dumala

## **UDZIAŁ PAŃSTW PARTNERSKICH OBJĘTYCH EUROPEJSKĄ POLITYKĄ SĄSIEDZTWA W AGENCJACH I PROGRAMACH WEWNĘTRZNYCH UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wstęp**

Artykuł ma na celu syntetyczne zaprezentowanie uwarunkowań prawnych, założeń i warunków udziału państw uczestniczących w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa w agencjach i programach wewnętrznych UE. Jest to raczej nowy, mało znany, ale potencjalnie rozwojowy aspekt stosunków UE z sąsiadami. Ze względu na krótki czas, jaki upłynął od pojawienia się tych możliwości, nie ma jeszcze zbyt wiele materiału empirycznego, stąd akcent w tym artykule położony został na aspekty formalne. Również ocena efektów tego udziału pozostaje na tym etapie procesu jedynie wstępna i dość ogólna. Właściwie nie istnieje jeszcze literatura w zakresie omawianego problemu. Jest on najwyżej zauważany na marginesie głównego nurtu rozważań o instrumentach EPS<sup>1</sup>.

Udział państw objętych EPS w agencjach i programach wewnętrznych UE trudno uznać za najważniejszy element realizacji głównych celów EPS; jest to na pewno element ważny, ale uzupełniający. Rola i szczególne znaczenie tych ciągle jeszcze bardziej potencjalnych niż faktycznie wykorzystywanych form rzeczywistej współpracy polega na rozbudowywaniu sieci powiązań różnych podmiotów oraz środowisk zawodowych i społecznych z tych państw z ich odpowiednikami w UE i przenoszeniu tą drogą wartości, rozwiązań prawnych oraz instytucjonalnych stosowanych w UE.

<sup>1</sup> R. Trzaskowski, *Jak wzmocnić Europejską Politykę Sąsiedztwa UE? Udział krajów EPS we wspólnotowych politykach i agencjach*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 1(33), [on-line], [http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin\\_Analiza\\_1\\_2009.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_1_2009.pdf) [29.05.2009].

## Ogólne podstawy prawne i kontekst organizacyjny udziału

Na wstępie należy przypomnieć, że w dokumencie strategicznym w sprawie EPS z 12 maja 2004 r.<sup>2</sup> państwa członkowskie UE określiły cel polityczny polegający na umożliwieniu 16 państwom partnerskim objętym EPS (tj. Algierii, Armenii, Azerbejdżanowi, Białorusi, Egipcowi, Gruzji, Libanowi, Libii, Izraelowi, Jordanii, Mołdowie, Maroku, Syrii, Autonomii Palestyńskiej, Tunezji i Ukrainie) uczestnictwa w określonych programach wspólnotowych. Inny zapis tego dokumentu nałożył na Komisję obowiązek przeprowadzenia analizy programów i agencji UE, „w których udział krajów sąsiadujących może być korzystny dla interesów rozszerzonej UE i krajów sąsiadujących”. Dokument strategiczny EPS przewiduje „stopniowe otwieranie niektórych programów wspólnotowych opartych na wspólnocie interesów i dostępnych zasobów”. 14 czerwca 2004 r. Rada zatwierdziła przedstawioną w omawianym dokumencie strategię.

Podstawę prawną zaproszenia państw EPS do udziału w programach i agencjach UE stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ang. European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI). W art. 2 pkt. 1 rozporządzenia znalazł się zapis wyrażający zakres i istotę pomocy wspólnotowej: „pomoc wspólnotowa wspiera wzmocnioną współpracę i stopniową integrację gospodarczą pomiędzy UE a państwami partnerskimi oraz w szczególności realizację umów o partnerstwie i współpracy, układów stowarzyszeniowych lub innych istniejących lub przyszłych umów. Służy ona również zachęcaniu krajów partnerskich do działań w zakresie wspierania dobrych rządów i sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego”. Z kolei art. 2 pkt. 2 rozporządzenia stanowi o wykorzystaniu pomocy wspólnotowej do wsparcia udziału państw partnerskich w agencjach i programach<sup>3</sup>.

Plany działań w ramach EPS zawarte przez UE z poszczególnymi partnerami zawierają standardowe sformułowania, że EPS stwarza nowe perspektywy partnerstwa, w tym możliwość stopniowego otwierania programów wspólnotowych bądź zacieśnienia współpracy w ich ramach. Udział poszczególnych partnerów objętych EPS w konkretnych programach i agencjach zależy od ustalenia wspólnych interesów pomiędzy UE, partnerami objętymi EPS i odnośnymi agencjami, a także od wyników negocjacji dotyczących poszczególnych programów, agencji oraz krajów.

Ogólną koncepcję udziału państw objętych EPS w agencjach i programach UE Komisja przedstawiła w komunikacie z 4 grudnia 2006 r.<sup>4</sup> Dnia 5 marca 2007 r. Rada wyraziła poparcie dla ogólnego i całościowego podejścia nakreślonego w tym komunikacie. Podobnie uczynił Parlament Europejski, który w przyjętym sprawoz-

<sup>2</sup> *Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy – Strategy paper*, COM(2004) 0373 final.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1638/2006 z dnia 24.10.2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

<sup>4</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący ogólnej koncepcji umożliwienia krajom partnerskim objętym europejską polityką sąsiedztwa uczestnictwa w agencjach i programach Wspólnoty, Bruksela, 4.12.2006, KOM(2006) 724 wersja ostateczna.

daniu na temat EPS podkreślił potrzebę lepszej współpracy w omawianej kwestii<sup>5</sup>. Rada i Parlament potwierdziły, że zwiększenie możliwości uczestnictwa państw EPS w programach i agencjach wspólnotowych będzie możliwe pod warunkiem osiągnięcia celów planów działań EPS, na podstawie osiągnięć i gdy pozwalają na to podstawy prawne. Parlament dodatkowo wezwał Komisję do podjęcia skutecznych działań w celu zminimalizowania obciążenia finansowego państw trzecich chcących uczestniczyć we wspomnianych programach wspólnotowych.

Przed wydaniem komunikatu w 2006 r. Komisja dokonała szczegółowego przeglądu istniejących agencji i programów, aby ocenić możliwości osiągnięcia postępów w poszczególnych dziedzinach. W oparciu o tę analizę przedstawiła dwie koncepcje, jedną dotyczącą uczestnictwa w agencjach, a drugą – w programach wspólnotowych. Koncepcja pierwsza zakłada konieczność negocjowania oddzielnych umów pomiędzy poszczególnymi państwami partnerskimi objętymi EPS i agencjami wspólnotowymi. Druga – przewiduje dwustopniową procedurę opartą na doświadczeniach zebranych w przeszłości z państwami kandydującymi w okresie przedakcesyjnym. Obie koncepcje zostaną szerzej omówione w dalszej części artykułu.

