

Ewa Kaja-Pilas

Ukraina w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa Unii Europejskiej i inicjatywie Partnerstwa Wschodniego

Rok 2004 był przełomowy dla stosunków ukraińsko-unijnych. W wyniku rozszerzenia Unii Europejskiej o dziesięciu nowych członków z obszaru Europy Środkowej i Wschodniej wschodnia granica Unii sięgnęła państw należących do naturalnej strefy wpływów rosyjskich. Doprowadziło to do zmiany położenia międzynarodowego Unii Europejskiej i wymusiło rewizję jej dotychczasowej polityki wobec tych państw, w tym wobec Ukrainy. W latach 90. unijna polityka wobec Ukrainy ograniczała się często do udzielania jej pomocy finansowej w celu wspierania budowy instytucji demokratycznych oraz gospodarki rynkowej. W obliczu kolejnego rozszerzenia Unia Europejska musiała na nowo zdefiniować swoją politykę wobec nowej „bliskiej zagranicy”, czego wyrazem było ustanowienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

W wymiarze wschodnim nowej polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej Ukraina ma znaczenie szczególne. Jest największym państwem spośród krajów Wymiaru Wschodniego, leży najbliżej granicy z Unią, dysponuje znacznym potencjałem gospodarczym i ludnościowym oraz, co szczególnie istotne, otwarcie, choć z różnym natężeniem i często nad wyraz, deklaruje swój proeuropejski wybór. Niemniej Ukraina jest również państwem niestabilnym wewnątrznie, z często zmieniającymi się rządami i systemem politycznym, który generuje konflikty na najwyższych szczeblach władzy. Wydarzenia pomarańczowej rewolucji, które były wyrazem prozachodnich tendencji na Ukrainie, oraz demonstracją przywiązania ukraińskiego społeczeństwa do idei demokratycznych, rządów prawa i wolności mediów w konsekwencji przyniosły krótkotrwałe efekty. Pomimo podjęcia reform politycznych, gospodarczych i społecznych na Ukrainie trudno dopatrzeć się przejawów głębokich przemian. Za przyczynę takiego stanu

rzeczy można uznać szybki rozpad pomarańczowej koalicji i walkę o wpływy między głównymi siłami politycznymi na Ukrainie. Niestabilność wewnętrzna ma swoje przełożenie na brak spójnej i ciągłej wizji polityki zagranicznej Ukrainy, co z kolei przekłada się na pewien impas w stosunkach Ukrainy z Unią Europejską.

Celem niniejszego artykułu jest próba ukazania miejsca Ukrainy w polityce zagranicznej Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem jej pozycji w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa i inicjatywie Partnerstwa Wschodniego.

Założenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego

W okresie poprzedzającym rozszerzenie z 2004 r. w Unii Europejskiej nie widziano potrzeby precyzowania i ujednolicania swojej polityki wobec sąsiadów. Najważniejsze kontakty Unii Europejskiej z najbliższymi sąsiadami skupione były wokół toczących się negocjacji w sprawie członkostwa. Z drugiej strony związki z pozostałymi państwami znajdującymi się w najbliższym otoczeniu Unii Europejskiej opierały się na wcześniej istniejących umowach: z krajami byłego Związku Radzieckiego były to układy o partnerstwie i współpracy, z państwami Maghrebu i Maszreku – układy stowarzyszeniowe, natomiast z krajami zachodnimi Półwyspu Bałkańskiego – porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu¹. W wyniku rozszerzenia, jakie miało miejsce w 2004 i 2007 r., przeobrażeniu uległy zewnętrzne granice Unii Europejskiej, co skutkowało również zmianą jej położenia międzynarodowego. W bezpośrednim sąsiedztwie struktur unijnych znalazły się na wschodzie Białoruś, Ukraina i Mołdowa, zaś w wyniku przyłączenia Cypru i Malty granice Unii rozciągnęły się również na południe, docierając aż do obszaru Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Odpowiedzią na te nowe okoliczności była rewizja prowadzonej dotąd polityki wobec najbliższej zagranicy, której konsekwencją stało się ustanowienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*).

¹ P. Świeżak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, t. 1–2, nr 3–4, s. 117.

Europejska Polityka Sąsiedztwa jako nowa polityka Unii Europejskiej wobec krajów bezpośrednio z nią graniczących (zarówno na lądzie, jak i przez morza), została ustanowiona decyzją Rady do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych 14 czerwca 2004 r. Miesiąc wcześniej Komisja Europejska przedłożyła Radzie Unii Europejskiej dokument będący rezultatem debaty nad stworzeniem konkretnej wizji polityki sąsiedztwa, która toczyła się od 2002 r.² Źródłem tej debaty należy upatrywać w treści trzech dokumentów: po pierwsze we wspólnym liście Komisarza do spraw Stosunków Zewnętrznych Chrisa Pattena oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javiera Solany wystosowanym do Rady Unii Europejskiej w sierpniu 2002 roku, w którym jego autorzy wzmiankowali o planowanej koncepcji³; po wtóre w pierwszej całościowej koncepcji, opublikowanej przez Komisję Europejską w marcu 2003 r., o nazwie *Szersza Europa (Wider Europe)*⁴; a także w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 12 grudnia 2003 r.⁵

² Dokument ten nosi nazwę *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Dokument strategiczny* (Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, 12.05.2004, COM(2004) 373 final).