Od wiosny 2007 r. Komisja rozpoczęła przedkładanie zaleceń udzielenia konkretnych mandatów, które umożliwiają podpisywanie dodatkowych protokołów do umów o partnerstwie i współpracy bądź układów o stowarzyszeniu. W grudniu 2007 r. w dokumencie *Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa* Komisja jeszcze raz potwierdziła, iż jej celem jest umożliwienie uczestnictwa państw sąsiedzkich w niektórych programach wspólnotowych<sup>6</sup>.

W 2008 r. Komisja kontynuowała prace nad swoją inicjatywą rozszerzenia możliwości udziału państw EPS w programach i agencjach. Komisja traktuje taki udział jako zachętę i nagrodę za wysiłki państw EPS we wzmacnianiu zdolności administracyjnych i regulacyjnych w różnych obszarach polityki. Polityka Komisji i Rady w sprawie udziału lub współpracy z programami i agencjami stopniowo przynosi pozytywne rezultaty. W 2008 r. Izrael wynegocjował ze WE umowę ramową dotyczącą ogólnych zasad uczestnictwa tego państwa w programach wspólnotowych<sup>7</sup>. Negocjacje podobnych umów toczą się z Marokiem i Ukrainą. A Jordania, Mołdowa i Tunezja zadeklarowały zainteresowanie takimi negocjacjami.

Główne argumenty Komisji za udziałem państw partnerskich objętych EPS w agencjach i programach wspólnotowych to: po pierwsze, możliwość dalszego wzmacniania EPS; po drugie, możliwość sięgnięcia przez agencje do zasobów wiedzy fachowej partnerów objętych EPS; po trzecie, stwarzanie zachęt do przepro-

<sup>5</sup> Parlament Europejski, Komisja Spraw Zagranicznych, Sprawozdanie w sprawie przeglądu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, 2008/2236(INI) (PE 412.336), Sprawozdawca: Konrad Szymański, 28.02.2009.

<sup>6</sup> Zob. punkt 3.5, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Silna europejska polityka sąsiedztwa*, Bruksela, 5.12.2007, KOM(2007) 774 wersja ostateczna.

<sup>7</sup> Decyzja Rady nr 2008/372/WE z dnia 12.02.2008 r. w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania Protokołu do Układu Eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a państwem Izrael z drugiej strony, w sprawie umowy ramowej między Wspólnotą Europejską a państwem Izrael, dotyczącej ogólnych zasad uczestnictwa państwa Izrael w programach wspólnotowych.

wadzenia reform w zakresie uregulowań prawnych i administracji oraz budowania instytucji w państwach objętych EPS; po czwarte, udział w agencjach i programach stanowi dość efektywny sposób wspierania konwergencji między partnerami objętymi EPS a Unią Europejską w zakresie przepisów, norm, najlepszych praktyk i wymogów prawnych UE<sup>8</sup>.

Warto przy tym zauważyć, że wspomniane reformy i konwergencja są nadzrzednym interesem wspólnotowym. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że dążenie do spełnienia podstawowych warunków uczestnictwa w działaniach agencji wspólnotowych, jak np. zbliżenie przepisów do dorobku prawnego WE czy ustanowienie instytucji narodowych dysponujących odpowiednimi możliwościami, uznać można za katalizator reform i modernizacji oraz pomoc w ich przeprowadzaniu.

Reasumując, nieodłącznym elementem omawianej koncepcji UE jest warunkowość – im lepsze wypełnienie warunków, tym szerszy udział i większe korzyści. Uczestnictwo partnerów wpisuje się w realizację zadania EPS polegającego na przenoszeniu polityki wewnętrznej UE na zewnątrz, aby wspierać dobrobyt, stabilność i bezpieczeństwo w krajach sąsiadujących.

Udział państw EPS w agencjach, strategiach politycznych i programach Wspólnoty albo ściślejsza współpraca z nimi może przybrać kilka form: 1) umożliwienie uczestnictwa; 2) przyznanie im statusu obserwatora w określonych agencjach lub innych organach wspólnotowych mających wpływ na zarządzanie strategiami politycznymi Wspólnoty; 3) umożliwienie nawiązania współpracy z takimi agencjami bądź organami; 4) włączenie w realizację strategii politycznych Wspólnoty. Trzeba jednak podkreślić, że dla każdego przypadku agencji lub programu z osobna konieczne jest podjęcie decyzji co do tego, czy uczestnictwo państwa trzeciego finansowane będzie przez nie same<sup>9</sup> czy z budżetu UE. W tym drugim przypadku środki pochodzą z zasobów własnych danego programu, o ile jest to przewidziane w odnośnej podstawie prawnej, albo z przeznaczonych na ten cel funduszy w ramach ENPI.

Ogólnie można stwierdzić, że akty prawa wtórnego ustanawiające agencje w większości przypadków przewidują możliwość udziału w ich pracach państw trzecich. Podobnie podstawy prawne wielu programów wspólnotowych zawierają tzw. klauzulę otwartą, przewidującą możliwość udziału państw trzecich. W obu przypadkach dodatkowo konieczne jest zawarcie wiążących umów sporządzonych w oparciu o prawo międzynarodowe, określających ogólne warunki udziału krajów partnerskich objętych EPS.

## Podstawy prawne udziału w pracach agencji wspólnotowych

Wspólnoty i Unia Europejska na mocy różnych podstaw prawnych w ramach pierwszego filaru powołały 23 agencje regulacyjne<sup>10</sup>. Trzy inne agencje utworzono

<sup>8</sup> Komunikat Komisji..., KOM(2006) 724, wersja ostateczna.

<sup>9</sup> Tak jest w przypadku członków Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

<sup>10</sup> Pod pojęciem europejskiej agencji regulacyjnej rozumie się niezależną jednostkę prawną, utworzoną przez prawodawcę i mającą za zadanie wspieranie procesu regulacyjnego w danym sektorze na poziomie europejskim.

w oparciu o przepisy drugiego filaru UE, następne trzy w ramach trzeciego filaru UE. Kolejne dwie agencje są w fazie tworzenia<sup>11</sup>.

Jak już stwierdzono wcześniej, w większości przypadków rozporządzenia i decyzje Rady bądź Rady i Parlamentu ustanawiające takie agencje zawierają standardowe przepisy określające, że „agencja jest otwarta na udział w swojej działalności państw trzecich, które zawarły ze Wspólnotą Europejską porozumienia przewidujące przyjęcie i stosowanie przez nie prawa wspólnotowego w dziedzinie objętej aktem założycielskim. W ramach tych porozumień opracowywane są uzgodnienia precyzujące w szczególności charakter i zasady uczestnictwa tych państw w pracach agencji, w tym postanowienia dotyczące członkostwa w niektórych organach wewnętrznych, wkładu finansowego i zatrudniania pracowników”<sup>12</sup>. W praktyce oznacza to jednak zawsze udział bez prawa głosu w organach decyzyjnych agencji. Ponadto udział w pracach agencji nie prowadzi automatycznie do uzyskania w niej członkostwa.