³ B. Jagiełło, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: początek historii?*, [w:] *Europa w gospodarce, polityce i kulturze światowej. Między dziedzictwem i przyszłością*, red. J. Osiński, Warszawa 2004, s. 250.

⁴ Komunikat „*Szersza Europa – Sąsiedztwo: Nowe Ramy dla Stosunków z naszymi Wschodnimi i Południowymi Sąsiadami*” (z ang. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament „Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, Brussels, 11.03.2003, COM(2003) 104 final).

⁵ W dokumencie można przeczytać: „W interesie europejskim jest, aby kraje leżące za naszymi granicami były dobrze rządzone. Sąsiedzi zaangażowani w gwałtowne konflikty, słabe państwa, w których na dużą skalę występuje przestępczość zorganizowana, wzrost zaburzeń w funkcjonowaniu społeczeństw lub gwałtowny wzrost populacji w pobliżu naszych granic – wszystko to powoduje problemy dla Europy”. Z tych powodów zadaniem Unii Europejskiej jest wspieranie dobrze zarządzanych krajów leżących na wschód od jej granic oraz w rejonie basenu Morza Śródziemnego, z którymi Unia powinna pozostawać w bliskich stosunkach opartych na współpracy (Zob. szerzej: *Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 12 grudnia 2003 roku*, [http://www.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/122ECE1168B-F95B1C1256E7500562E67/\\$file/ME7012.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/122ECE1168B-F95B1C1256E7500562E67/$file/ME7012.pdf?Open) [dostęp: 11 czerwca 2011]).

Za główny cel Europejskiej Polityki Sąsiedztwa uznano zapobieżenie powstawaniu nowych linii podziału między rozszerzoną Unią Europejską a jej sąsiadami poprzez wspieranie ich „stabilności, dobrobytu i demokracji”⁶. Uznano, iż wzmacniając stabilność i bezpieczeństwo w państwach sąsiadujących z Unią Europejską, doprowadza się do wzrostu bezpieczeństwa samej Unii. Dzieje się tak dlatego, iż Unia Europejska przy pomocy instrumentów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wywiera realny wpływ na proces rozwiązywania konfliktów lokalnych. Dodatkowo oferuje swoim sąsiadom uprzywilejowane stosunki, których celem jest umożliwienie rozwoju współpracy i integracji gospodarczej w różnych dziedzinach.

Polityka sąsiedztwa objęła specyficzną grupę krajów. Adresowana jest do obecnych sąsiadów Unii Europejskiej oraz do tych, którzy w wyniku rozszerzenia znaleźli się bliżej jej granic. Co istotne, państwa te musiały spełniać łącznie trzy warunki: leżeć w geograficznym sąsiedztwie Unii Europejskiej, posiadać podpisane z nią wcześniej umowy dwustronne⁷ oraz przed ustanowieniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie posiadać perspektywy członkostwa⁸. Z uwagi na ten ostatni warunek do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie zostały włączone państwa Bałkanów Zachodnich oraz Turcja. Polityka sąsiedztwa nie objęła również Federacji Rosyjskiej⁹

⁶ Podczas przemówienia w Bratysławie dnia 19 marca 2004 roku Günter Verheugen stwierdził: „[...] the European Union has major interests in the stability, prosperity and democracy of its neighbours not to speak of its moral and political obligations towards them”. (Zob. szerzej: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/04/141&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [dostęp: 11 czerwca 2011]).

⁷ Układy o partnerstwie i współpracy, układy stowarzyszeniowe lub porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu.

⁸ P. Świeżak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, op.cit., s. 120–121.

⁹ Federacja Rosyjska od samego początku stanowczo odżegnywała się od uczestnictwa w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, jak się wydaje obawiając się sytuacji, w której Unia Europejska, poprzez realizację swojej polityki sąsiedzkiej, zaopatrzy się w narzędzia umożliwiające jej oddziaływanie na swoje otoczenie, a tym samym stworzy wokół siebie strefę państw będących pod jej wpływem. Z tych powodów oraz ze względu na znaczenie i pozycję Rosji na kontynencie europejskim Unia Europejska zdecydowała się na rozwijanie z nią partnerstwa strategicznego, opartego na czterech wspólnych przestrzeniach (wspólna przestrzeń gospodarcza, wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, przestrzeń współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego oraz przestrzeń badań, edukacji i kultury).

(choć zgodnie z Dokumentem Strategicznym jest adresowana również do niej) oraz nie została uruchomiona w stosunku do Białorusi, Libii i Syrii¹⁰.

W konsekwencji obszar sąsiedztwa przybrał dwa wymiary: południowy i wschodni. Wymiar południowy odnosi się do państw regionu Morza Śródziemnego, a dokładniej do nienależących do Unii Europejskiej uczestników Partnerstwa Euro-Śródziemnomorskiego (proces barceloński)¹¹. Wymiar wschodni zaś obejmuje państwa Europy Wschodniej: Ukrainę, Białoruś i Mołdowę oraz kraje Kaukazu Południowego, czyli Armenię, Azerbejdżan i Gruzję.