Analiza aktów prawa wtórnego powołujących agencje pokazuje, że prawodawca europejski, ustanawiając dla każdej z nich oddzielne przepisy, określa także, w zależności od sektora działalności danej agencji, zróżnicowane warunki udziału w niej krajów trzecich. W chwili obecnej 22 agencje UE są otwarte na współpracę z państwami objętymi EPS. W tabeli 1 dokonano ich zestawienia wraz z odpowiednimi regulacjami.

Zakres udziału poszczególnych państw partnerskich objętych EPS w określonych agencjach stanowi przedmiot negocjacji, w których toku określa i wyważa się interesy Wspólnoty i poszczególnych partnerów. Proces włączania partnerów w prace agencji, tam, gdzie jest to możliwe, przebiega stopniowo i ma charakter wybiórczy z uwzględnieniem wzajemnych korzyści oraz warunków agencji. Podstawowym warunkiem jest zdolność absorpcji, jaką posiada dana agencja.

Komisja Europejska stale utrzymuje kontakty z partnerami w celu dokonywania bieżącej oceny ich zdolności do wybiórczego uczestnictwa w pracach agencji wspólnotowych. Ważne jest przy tym uwzględnianie wagi, jaką poszczególne państwa partnerskie przykładają do danej dziedziny, oraz perspektywa podtrzymania tego udziału. Strona unijna zachęca partnerów do przedstawiania ich interesów związanych z pracami agencji wspólnotowych oraz możliwości uczestniczenia w nich. Czyni to w ramach regularnego dialogu na różnych forach ustanowionych w ramach umów o partnerstwie i współpracy bądź układów o stowarzyszeniu (Rada Współpracy i Rada Stowarzyszenia, komitety i podkomitety). Z dotychczasowych konsultacji wynika, że największe znaczenie dla partnerów UE ma udział w pracach:

- Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informatyki (ENISA), zwłaszcza przyjęcie i stosowanie wspólnotowych przepisów bezpieczeństwa w tym obszarze.

skim, jak również procesu wdrażania polityki wspólnotowej w danej dziedzinie. Realizując powierzone jej zadania, agencja taka przyczynia się do poprawy stosowania uregulowań prawnych na obszarze całej UE.

<sup>11</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Przyszłość agencji europejskich*, Bruksela, 11.03.2008, KOM(2008) 135, wersja ostateczna.

<sup>12</sup> Tę standardową klauzulę zapisano również w art. 24 wniosku Komisji dotyczącego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych, komunikat z dnia 25.02.2005 r., COM(2005) 59, wersja ostateczna. Wniosek nie został przyjęty przez Radę i Komisja w 2008 r. wycofała projekt.

- Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego (EASA); europejscy partnerzy objęci EPS, będący sygnatariuszami Konwencji Chicagowskiej<sup>13</sup> i wyrażający zgodę na przyjęcie i stosowanie prawodawstwa wspólnotowego w tym obszarze, mogą uczestniczyć w pracach EASA; państwa trzecie, które zawarły z WE umowy sektorowe, mogą otrzymać status obserwatora w EASA. Ponieważ od 2003 r. EASA pozostaje również członkiem Wspólnych Władz Lotniczych (ang. *Joint Aviation Authorities* – JAA), z niektórymi z państw trzecich należących do JAA nawiązana została współpraca. Ponadto europejscy partnerzy objęci EPS, niebędący członkami JAA, oraz kraje pozaeuropejskie mogą współpracować z EASA, zawierając porozumienia robocze o charakterze uregulowań administracyjnych pomiędzy ich urzędami lotnictwa cywilnego i Agencją w celu opracowywania bardziej efektywnych procedur weryfikacji i ułatwienia certyfikacji wyrobów lotniczych. Partnerzy objęci EPS posiadający znaczącą produkcję lotniczą mogą również zawierać ze Wspólnotą umowy o wzajemnym uznawaniu swoich certyfikatów i w ten sposób prowadzić szeroko zakrojoną współpracę z EASA w zakresie regulacyjnym i administracyjnym.
- Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) oraz Europejskiej Agencji Kolejowej (ERA); pod warunkiem zawarcia ze Wspólnotą porozumień w sprawie przyjęcia i stosowania przepisów prawa wspólnotowego.
- Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska (EEA); przy czym agencja ta daje pierwszeństwo współdziałaniu z partnerami objętymi EPS w regionalnych procesach współpracy (np. w procesie „Środowisko dla Europy” pod auspicjami EKG ONZ, w procesie eurośroziemnomorskim czy czarnomorskim).
- Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności; pod warunkiem przyjęcia i stosowania prawodawstwa UE dotyczącego bezpieczeństwa żywności i pasz.

Tabela 1. Agencje otwarte dla partnerów z EPS (po średniku podstawa prawna udziału państw trzecich)

<b>Agencje filaru I UE</b>
<b>EUROFOUND</b> (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), Dublin; Rozp. EWG nr 1365/75 z 26.05.1975, art. 3(2)
<b>EEA</b> (European Environment Agency), Kopenhaga; Rozp. EWG nr 1210/90 z 7.05.1990, preambula, art. 2, 19 i 20
<b>EMCDDA</b> (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), Lizbona; Rozp. WE nr 1920/2006 z 12.12.2006, art. 21
<b>EU-OSHA</b> (European Agency for Safety and Health at Work), Bilbao; Rozp. WE nr 2062/94 z 18.07.1994, art. 9 (uczestnictwa w pracach agencji jedynie w charakterze obserwatora)
<b>FRA</b> (European Union Agency for Fundamental Rights), Wiedeń; Rozp. Rady WE nr 168/2007 z 15.02.2007 r., art. 28(3) (uczestnictwa w pracach agencji jedynie w charakterze obserwatora)
<b>EFSA</b> (European Food Safety Authority), Parma; Rozp. WE nr 178/2002 z 28.01.2002, art. 49 i 50

<sup>13</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (Konwencja Chicagowska) z dnia 7.12.1944 r.