Europejska Polityka Sąsiedztwa powstała po to, aby po rozszerzeniu nadać nowe tempo współpracy z sąsiadami Unii Europejskiej, niemniej jednak w ogóle nie odnosi się do kwestii ewentualnego członkostwa we Wspólnotach któregośkolwiek z zaangażowanych w tę politykę krajów. Polityka sąsiedztwa zmierza do uniknięcia powstawania nowych podziałów w Europie poprzez zaproponowanie wyżej wymienionym krajom nawiązania wzmocnionej współpracy w dziedzinie polityki, bezpieczeństwa, gospodarki i kultury¹². Ponadto za sprawą Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unia zamierza wzmocnić swój udział w rozwiązywaniu konfliktów lokalnych oraz wspomóc walkę z przestępczością zorganizowaną, korupcją, praniem brudnych pieniędzy i wszelkimi formami przemytu, jak również prowadzić bardziej efektywną politykę migracyjną. Polityka sąsiedztwa ma na celu wzmocnić również istniejące formy współpracy regionalnej i subregionalnej oraz zapewnić ramy ich dalszego rozwoju. Współpraca między Unią Europejską a jej sąsiadami, zgodnie z Dokumentem Strategicznym, ma się opierać o katalog wspólnych, dzielanych przez obie strony wartości, takich jak demokracja, praworządność, dobre zarządzanie sprawami publicznymi, poszanowanie praw człowieka (włącznie z wolnością mediów), rozwój w oparciu o model gospodarki wolnorynkowej oraz na wspólnym interesie, który obejmuje zrównoważony rozwój. Co istotne,

¹⁰ The Policy: What is the European Neighbourhood Policy?, http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm [dostęp: 11 czerwca 2011].

¹¹ Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Syria, Maroko, Tunezja, Autonomia Palestyńska z wyłączeniem Turcji.

¹² Raport Generalny na temat działalności Unii Europejskiej 2005, Bruksela 2006, s. 147.

jak zaznacza Unia Europejska, dążenie do rozwoju stosunków z każdym krajem partnerskim będzie zależeć od stopnia, w jakim przestrzega on wspólnych wartości¹³.

Kluczowym instrumentem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest *Plan Działań*, dokument uzgodniony w toku dwustronnych negocjacji przez Unię Europejską i państwo objęte polityką sąsiedztwa. *Plany Działań* to dokumenty o charakterze politycznym. Odzwierciedlają one treść porozumień określających stosunki między Unią a jej sąsiadami, ich cele oraz działania priorytetowe. Plany te opierają się na wcześniej istniejących umowach i mają służyć efektywniejszemu ich wdrażaniu. Opierają się one na wspólnych zasadach, jednak są dostosowywane w taki sposób, aby uwzględnić obecny stan stosunków z poszczególnym krajem, jego potrzeby i możliwości oraz wspólne interesy¹⁴. Można zatem stwierdzić, iż *Plany Działań* mają charakter uzupełniający wobec dotychczasowych inicjatyw, a sama Europejska Polityka Sąsiedztwa porządkuje dotychczasowe regulacje, określające relacje Unii z sąsiadami, wnosząc do tej współpracy nowe elementy. Zatem polityka sąsiedztwa obejmuje szerszą grupę zagadnień, wykracza poza klasyczne ramy polityki zagranicznej, przede wszystkim za sprawą technicznego i finansowego wsparcia reform i modernizacji w krajach sąsiedzkich¹⁵.

Plany Działań zawierają projekty krótko- i średniookresowych reform¹⁶, składające się ze zbiorów priorytetów, które mają zostać zrealizowane w czasie, na jaki zostały przewidziane. W zamian Unia Europejska oferuje poszczególnym krajom odpowiednią pomoc finansową i techniczną. Priorytety, w nawiązaniu do których formułuje się Plany, obejmują kilka podstawowych dziedzin z zakresu poszczególnych działań: dialog polityczny i reformy; handel i środki przygotowujące partnerów do stopniowego pozyskiwania udziałów w rynku wewnętrznym Unii Europejskiej; wymiar

¹³ COM(2004) 373 final z 12 maja 2004 roku.

¹⁴ Zakres *Planów Działań* zleży od takich okoliczności jak: położenie geograficzne, sytuacja polityczna, wcześniejsze relacje z Unią Europejską i państwami sąsiednimi, programy reform.

¹⁵ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3, s. 67–68.

¹⁶ Plany Działań zawierane są na okres od 3 do 5 lat.

sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne; energia, transport, społeczeństwo informacyjne, środowisko naturalne, badania i innowacyjność oraz polityka społeczna i kontakty interpersonalne¹⁷.

Unia Europejska udziela pomocy finansowej państwom we wdrażaniu *Planów Działań*. Niemniej jeszcze przed ustanowieniem spójnej polityki sąsiedztwa Unia udzieliła znacznego wsparcia finansowego państwom sąsiedzkim. Do 31 grudnia 2006 r. pomoc Unii Europejskiej w ramach dotacji dla Rosji i krajów Wspólnoty Niepodległych Państw realizowana była przede wszystkim w ramach programu TACIS, zaś w krajach obszaru Morza Śródziemnego za sprawą programu MEDA. Ponadto pomoc dla państw zaangażowanych w Europejską Politykę Sąsiedztwa płynęła również z programów tematycznych, takich jak: EIDHR¹⁸, programów twinningowych i TAIEX¹⁹ oraz z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Szacuje się, że w latach 2000–2003 pomoc materialna w ramach programów TACIS i MEDA wyniosła 3716,1 mln euro²⁰. W 2007 r. te dwa programy pomocowe zostały zastąpione jednym Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa i Partnerstwa²¹. Ponadto w celu zrealizowania pomocy Unia Europejska uzgodni z każdym z krajów i innymi zainteresowanymi krajami siedmioletnie Opracowania Strategii Krajowej²² oraz bardziej szczegółowe Kilkuletnie Programy Wiodące²³ zawierające szczegółowe plany na okres 3 lat.

Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa określono po raz pierwszy w komunikacie Komisji Europejskiej z marca 2003 r., a następnie rozwinięto w komunikacie *Wytyczanie drogi dla nowego instrumentu sąsiedztwa* z lipca tego samego roku. Instrument ten ma za zadanie

¹⁷ COM(2004) 373 final z 12 maja 2004 roku.

¹⁸ Z ang. European Initiative for Democracy and Human Rights (Europejska Inicjatywa dla Demokracji i Praw Człowieka) – program ten ma na celu wspieranie społeczeństwa obywatelskiego w takich obszarach, jak: demokracja, państwo prawa, prawa człowieka i podstawowe wolności.

¹⁹ Twinning i TAIEX (Technical Assistance for Information Exchange of the Institution Building) to programy mające na celu zwiększenie efektywności administracji.

²⁰ COM(2004) 373 final z 12 maja 2004 roku.

²¹ Z ang. European Neighbourhood Instrument, ENPI.

²² Z ang. Country Strategy Paper, CSP.

²³ Z ang. MultiAnnual Indicative Programme, MIP.

uzupełnić pomoc udzielaną w ramach istniejących instrumentów finansowych lub ich następców. Podstawę funkcjonowania Instrumentu stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1638/2006 z 24 października 2006 r., zawierającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Instrumentu Europejskiego Sąsiedztwa i Partnerstwa²⁴. W artykule 1 rozporządzenia podkreślono, że celem Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa jest „świadczanie pomocy wspólnotowej na rzecz rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich obejmującego Unię Europejską oraz kraje i terytoria wymienione w Załączniku (zwane dalej krajami partnerskimi)”. Pomoc ta „wspiera wzmocnioną współpracę i stopniową integrację gospodarczą pomiędzy Unią Europejską a krajami 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”²⁵. Pomoc wspólnotowa wykorzystywana jest do działań w ramach 29 dziedzin współpracy²⁶, a dzięki zharmonizowaniu w ramy stworzone przez porozumienia dwustronne Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa będzie wspierał w szczególności implementację planów działania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Co istotne, Instrument ten wyposażono w znaczne środki finansowe. Przewidziano, że w okresie rozliczeniowym 2007–2013 będzie dysponował 12 mld euro, co stanowi wzrost względem ubiegłego okresu rozliczeniowego o blisko 32%²⁷.

W dwa lata po zainaugurowaniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa rozpoczęła się debata nad jej wzmocnieniem. 4 grudnia 2006 roku Komisja Europejska wydała dokument pod tytułem *Wzmacnianie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*²⁸, w którym to dokonała oceny dotychczasowych

²⁴ Dz. Ust. L 310, 9 listopada 2006 roku.

²⁵ Art. 2 ust. 1, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1638/2006 z 24 października 2006 roku.

²⁶ Szerzej: art. 2 ust. 2, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1638/2006 z 24 października 2006 roku.

²⁷ *European Neighbourhood Policy: Funding*, http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm [dostęp: 11 czerwca 2011].

²⁸ COM (2006) 726 Final, Bruksela, 4 grudnia 2006 roku, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf [dostęp: 1 marca 2009].

osiągnąć państw członkowskich oraz określiła kierunki dalszej ewolucji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Komisja uznała, iż partnerzy poczynili postępy zarówno w sferze reform politycznych, jak i ekonomicznych przy niejednokrotnym wykorzystaniu jako punkt wyjścia planu działania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa²⁹. Niemniej jednak w dalszym ciągu wiele problemów pozostaje nierozwiązanych. Wśród nich należy wymienić: ubóstwo, bezrobocie, dysproporcje poziomu rozwoju gospodarczego, korupcję i słabe rządy. Komisja podkreśliła, że nielegalna imigracja, niepewne źródła energii, degradacja środowiska oraz terroryzm nie są tylko problemami krajów sąsiadujących, ale mogą również wywoływać niekorzystne skutki wewnątrz samej Unii³⁰. Z tych powodów wedle Komisji Europejskiej należy wzmocnić Politykę Sąsiedztwa i działania podejmowane w jej ramach, aby stała się bardziej atrakcyjna dla krajów sąsiadujących i bardziej pomocna dla tych partnerów, którym zależy na przeprowadzeniu reform w sposób szybszy, lepszy i przy możliwie jak najniższych kosztach społecznych³¹. Wzmocnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa będzie zatem w głównej mierze polegało na:

- ulepszeniu jej elementów ekonomicznych i handlowych;
- ułatwieniu mobilności osób i kontroli migracji;
- promowaniu kontaktów międzyludzkich;
- rozbudowie zakresu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa;
- wzmocnieniu współpracy politycznej;
- zacieśnianiu współpracy regionalnej;
- zintensyfikowaniu współpracy finansowej³².

Komisja uznała więc, że Europejska Polityka Sąsiedztwa umożliwia nawiązanie i utrzymanie w dłuższym czasie bliskich stosunków z krajami sąsiadującymi, jednak wymaga to wzmocnienia wiarygodności i zakresu oddziaływania tej polityki. Efektem tego było m.in. wzbogacenie polityki

²⁹ Ibidem, s. 2.

³⁰ Ibidem.

³¹ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty...*, op.cit., s. 75.

³² K. Longhurst, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: zabezpieczenie nowej „bliskiej zagranicy” Unii Europejskiej*, [w:] *Polska i Ukraina w procesach bezpieczeństwa europejskiego*, red. W. Gizicki, A. Podraza, Lublin 2007, s. 72.

o nowe elementy współpracy sektorowej, a także decyzja o rozpoczęciu negocjacji (początkowo jedynie z Ukrainą) nowej umowy ramowej, której częścią miała być po głębia Strefa Wolnego Handlu.

Kolejnym ważnym etapem ewolucji EPS było powołanie do życia w 2009 r. inicjatywy Partnerstwa Wschodniego (PW) przedłożonej i promowanej przez Szwecję i Polskę, która m.in. po raz pierwszy wprowadziła do relacji UE z regionem stałe instytucje współpracy wielostronnej. Co należy zauważyć na samym wstępie, propozycja Partnerstwa Wschodniego nie stoi w sprzeczności z założeniami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a jedynie służy jej sprecyzowaniu, uzupełnieniu i zwiększeniu jej efektywności. W swych założeniach polityka sąsiedztwa opiera się na w miarę jednolicie uregulowanych stosunkach z krajami sąsiedzkimi Unii Europejskiej, uwzględniając zarazem specyfikę każdego z nich. Niemniej, jak pokazały doświadczenia z jej funkcjonowania, państwa nią objęte zainteresowane są raczej rozwijaniem stosunków bilateralnych, aniżeli współpracą na większym jej forum. Inicjatywę tę można uznać zatem za próbę zaktywizowania poszczególnych krajów na forum Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i przekonania ich o konieczności podejmowania działań w perspektywie regionu, a nie jedynie w wymiarze bilateralnym.

W wyodrębnionych obszarach współpracy powstało pięć stref będących przedmiotem wspólnych działań:

- 1) Obszar polityczny i bezpieczeństwa: demokracja, wspólne wartości, rządy prawa, a także współpraca w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, służba cywilna, administracja samorządowa.
- 2) Granice i ruch osobowy: migracje, uelastycznienie reżimu wizowego, infrastruktura graniczna.
- 3) Obszar ekonomiczny i finansowy: wdrażanie reform gospodarczych przewidzianych w Planach Działania; integracja ekonomiczna wschodnich sąsiadów, usuwanie barier handlowych pomiędzy nimi i UE; rozwój sieci transportowych i teleinformatycznych; energia; współpraca pomiędzy niezależnymi regulatorami; turystyka.
- 4) Środowisko: przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, technologie przyjazne dla środowiska, rozwijanie ekologicznej świadomości w społeczeństwie.

5) Obszar społeczny: współpraca transgraniczna, kontakty międzyludzkie, rozwój współpracy między organizacjami pozarządowymi, programy edukacyjne, wspólne badania naukowe³³.

Reakcje na powołanie polsko-szwedzkiej Inicjatywy Partnerstwa Wschodniego były zdecydowanie sceptyczne, szczególnie na Ukrainie, która była kluczowym państwem-adresatem tegoż projektu. Prawie niezauważona została na Białorusi, w Mołdawii, a także w Azerbejdżanie i w Gruzji. W Armenii nie doczekała się jakiegokolwiek wzmianki³⁴.

Ukraina a Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie

Kluczową rolę w stosunkach ukraińsko-unijnych do roku 2004 odgrywają trzy dokumenty: *Układ o partnerstwie i współpracy* z 1994 r. (wszedł w życie w 1998, podpisany na 10 lat), *Plan działań wobec Ukrainy* z 1996 r. oraz *Wspólna Strategia Unii Europejskiej wobec Ukrainy* z 1999 r. Znaczenie tych dokumentów, obok sprecyzowania obszarów współpracy na linii Unia Europejska–Ukraina, polegało również na poparciu dążeń Ukrainy do przeprowadzenia reform demokratycznych i wolnorynkowych, a także w dalszej perspektywie do jej integracji gospodarczej z Unią Europejską.

12 maja 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła Raport Krajowy (*Country Report. Ukraine*) dla Ukrainy³⁵, który stanowi podsumowanie dotychczasowych stosunków Unii Europejskiej z Ukrainą. Dokument ten jest odpowiedzią na nowe wyzwania, przed jakimi stanęła Unia Europejska po akcesji dziesięciu nowych członków oraz ustanowieniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Raport odzwierciedla postęp w realizowaniu postanowień *Układu o partnerstwie i współpracy* oraz *Wspólnej strategii* w takich

³³ *Propozycja Polsko-Szwedzka Partnerstwo Wschodnie*, <http://www.msz.gov.pl/Propozycja,Polsko-Szwedzka,19890.html> [dostęp: 11 czerwca 2011].