<b>EMSA</b> (European Maritime Safety Agency), Lizbona; Rozp. WE nr 1406/2002 z 27.06.2002, art. 17
<b>EASA</b> (European Aviation Safety Agency), Kolonia; Rozp. WE nr 1592/2002 z 15.07.2002, art. 9 i 18(2). Rozporządzenie rozróżnia „udział” i „współpracę”. Udział w EASA zgodnie z art. 55 odnosi się do Ukrainy i potencjalnie do Mołdowy, Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu (wymagane jest członkostwo w JAA). Współpraca z EASA zgodnie z art. 9 i 18 odnosi się do wszystkich partnerów EPS poza Autonomią Palestyńską, która nie jest Stroną Kontraktową Konwencji Chicagowskiej
<b>ENISA</b> (European Network and Information Security Agency), Heraklion; Rozp. WE nr 460/2004 z 10.03.2004, art. 24
<b>ECDC</b> (European Centre for Disease Prevention and Control), Sztokholm; Rozp. WE nr 851/2004 z 21.04.2004, art. 30
<b>ERA</b> (European Railway Agency), Lille-Valenciennes; Rozp. WE nr 881/2004 z 29.04.2004, art. 36. Współpraca ograniczona jest do partnerów europejskich
<b>FRONTEX</b> (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU), Warszawa; Rozp. WE nr 2007/2004 z 26.10.2004, art. 14
<b>GALILEO</b> (European GNSS Supervisory Authority), Bruksela; Rozp. WE nr 1321/2004 z 12.07.2004, art. 21
<b>CFCA</b> (Community Fisheries Control Agency), Vigo; Rozp. WE nr 768/2005 z 26.04.2005, art. 4
<b>ECA</b> (European Chemicals Agency), Helsinki; Rozp. WE nr 1907/2006 z 18.12.2006, art. 106
<b>Europejski Instytut ds. Równości Mężczyzn i Kobiet</b> (European Institute for Gender Equality), Wilno; Rozp. WE nr 1922/2006 z 20.12.2006, art. 19
<b>EFRA</b> (European Union Agency for Fundamental Rights), Wiedeń; Rozp. WE nr 168/2007 z 15.02.2007, art. 28
<b>Agencje filaru II i III</b>
<b>ISS</b> (European Institute for Security Studies), Paryż; Wspólne działania Rady nr 554/2001 z 20.07.2001 po zmianach wprowadzonych wspólnym działaniem Rady nr 1002/2006 z 21.12.2006, art. 17
<b>EUSC</b> (European Union Satellite Centre), Torrejón de Ardoz; Wspólne działanie Rady z 20.07.2001, art. 21. EUSC dla państw EPS jest w istocie zamknięta, ponieważ nie są one państwami kandydującymi do UE
<b>EDA</b> (European Defence Agency), Bruksela; Wspólne działanie Rady nr 2004/551/WPZiB z 12.07.2004, art. 23
<b>EUROPOL</b> (European Police Office), Haga; Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), Bruksela dnia 26 lipca 1995, art. 2
<b>EUROJUST</b> (The European Union's Judicial Cooperation Unit), Haga; Decyzja Rady nr 2002/187/WSiSW z 28.02.2002, art. 27
<b>CEPOL</b> (European Police College), Bramshill; Decyzja Rady nr 2005/681/WSiSW z 20.09.2005, art. 8

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu Komisji *General approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes. List B: Agencies – potential “openness” to participation of / cooperation with ENP partners*, [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp\\_agencies\\_listb\\_oct2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencies_listb_oct2007_en.pdf) [20.05.2009].

Obecnie partnerzy objęci EPS nie mogą brać udziału w pracach siedmiu agencji wspólnotowych, których działania ograniczają się do wspierania państw członkowskich WE w realizacji określonych wewnętrznych strategii politycznych Wspólnoty, usług i specjalnych działań zewnętrznych. Tabela 2. zawiera zestawienie agencji tej kategorii.

Tabela 2. Agencje zamknięte dla partnerów z EPS

<b>CEDEFOP</b> (European Centre for the Development of Vocational Training), Saloniki; Rozp. EWG nr 2337/75 z 10.02.1975
<b>ETF</b> (European Training Foundation), Turyn; Rozp. EWG nr 1360/90 z 7.05.1990, art. 16
<b>EMEA</b> (European Agency for the Evaluation of Medicinal Products), Londyn; Rozp. EWG nr 2309/93 z 22.07.1993
<b>OHIM</b> (Office for Harmonisation in the Internal Market), Alicante; Rozp. WE nr 40/94 z 20.12.1993; Rozp. WE nr 6/2002 z 12.12.2001
<b>CPVO</b> (Community Plant Variety Office), Angers; Rozp. WE nr 2100/94 z 27.07.1994
<b>CDT</b> (Translation Centre for the bodies of the EU), Luksemburg; Rozp. WE nr 2965/94 z 28.11.1994
<b>EAR</b> (European Agency for Reconstruction), Saloniki; Rozp. WE nr 2454/1999 z 15.11.1999

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu Komisji *General approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes. List B: Agencies – potential “openness” to participation of / cooperation with ENP partners*, [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp\\_agencies\\_listb\\_oct2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencies_listb_oct2007_en.pdf) [20.05.2009].

Analiza rozwiązań zastosowanych w odniesieniu do możliwości współpracy państw objętych EPS z agencjami prowadzi do ogólnego wniosku, że warunki i możliwości ich udziału różnią się w zależności od agencji. Można też sformułować kilka spostrzeżeń szczegółowych. Po pierwsze, jednym z zasadniczych celów Europejskiej Fundacji Kształcenia (ETF) jest właśnie współpraca z państwami trzecimi. Po drugie, grupa agencji przewiduje jedynie wybiórcze formy współpracy z państwami trzecimi, głównie poprzez ich udział w konkretnych działaniach, a formy takiej współpracy ustalają organy zarządzające daną agencją: tak jest np. w przypadku Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (komitety ekspertów, seminaria i badania opinii), Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy (udział w działalności informacyjnej i krajowych sieciach informacji), Europejskiego Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób (współpraca w wybranych kwestiach, np. ptasiej grypy), Wspólnotowej Agencji Kontroli Rybołówstwa (współpraca w zakresie kontroli i inspekcji połowów). Po trzecie, praktyka potwierdza słuszność stosowania strategii „drobnych kroków”, w której ramach początkowo wdrażane są programy współpracy mające na celu zapoznanie krajów partnerskich z działaniami agencji oraz dokonanie niezbędnych przygotowań instytucjonalnych i prawnych, tam gdzie jest to warunkiem wstępnym udziału w agencji, a następnie, przy uwzględnieniu doświadczeń zebranych podczas realizacji programów współpracy, rozpatrzenie kwestii ewentualnego zawarcia umowy o włączeniu danego partnera w prace agencji. Po czwarte, istnieje grupa agencji, które nie otwierają się na członkostwo krajów partnerskich objętych EPS, ale oferują im interesu-



jące możliwości współpracy. Dotyczy to Europejskiego Urzędu Policji (Europol), Europejskiej Jednostki ds. Współpracy Sądowej (Eurojust) oraz Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE (FRONTEX). W związku z tym z wieloma państwami trzecimi, np. z Federacją Rosyjską, zostały zawarte umowy o współpracy lub umowy operacyjne. W tym przypadku przy wyborze państw partnerskich decydują priorytety zarówno polityki UE w dziedzinie stosunków zewnętrznych, jak i wynikające z potrzeb operacyjnych.