³⁴ *Pierwsze reakcje na inicjatywę Wschodniego Partnerstwa*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2008-05-28/pierwsze-reakcje-na-inicjatywe-wschodniego-partnerstwa> [dostęp: 10 czerwca 2011].

³⁵ Commission Staff Working Paper, European Neighbourhood Policy. Country Report – Ukraine, COM(2004)373 final, 12 maja 2004 roku, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/ukraine_enp_country_report_2004_en.pdf [dostęp: 11 czerwca 2011].

dziedzinach, jak: wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, reformy gospodarcze czy reformy społeczne, których celem jest stworzenie nowych możliwości rozwoju i modernizacji dla przyszłej liberalizacji handlu oraz dla stopniowego udziału Ukrainy w rynku wewnętrznym Unii. Raport odwołuje się również do wspólnych wartości, jakie winny przyświecać dalszej współpracy, jak demokracja, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka, wolność mediów (Unia Europejska wykazała szczere zaniepokojenie kwestią wolności mediów na Ukrainie, a w szczególności uznała za „niedopuszczalny” brak postępu w śledztwie w sprawie morderstwa dziennikarza Georgija Gongadze).

Strona unijna po raz kolejny podkreśliła, że celem współpracy jest rozwój strategicznego partnerstwa z Ukrainą i poparła jej „europejski wybór”. Niemniej Unia Europejska uzależniła dalszy rozwój współpracy od postępu w realizacji zadań przyjętych w dokumentach z 1994 i 1999 r. Ponadto w Raporcie zwrócono uwagę na „ogromny zasięg nowych możliwości” oferowanych Ukrainie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, które, biorąc pod uwagę strategiczne cele tego państwa i jego priorytety, „powinny przybliżyć Ukrainę do udziału we wspólnym rynku Unii Europejskiej oraz w unijnych politykach i programach”³⁶.

Ukraina przystąpiła do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa po krótkim okresie wahania w lipcu 2004 r. Największy sprzeciw Ukrainy budził brak konkretnych deklaracji odnoszących się do przyszłego członkostwa tego państwa w Unii Europejskiej oraz umieszczenie go wśród państw, które choćby z uwagi na niespełnienie kryterium geograficznego nie mają szans na akcesję. Niemniej jednak strona ukraińska przystąpiła do negocjacji *Planu działań*, które zakończyły się we wrześniu 2004 roku. Okres prac nad *Planem działań* zbiegł się w czasie z wyborami prezydenckimi na Ukrainie, które przybrały nieoczekiwany obrót, doprowadzając w konsekwencji do wydarzeń zwanych pomarańczową rewolucją. 9 grudnia 2004 r. Komisja Europejska, nie czekając na ostateczny wynik wyborów na Ukrainie, zatwierdziła bez poprawek *Plan działań* i przekazała go Radzie Unii Europejskiej do podpisania³⁷.

³⁶ Ibidem, s. 5–6 [dostęp: 11 czerwca 2011].

³⁷ Komisja Europejska zastrzegła jednak, by Rada Unii Europejskiej podpisała Plan działania dopiero po ogłoszeniu ostatecznego wyniku wyborów prezydenckich

Wśród priorytetów, jakie znalazły się w *Planie Działań* dla Ukrainy na szczególną uwagę należy zwrócić na:

- dalsze wzmocnienie stabilności i skuteczności instytucji gwarantujących demokrację i praworządność;
- zapewnienie demokratycznego przebiegu wyborów prezydenckich (2004) i parlamentarnych (2006) na Ukrainie, zgodnych ze standardami OBWE;
- zapewnienie poszanowania wolności mediów i swobody wypowiedzi;
- rozwój unijno-ukraińskich konsultacji w zakresie zarządzania kryzysami;
- ściślejszą współpracę w dziedzinie rozbrojenia i nierozprzestrzeniania broni;
- zacienienie współpracy w wymiarze bezpieczeństwa regionalnego, w szczególności na rzecz trwałego rozwiązania konfliktu w Nadniestrzu;
- zrealizowanie reform gospodarczych, które umożliwiłyby wstąpienie Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu, a także wprowadzenie reformy podatkowej, poprawę klimatu inwestycyjnego;
- stopniowe znoszenie ograniczeń i barier, które utrudniają handel dwustronny oraz wdrożenie niezbędnych reform regulacyjnych;
- ustanowienie konstruktywnego dialogu w sprawie ułatwień wizowych między Unią Europejską i Ukrainą³⁸.

Reakcja na inicjatywę Partnerstwa Wschodniego, podobnie jak miało to miejsce w przypadku Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, była sceptyczna. Jednocześnie Ukraina była jedynym państwem-adresatem, które wydało oficjalny komentarz tuż po ogłoszeniu Inicjatywy 26 maja 2008 r. W komentarzu ukraińskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych stwierdzono, że inicjatywa Wschodniego Partnerstwa powinna przewidywać jasną perspektywę członkostwa w UE europejskim sąsiadom Unii, w tym Ukrainie. Ukraina stwierdziła, że jest w stanie poprzeć inicjatywę, o ile

na Ukrainie., P. Świeżak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, t. 1–2, nr 3–4, s. 135.