### **Podstawy prawne udziału w programach wewnętrznych Wspólnoty Europejskiej**

Na wstępie należy wyjaśnić, że Komisja zarządza szeregiem programów wspólnotowych, takich jak np. Eneas, Tempus czy Erasmus Mundus, które zostały opracowane specjalnie w celu wspierania krajów trzecich, w szczególności partnerów objętych EPS. Tego rodzaju programy zewnętrzne nie są przedmiotem analizy tego artykułu. Analiza odnosi się wyłącznie do wewnętrznych programów wspólnotowych, które ustanowiono z myślą o państwach członkowskich, aby pomagać w realizacji polityki wewnętrznej UE. Z zasady są one przeznaczone wyłącznie dla państw członkowskich i finansowane ze środków zapisanych dla nich w budżecie ogólnym UE. Jednak rozporządzenia ustanawiające tego rodzaju programy w wielu przypadkach dopuszczają możliwość udziału w nich państw trzecich na określonych warunkach, w szczególności dotyczy to państw EFTA/EOG (zgodnie z warunkami ustalonymi w porozumieniu EOG) oraz państw objętych EPS, państw ubiegających się o członkostwo, kandydujących lub przystępujących do UE, a także państw Bałkanów Zachodnich, włączonych do procesu stabilizacji i stowarzyszenia, zgodnie z warunkami określonymi w odpowiednich dwu- i wielostronnych umowach ustanawiających ogólne zasady uczestnictwa w programach wspólnotowych. Należy także pamiętać, że niektóre z tych programów mają wymiar zewnętrzny.

Podobnie jak miało to miejsce wcześniej, w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013 powstał nowy pakiet programów. W wielu przypadkach nowe programy wspólnotowe zastąpiły programy realizowane w latach 2000-2006. Należy też zauważyć, że w nowej perspektywie finansowej Komisja zdecydowała się różnicować podejście do programów wspólnotowych i podzielić je na „dopuszczające udział państw trzecich” oraz „dopuszczające udział państw trzecich tylko w niektórych aspektach współpracy”. Jest to istotna zmiana w stosunku do wcześniejszego stanowiska, traktującego programy jako otwarte dla krajów sąsiedzkich.

Wiele aktów prawnych będących postawą prawną poszczególnych programów zawiera przepis, zgodnie z którym dany program może zostać „otwarty na udział krajów trzecich, o ile pozwalają na to odpowiednie porozumienia”. Takie „klauzule otwarte” przewidują możliwość udziału państw trzecich, zwłaszcza państw objętych EPS, ale „zgodnie z warunkami określonymi w odnośnych umowach ustanawiających ogólne zasady ich udziału w programach wspólnotowych”. Trzeba bowiem wyraźnie zaznaczyć, że istniejące układy o stowarzyszeniu lub umowy o partnerstwie i współpracy z partnerami objętymi EPS nie zawierają przepisów dotyczących

konkretnych programów wspólnotowych: W związku z tym konieczne jest zawarcie protokołów do wspomnianych układów i umów, zgodnie zwłaszcza z art. 300 TWE, oraz odnoszących się do wewnętrznych podstaw prawnych programów wspólnotowych. Protokoły takie powinny zawierać umowy ramowe określające ogólne warunki udziału w programach WE partnerów objętych EPS. Te z kolei stanowią podstawę protokołów konkretnych ustaleń technicznych, finansowych i administracyjnych związanych z udziałem poszczególnych partnerów objętych EPS w konkretnych programach.

Określenie spójnych założeń polityki UE w zakresie włączenia do programów partnerów objętych EPS jest trudne. Udział państw partnerskich objętych EPS w programach wewnętrznych wiąże się z różnymi interesami i ma różne bilanse kosztów i korzyści. Przegląd poszczególnych obszarów polityki UE prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, istnieje już liczna grupa programów, w których udział państw partnerskich objętych EPS będzie możliwy pod warunkiem zawarcia odpowiednich umów. Są to: Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP), program Inteligentna Energia – Europa, Program na rzecz wspierania polityki dotyczącej technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ICT), Program MEDIA 2007<sup>14</sup>, Program Marco Polo (transport), Program SESAR<sup>15</sup>, Program w dziedzinie zdrowia publicznego na lata 2007-2013. Po drugie, funkcjonuje grupa programów, w których udział jest warunkowany postępami czynionymi przez państwa partnerskie EPS w zakresie zbliżania przepisów prawnych i procedur administracyjnych do dorobku wspólnotowego w tym obszarze<sup>16</sup> np.: Program działań w dziedzinie polityki ochrony konsumentów na lata 2007-2013, Program Customs 2013<sup>17</sup>, Program Perykles (ochrona euro przed fałszowaniem)<sup>18</sup>, Program interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług eGovernment dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (IADBC)<sup>19</sup>. Po trzecie, obok ściśle wewnętrznych programów otwartych warunkowo na udział państw trzecich istnieją również programy wspólnotowe utworzone z myślą o konkretnych formach udziału w nich partnerów objętych EPS. Koncepcja tych programów zakłada specjalne możliwości włączania do nich osób oraz instytucji z państw partnerskich objętych EPS. W tym przypadku nie jest konieczne określanie ogólnych warunków w umowach ramowych, przyjmowanych w protokołach do układów o stowarzyszeniu czy umów o partnerstwie i współpracy. Dodatkowo programy te przewidują możliwość finansowania udziału

<sup>14</sup> Udział mogą wziąć europejskie państwa partnerskie objęte EPS, które ratyfikowały Europejską konwencję o telewizji ponadgranicznej. Warunkiem udziału w tym programie jest zgodność odnośnych przepisów prawnych w sektorze mediów i sektorze audiowizualnym z dorobkiem prawnym Wspólnoty, włącznie z konwencjami międzynarodowymi (np. ratyfikacja Konwencji UNESCO w sprawie różnorodności kulturowej).

<sup>15</sup> Program stanowi element technologiczny Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. Państwa trzecie są uprawnione do członkostwa we wspólnym przedsiębiorstwie SESAR pod warunkiem uprzedniego podpisania umowy horyzontalnej w sprawie transportu lotniczego. Spośród krajów partnerskich objętych EPS Azerbejdżan, Gruzja, Liban, Mołdowa, Maroko i Ukraina podpisały już wspomniane umowy.

<sup>16</sup> *General approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes. List C (second part): Programmes that enable cooperation with ENP partners in certain activities*, [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp\\_agencies\\_list2\\_oct2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencies_list2_oct2007_en.pdf) [20.05.2009].

<sup>17</sup> Warunkiem udziału jest zawarcie umowy ramowej.

<sup>18</sup> Warunek, poza umową, stanowi dostępność środków w budżecie wspólnotowym.