³⁸ Zob. szerzej: *EU/Ukraine Action Plan*, s.3-4., http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf [dostęp: 11 czerwca 2011].

zagwarantuje jej ona konkretne korzyści (dojście do ruchu bezwizowego z UE) oraz przybliży do członkostwa w Unii Europejskiej³⁹. W podobnym tonie przebrzmiewał komentarz ukraiński z 4 grudnia 2008 r. Stwierdzono w nim, że Ukraina gotowa jest realizować wszystkie cele Partnerstwa pod warunkiem, że nowa polityka UE nie będzie traktowana jako alternatywa wobec przyszłego członkostwa. Jednocześnie Partnerstwo zostało wyraźnie przeciwstawione Europejskiej Polityce Sąsiedztwa i ocenione wyżej niż sama polityka sąsiedztwa (mimo że Partnerstwo stanowi jej część). Kijów stwierdził też, że Ukraina gotowa jest przystąpić do rozmów dotyczących realizacji poszczególnych celów nowej inicjatywy⁴⁰.

Wybrane płaszczyzny współpracy

Spośród państw wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Ukraina jest najbardziej zaawansowanym partnerem. Jako pierwsza rozpoczęła negocjacje umowy o Pogłębionej Strefie Wolnego Handlu, ma podpisany nowy dokument implementacyjny Agendę Stowarzyszeniową (*Association Agenda*), jest też najbardziej zaawansowana we współpracy sektorowej. W odniesieniu do Ukrainy Unia wychodzi z założenia, że zarówno wyzwania, jak i ewentualne korzyści związane Ukrainą o tak wielkim potencjale demograficznym i geopolitycznym są większe niż w przypadku małych krajów Kaukazu Południowego czy też Mołdawii. Wydaje się, że właśnie przewaga potencjału jest jednym z głównych czynników, który mimo licznych problemów i perturbacji decyduje o czołowej pozycji Ukrainy we wschodnim wymiarze. Świadczyć może o tym fakt, że negocjacje z Ukrainą o Strefie Wolnego Handlu rozpoczęto bez żadnych, z wyjątkiem członkostwa w Światowej Organizacji Handlu, warunków wstępnych. Jednocześnie w przypadku Gruzji czy Mołdawii oczekuje się

³⁹ *Pierwsze reakcje na inicjatywę Wschodniego Partnerstwa*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2008-05-28/pierwsze-reakcje-na-inicjatywe-wschodniego-partnerstwa> [dostęp: 11 czerwca 2011].

⁴⁰ *Ukraina wobec Partnerstwa Wschodniego*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2008-12-10/ukraina-wobec-partnerstwa-wschodniego> [dostęp: 11 czerwca 2011].

m.in. przyjęcia unijnych regulacji dotyczących standardów sanitarnych i fitosanitarnych oraz własności intelektualnej i praw autorskich⁴¹.

Dialog ukraińsko-unijny w sprawie utworzenia Strefy Wolnego Handlu

Umowy o utworzeniu Strefy Wolnego Handlu przewidują stopniowe znieszenie ceł i innych ograniczeń pozataryfowych we wzajemnym handlu, przy jednoczesnym utrzymaniu przez partnerów zewnętrznych taryf celnych wobec krajów trzecich. Proces tworzenia Strefy Wolnego Handlu może ograniczać się do znoszenia wszelkich barier we wzajemnym handlu towarami lub też przybrać formę „pogłębionej” Strefy Wolnego Handlu (tzw. Strefy Wolnego Handlu+), co wiąże się przyjęciem pozostałych trzech swobód: usług, kapitału i przepływu siły roboczej.

O możliwości utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą po raz pierwszy wzmiankowano w *Układzie o partnerstwie i współpracy* z 1994 r. (wszedł on w życie w 1998 r.). Dokument ten po dzień stanowi fundament stosunków polityczno-gospodarczych na linii Unia Europejska–Ukraina, przynajmniej do czasu podpisania nowego porozumienia, nad którym rozmowy rozpoczęły się w 2007 r. *Układ o partnerstwie i współpracy* uzależniał utworzenie w przyszłości Strefy Wolnego Handlu z Ukrainą od jej postępów we wdrażaniu wolnorynkowych reform gospodarczych. Zdeterminował też rozpoczęcie negocjacji nad Strefą od uzyskania przez Ukrainę statusu państwa o gospodarce rynkowej oraz od jej członkostwa w Światowej Organizacji Handlu. Członkostwo danego kraju w Światowej Organizacji Handlu ma dla Unii Europejskiej duże znaczenie, jest bowiem potwierdzeniem osiągnięcia przez zainteresowane państwo odpowiedniego poziomu liberalizacji handlu oraz dostosowania jego prawa krajowego do wymogów międzynarodowych⁴².

Po uzyskaniu przez Ukrainę statusu państwa z gospodarką rynkową (1 grudnia 2005 r.) oraz wstąpieniu do Światowej Organizacji Handlu

⁴¹ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW” 2011, nr 36, s. 37.

⁴² J. Kępa, *Koncepcja utworzenia Strefy Wolnego Handlu między Ukrainą a Unią Europejską*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2006, nr 16, s. 8.