<sup>19</sup> Udział zgodny z przepisami art. 14 ust. 2 decyzji Parlamentu i Rady nr 2004/387/WE w sprawie tego programu, bez uszczerbku dla jakichkolwiek innych klauzul zawartych we wspomnianej decyzji.

instytucji z tych państw. Taką formułę zastosowano w: Siódmym programie ramowym w dziedzinie badań naukowych, Programie uczenia się przez całe życie, Programie Kultura<sup>20</sup>, Programie Młodzież w Działaniu na lata 2007-2013<sup>21</sup>, Programie Herkules II, Programie ramowym „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”, Programie ramowym „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”. Także Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) może finansować pewne działania poza terytorium Wspólnoty Europejskiej w ramach współpracy transgranicznej, ponadnarodowej czy międzyregionalnej. Po czwarte, działają programy wspólnotowe, które wykluczają uczestnictwo partnerów objętych EPS, jak np. Program Europa dla obywateli, promujący aktywne obywatelstwo europejskie. Inne programy, jak np. e-Content plus, Bezpieczny Internet +, Solidarność i zarządzanie przepływami granicznymi, nie dopuszczają żadnej formy udziału krajów partnerskich objętych EPS czy współpracy z nimi. Dotyczy to również wspólnotowego programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej (Progress), którego celem jest wspieranie osiągania celów UE w obszarze polityki społecznej i zatrudnienia, określonych w agendzie społecznej. Tabela 3. zestawia programy otwarte i warunkowo otwarte dla państw objętych EPS w podziale według obszarów polityki UE.

Istnieje także szereg programów zamkniętych dla państw partnerskich EPS. Działają one w dziedzinach wrażliwych dla państw członkowskich, w których silnie chroni się interesy finansowe i bezpieczeństwo wewnętrzne. Przykładami takich programów mogą być: w dziedzinie zatrudnienia – Wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress; rynku wewnętrznego – Fiscalis 2013; rolnictwa i rybołówstwa – Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Gwarancji Rolnych, Wspólna Polityka Rybołówstwa i Europejski Fundusz Rybołówstwa; sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa – Program ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”<sup>22</sup>; transportu – finansowanie Transeuropejskich Sieci Transportowych i Energetycznych<sup>22</sup>; energii – finansowanie Transeuropejskich Sieci Energetycznych; społeczeństwa informacyjnego/środowiska – Instrument Finansowy LIFE+; reakcji na kryzysy – Fundusz Solidarności UE; spraw obywatelskich – Program „Europa dla Obywateli”<sup>23</sup>. Przeważająca większość wymienionych programów pozostaje jednakże otwarta dla państw kandydujących i potencjalnych kandydatów oraz państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

<sup>20</sup> Program dopuszcza współpracę z krajami trzecimi, ale nie ich udział. Dotyczy tych państw, które zawarły umowy o współpracy bądź układy o stowarzyszeniu z WE, zawierające specjalne klauzule dotyczące kultury, przy czym na współpracę taką przeznaczane są dodatkowe środki finansowe i przebiega ona zgodnie z określonymi procedurami.

<sup>21</sup> Współpraca możliwa jest z państwami, które podpisały umowy z WE w obszarze dotyczącym młodzieży (tzw. kraje partnerskie).

<sup>22</sup> Komisja postuluje bliższą współpracę z państwami EPS w tej dziedzinie. Zob. Komunikat Komisji do Rady i parlamentu Europejskiego: Wydłużenie głównych transeuropejskich osi transportowych do krajów sąsiadujących. Wytycznic w zakresie transportu w Europie oraz regionach sąsiadujących, COM(2007) 0032 końcowy; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczący postępu rozmów wyjaśniających z krajami sąsiedzkimi w sprawie współpracy w dziedzinie transportu, KOM(2008) 0125 wersja ostateczna.

<sup>23</sup> *General approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes. List C (third part): Programmes not open to ENP partners*, [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/cnp\\_agencies\\_listc3\\_oct2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/cnp_agencies_listc3_oct2007_en.pdf) [20.05.2009].

Tabela 3. Lista programów otwartych i warunkowo otwartych dla partnerów EPS

Nazwa programu	Podstawa udziału/współpracy
<b>Herkules II</b>	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 804/2004/WE z 21.04.2004, ustanawiająca wspólnotowy program działań na rzecz wspierania działalności w dziedzinie ochrony interesów finansowych Wspólnoty (program Herkules) Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 878/2007/WE z 23.07.2007, zmieniająca i przedłużająca okres obowiązywania decyzji nr 804/2004/WE ustanawiającej Wspólnotowy program działań na rzecz wspierania działalności w dziedzinie ochrony interesów finansowych Wspólnoty (program Herkules II).
Perykles	Decyzja Rady nr 2006/849/WE z 20.11.2006 zmieniająca i rozszerzająca decyzję 2001/923/WE ustanawiającą program wymiany, pomocy i szkoleń dla ochrony euro przed fałszowaniem (program Perykles)
Cła 2013	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 624/2007/WE z 23.05.2007 ustanawiająca program działań dla cel w Wspólnocie (Cła 2013)
Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji	Decyzja Parlamentu i Rady nr 1639/2006/WE z 24.10.2006 ustanawiająca Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013)
Program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1926/2006/WE z 18.12.2006 ustanawiającej program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007-2013)
Program ogólny „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1149/2007/WE z 25.09.2007 ustanawiająca na lata 2007-2013 program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1150/2007/WE z 25.09.2007 ustanawiająca na lata 2007-2013 program szczegółowy „Profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” Decyzja Rady nr 2007/252/WSiSW z 19.04.2007 ustanawiająca na lata 2007-2013 program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” Decyzja Rady nr 2007/126/WSiSW z 12.02.2007 ustanawiająca na lata 2007-2013, jako część ogólnego programu w sprawie podstawowych praw i wymiaru sprawiedliwości, szczegółowy program „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” Uwaga: Kraje trzecie lub organizacje międzynarodowe nie mogą przedkładać projektów ponadnarodowych, ale mogą w nich uczestniczyć w charakterze partnerów

„Bezpieczeństwo i ochrona wolności”	Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego ustanawiający program ramowy „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” na lata 2007-2013, COM/2005/0124 końcowy <b>Uwaga:</b> Państwa trzecie mogą uczestniczyć tylko jako stowarzyszone w indywidualnych projektach
„Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa”	Decyzja Rady nr 2007/124/WE, Euratom z 12.02.2007 ustanawiająca na lata 2007-2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” <b>Uwaga:</b> Państwa trzecie i organizacje międzynarodowe mogą uczestniczyć w projektach ponadnarodowych w charakterze partnerów, nie mogą jednak przedkładać projektów
„Zapobieganie i walka z przestępczością”	Decyzja Rady nr 2007/125/WsiSW z 12.02.2007 ustanawiająca na lata 2007-2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie i walka z przestępczością” <b>Uwaga:</b> Państwa trzecie i organizacje międzynarodowe mogą uczestniczyć w projektach ponadnarodowych w charakterze partnerów, nie mogą jednak przedkładać projektów
Marco Polo II	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1692/2006 z 24.10.2006 ustanawiające drugi program „Marco Polo” dla udzielania wspólnotowej pomocy finansowej w celu poprawy działania systemu transportu towarowego na środowisko („Marco Polo II”) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1382/2003
GALILEO	Rozporządzenie Rady (WE) nr 876/2002 z 21.05.2002 ustanawiające Wspólne Przedsięwzięcie Galileo
Program SESAR i wspólne przedsięwzięcie	Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 z dnia 27.02.2007 w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR)
Inteligentna Energia dla Europy	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1639/2006/WE z 24.10.2006 ustanawiająca Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013)
Program Wsparcia Polityki ICT	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1639/2006/WE z 24.10.2006 ustanawiająca Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013)
Program interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług eGovernment dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (IDABC)	Decyzja 2004/387/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21.04.2004 w sprawie interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług eGovernment dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (IDABC) <b>Uwaga:</b> Współpraca możliwa na podstawie dwustronnej umowy lub memorandum

<b>Szybkie reagowanie</b> <i>(Rapid Response)</i>	Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument szybkiego reagowania i gotowości na poważne katastrofy COM(2005) 113 końcowy, Bruksela 6.04.2005, <i>Proposal establishing a Rapid Response and Preparedness Instrument for major emergencies – COM(2005) 113</i> <b>Uwaga:</b> Instrument dotyczy działań wewnętrznych Wspólnoty; państwa trzecie mogą brać w nim udział, jeśli pozwalają na to umowy i procedury
Zdrowie publiczne	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1350/2007/WE z 23.10.2007 ustanawiająca drugi wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia na lata 2008-2013
Kultura	Decyzja WE Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1855/2006/ z 12.12.2006 ustanawiająca Program Kultura (2007-2013)
Europejski sektor audiowizualny (MEDIA 2007)	Decyzja WE Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1718/2006/WE z 15.11.2006 w sprawie wprowadzenia w życie programu wspierającego europejski sektor audiowizualny (MEDIA 2007) <b>Uwaga:</b> otwarcie uzależnione od specjalnych uzgodnień i uprzedniego sprawdzenia zgodności ustawodawstwa państwa trzeciego z prawodawstwem wspólnotowym (art. 8)
„Młodzież w działaniu”	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1719/2006/WE z 15.11.2006 ustanawiająca program „Młodzież w działaniu” na okres 2007-2013 <b>Uwaga:</b> Państwa EPS mogą współpracować na podstawie umowy odnoszącej się do dziedziny młodzieży (art. 5.2)
„Uczenie się przez całe życie”	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1720/2006/WE z 15.11.2006 ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie <b>Uwaga:</b> Uczestnictwo państw EPS dopuszczone jest w pierwszym działaniu kluczowym w ramach programu Jean Monnet dla szkół wyższych z państw trzecich
Siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1982/2006/WE z 18.12.2006 dotycząca siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013) <b>Uwaga:</b> Możliwa współpraca zgodnie z umowami o współpracy dwustronnej lub wielostronnym dialogiem
Europejska Przestrzeń Badawcza	Zielona księga – Europejska Przestrzeń Badawcza: Nowe perspektywy, COM/2007/0161 końcowy
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr nr 1080/2006 z 5.07.2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 <b>Uwaga:</b> Szczególne warunki wykorzystania środków EFRR w państwach sąsiedzkich reguluje art. 21(3)

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu Komisji *General approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes. List C (first part): Programmes open to the participation of ENP partner countries*, [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp\\_agencies\\_listc1\\_oct2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencies_listc1_oct2007_en.pdf); *List C (second part): Programmes that enable cooperation with ENP partners in certain activities*, [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp\\_agencies\\_listc2\\_oct2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencies_listc2_oct2007_en.pdf) [20.05.2009].

## Metody i zasady udziału

Metody i zasady udziału partnerów objętych EPS w programach i agencjach wspólnotowych różnią się między sobą w zależności od programu i agencji, ale można określić pewne ogólne *modus operandi* UE w tym zakresie.

Udział partnerów objętych EPS w agencjach wymaga sporządzenia indywidualnych umów dwustronnych oddzielnie dla każdego państwa partnerskiego i dla każdej agencji. Umowy muszą regulować szereg kwestii, takich jak np. spełnienie prawnych i administracyjnych warunków uczestnictwa, przywileje i immunitety należne urzędnikom agencji podczas ich misji do krajów partnerskich EPS, pozwolenia na pracę oraz warunki ubezpieczenia społecznego, a także inne zagadnienia związane ze statusem oddelegowanych do pracy w agencjach obywateli krajów partnerskich objętych EPS, przeniesienie praw suwerennych powiązanych z odnośnymi agencjami, uprawnienie agencji do stosowania prawa wspólnotowego w ich stosunkach z krajami partnerskimi objętymi EPS, a także zasady kontroli finansowej.

W odniesieniu do udziału w programach wspólnotowych Komisja zaproponowała wykorzystanie, *mutatis mutandis*, praktyki, jaka wykształciła się w stosunku do krajów kandydujących i przyszłych krajów kandydujących<sup>24</sup>. Chodzi tu o tzw. podejście ramowe stosowane od 2002 r. Metoda ta obejmuje dwa podstawowe elementy/kroki.

W pierwszym kroku Komisja podejmuje starania o uzyskanie od Rady mandatu umożliwiającego jej wynegocjowanie ogólnego protokołu do poszczególnych umów o partnerstwie i współpracy bądź układów o stowarzyszeniu, rozpoczynając ten proces od tych państw partnerskich objętych EPS, które uzgodniły już plany działań w ramach EPS. Obecnie istnieją obowiązujące umowy o współpracy i partnerstwie oraz układy o stowarzyszeniu ze wszystkimi partnerami objętymi EPS z wyjątkiem trzech spośród nich (Umowa o Partnerstwie i Współpracy z Białorusią pozostaje obecnie „zamrożona”, w grudniu 2008 r. parafowano zaktualizowaną wersję układu o stowarzyszeniu z Syrią, natomiast z Libią w listopadzie 2008 r. podjęto negocjacje w sprawie porozumienia ramowego), jednak umowy czy układy te nie zawierają żadnych odnośnych przepisów szczegółowych.

W drugim kroku negocjowane są dodatkowe protokoły do umowy ramowej<sup>25</sup>, określające ogólne zasady udziału w programach, tak aby państwa te mogły uczestniczyć w programach, których podstawa prawna zawiera przepisy dotyczące „otwarcia się” na kraje objęte EPS. Po ratyfikacji protokoły te stanowią solidną podstawę prawną znacznie mniej skomplikowanego procesu podpisywania z partnerami objętymi EPS protokołów ustaleń odnoszących się do konkretnych programów, ustalających szczegóły uczestnictwa w programach leżących w interesie obu stron (tj. wymagane możliwości administracyjne i wkład finansowy, mechanizmy uczestnictwa w zarządzaniu programem, przepisy dotyczące kontroli finansowej). W ten

<sup>24</sup> Zob. np. komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 3.12.2003 r. na temat „przygotowania państw Bałkanów Zachodnich do udziału we wspólnotowych programach i agencjach”, COM(2003) 748 wersja ostateczna.

<sup>25</sup> Przykłady takich umów ramowych i protokołów do układów o stabilizacji i stowarzyszeniu zawartych z określonymi krajami Bałkanów Zachodnich można znaleźć w: „Dziennik Urzędowy” nr L 192, 22.07.2005.

sposób zachowana zostanie możliwość podejścia indywidualnego, jednak z zastrzeżeniem dla przypadków o charakterze priorytetowym.

Generalnie „podejście ramowe” ma tę zaletę, że upraszcza i przyspiesza cały proces. Dzięki ustanowieniu umowy ramowej, otwierającej drogę do zawarcia protokołu ustaleń odnoszącego się do konkretnego programu, niezbędna jest ratyfikacja tylko jednego protokołu dla każdego partnera objętego EPS. Taka metoda pozwala Komisji na ustanowienie i ewentualne późniejsze dostosowywanie warunków technicznych i administracyjnych dla poszczególnych partnerów objętych EPS, tak aby mogli uczestniczyć w konkretnych programach bez konieczności angażowania w tego rodzaju szczegóły techniczne Rady Współpracy i Rady Stowarzyszenia. Ponadto podejście to nie pozbawia odpowiedzialnych instytucji możliwości podejmowania indywidualnych decyzji przyznających danemu krajowi partnerskiemu objętemu EPS prawo uczestniczenia w konkretnym programie, w szczególności w przypadku braku odpowiedniego protokołu. Nie bez znaczenia pozostaje także standaryzacja formatu omawianych protokołów. W przypadku programów, którymi zarządzają w imieniu Wspólnoty agencje wykonawcze (dotyczy to części programu CIP, a także programów Marco Polo, Inteligentna Energia, Zdrowie Publiczne, MEDIA oraz Siódmego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych), niezbędne jest pełne włączenie ich do negocjacji. Wskazane wyżej podejście zostało sprawdzone. Komisja i Izrael podpisały w kwietniu 2008 r. wspólną deklarację w sprawie współpracy i dialogu w dziedzinie edukacji i szkoleń oraz protokoł w sprawie ogólnych zasad obowiązujących w związku z zaangażowaniem Izraela w programy wspólnotowe<sup>26</sup>.

Partnerzy objęci EPS proszeni są o współfinansowanie swojego udziału w pracach agencji i programach wspólnotowych. Ustaleniu odpowiedniej wysokości wkładu, jakiego można oczekiwać od partnerów objętych EPS, służą doświadczenia wyniesione z negocjacji z krajami kandydującymi. Określenie z góry sumy takiego wkładu nie jest możliwe, ponieważ oblicza się ją na podstawie konkretnych elementów specyficznych dla poszczególnych agencji i programów. Kryteria obliczania opłat członkowskich różnią się ponadto w zależności od agencji i programu. I tak w niektórych przypadkach podstawą ich obliczenia staje się PKB, a w innych natomiast – zadania danej agencji czy cele programu. Na obliczenia mogą również mieć wpływ szczególne uwarunkowania danego partnera objętego EPS.

Z reguły agencje i programy wspólnotowe ustanowione do celów wewnętrznych nie przewidują w swoich budżetach środków na wspieranie współpracy z państwami trzecimi. Dlatego koszty udziału państw nienależących do WE w pracach agencji i programów muszą zostać w pełni pokryte albo z budżetu ogólnego WE albo poprzez programy współpracy finansowane przy wsparciu wspólnotowym w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa bądź przez innych donatorów. WE nie stosuje automatycznego wsparcia udziału krajów partnerskich objętych EPS w agencjach i programach, tak jak odbywa się to w przypadku krajów kandydujących i przyszłych krajów kandydujących, co wynika z tego, że EPS nie

<sup>26</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu i Rady: Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2008 r., Bruksela, 23.04.2009, KOM(2009) 188 wersja ostateczna.



ma nic wspólnego z prowadzoną przez UE polityką rozszerzenia. Ale ponieważ EPS ukierunkowana jest na wspieranie procesów modernizacji i reform oraz budowania potencjału w krajach partnerskich, to takie wsparcie w poszczególnych przypadkach może stać się częścią normalnego programowania pomocy wspólnotowej dla danego partnera w ramach ENPI poprzez krajowe dokumenty strategiczne i krajowe programy indykatywne. Pewien zakres pomocy finansowej ze strony UE ma służyć temu, aby beneficjenci w pełni wykorzystywali możliwości płynące z udziału w danych programach.

## Wnioski

Dotychczasowe, bardzo jeszcze skromne<sup>27</sup>, doświadczenia dowodzą, że udział państw niebędących członkami UE w programach wspólnotowych może przynosić wiele korzyści<sup>28</sup>. Uczestnictwo pomogło tym państwom przy opracowywaniu i przyjmowaniu strategii w wielu różnych obszarach polityki istotnych dla reform i zmian. Potencjalnie stworzy również zachętę do wprowadzenia nowych form dialogu z sektorem prywatnym i angażowania tego sektora w partnerstwo publiczno-prywatne. Pozwoli także ośrodkom decyzyjnym państw trzecich uzyskać znacznie szerszy dostęp do specjalistycznych sieci oraz procesów kształtowania strategii politycznych UE. W niektórych przypadkach już doprowadziło to do rozpowszechnienia najlepszych praktyk oraz ustanowienia nowych instytucji, z kolei w innych – zwiększyło potencjał administracyjny i kompetencyjny instytucji już istniejących. Ważnym skutkiem udziału państw partnerskich w programach i agencjach było zwiększenie obecności Unii Europejskiej w tych państwach.

Śledzenie postępów w procesie rozszerzania udziału państw objętych EPS w agencjach i programach będzie w przyszłości łatwiejsze, gdyż Komisja zobowiązała się, że w sprawozdaniach z realizacji EPS znajdą się informacje dotyczące uczestnictwa w agencjach i programach. Obecnie 22 z 29 agencji UE są otwarte na współpracę z państwami objętymi EPS. Podobnie większość (24) programów wewnętrznych UE pozostaje otwarta lub warunkowo otwarta na współpracę z partnerami z EPS.

Proces negocjowania umów i protokołów regulujących warunki współpracy państw objętych EPS z agencjami i programami UE jest jeszcze na początkowym etapie. Wydaje się, że wskazany proces może stać się ważnym elementem wzmacniającego sąsiedztwo UE, stwarzając jednocześnie dodatkowe przesłanki dyskusji o znanych formułach integracji elastycznej lub sektorowej jako substytutów pełnej integracji państw EPS z UE.

<sup>27</sup> Niektóre programy wspólnotowe zostały już, w zakresie, w jakim pozwalają na to ich podstawa prawna, wybiórczo otwarte w celu umożliwienia uczestnictwa w nich krajom kandydującym, przyszłym krajom kandydującym oraz krajom EOG i Szwajcarii.

<sup>28</sup> Komunikat Komisji..., KOM(2009) 188, wersja ostateczna.