(16 maja 2008 r.) Unia Europejska rozpoczęła z Ukrainą negocjacje w sprawie Pogłębionej Strefy Wolnego Handlu. Umowa ta przewiduje pełną liberalizację wymiany handlowej dla 95–97% towarów (według linii taryfowych i wartości eksportu z lat 2005–2007)⁴³, niemniej takie rozwiązanie budzi kontrowersje i wątpliwości strony ukraińskiej. Dzieje się tak dlatego, że Unia Europejska ogranicza dostęp do własnego rynku w sferach wrażliwych, do których zalicza towary rolno-spożywcze⁴⁴ (ograniczenia dotyczą 20% produktów tego sektora i choć strefa Wolnego Handlu ma zwiększać dostęp do nich, to jednak nie otworzy całkowicie unijnego rynku w tej sferze) oraz niektórych rodzajów usług. Z perspektywy Ukrainy są to natomiast właśnie te dziedziny, które zwiększają szanse osiągnięcia wymiernych korzyści już w krótkookresowej perspektywie⁴⁵. Ponadto zdaniem strony ukraińskiej taki wymiar Strefy Wolnego Handlu przyniesie stosunkowo niewielkie korzyści dla już istniejącego eksportu, który ze względu na swój charakter (głównie surowce i towary niskoprzetworzone) jest obciążony niewielkimi barierami taryfowymi czy pozataryfowymi⁴⁶. W odpowiedzi na politykę Unii Ukraina próbuje chronić swój rynek poprzez wprowadzanie ograniczeń w implementacji regulacji unijnych w niektórych sferach ważnych z perspektywy Unii⁴⁷. Kwestie sporne i brak woli politycznej do ich skutecznego rozwiązania powodowały przeciąganie się rozmów poza wcześniej ustalone terminy.

Niemniej jednak, jak podają najnowsze doniesienia prasowe, Unia Europejska i Ukraina są bardzo bliskie osiągnięcia porozumienia w kwestii Strefy Wolnego Handlu. Podaje się, że obie strony zakończą negocjacje podczas planowanej na 20 czerwca 2011 r. 17. rundy negocjacyjnej. Przełom nastąpił podczas majowej wizyty w Brukseli pierwszego wicepremiera Ukrainy i jednocześnie ministra rozwoju gospodarczego i handlu, Andrieja Klujewa. Oświadczone, że odblokowane zostały negocjacje we wszyst-

⁴³ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja...*, op.cit., s. 31.

⁴⁴ Z jednej strony jest to wynikiem szczególnej ochrony tego sektora przez Unię Europejską, z drugiej zaś z uwagi na niespełnienie przez Ukrainę unijnych norm sanitarnych i fitosanitarnych w produkcji rolnej.

⁴⁵ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja...*, op.cit., s. 31–32.

⁴⁶ Ibidem, s. 32.

⁴⁷ Ibidem.

kich pięciu najtrudniejszych obszarach dla strony ukraińskiej: taryfach eksportowych (Ukraina opowiada się za utrzymaniem kalendarza znoszenia ceł, jaki wcześniej ustaliła ze Światową Organizacją Handlu, Unia zaś chce natychmiastowego); kwotach eksportowych na produkty rolne i przemysłowe (w sferze przemysłu Ukraina otrzymała pełne otwarcie rynku unijnego, z wyjątkiem m.in. samochodów, zaś w przypadku produktów rolnych wciąż negocjowane są wielkości kwot); oznakowań geograficznych dla niektórych ukraińskich produktów oraz w kwestii energii⁴⁸.

Dialog w sprawie ułatwień wizowych

Rozszerzenie z 2004 r. nie tylko wydłużyło granicę Unii z państwami Europy Wschodniej, ale również doprowadziło do wprowadzenia unijnych ograniczeń w przekraczaniu granicy dla obywateli tych państw. Spowodowało to trudności w kontaktach dwustronnych między Ukrainą a Unią Europejską. Dlatego też strony podjęły dialog w celu eliminowania przeszkód w ruchu obywateli przy jednoczesnym wzroście bezpieczeństwa. Aby złagodzić następstwa unijnego rozszerzenia, przyjęto sektorowy *Plan działania*⁴⁹ w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, który włączono następnie do ogólnego *Planu działań Unia Europejska – Ukraina*. Sektorowy *Plan działań* z 2001 r.⁵⁰ odwołuje się do zagadnień polityki migracyjnej i azyłowej, walki z międzynarodową przestępczością i terroryzmem, zarządzania granicami, współpracy w zakresie egzekwowania prawa, wzmocnienia na Ukrainie wymiaru sprawiedliwości i rządów prawa. Przed Ukrainą postawiono ambitne zadanie wprowadzenia reform zwiększających bezpieczeństwo kraju, a odnoszących się przede wszystkim do uszczelnienia ukraińskich granic i wzmocnienia mechanizmów prawnych⁵¹. Unia Europejska

⁴⁸ Umowa o wolnym handlu Ukraina – UE już w czerwcu?, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzeni,a/umowa-o-wolnym-handlu-ukraina-ue-juz-w-czerwcu,15615,1> [dostęp: 11 czerwca 2011].

⁴⁹ *EU-Ukraine scoreboard on Justice and Home Affairs*, <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/en/publication/content/2232.htm> [dostęp: 11 czerwca 2011].

⁵⁰ Dokument ten został przyjęty 19 czerwca 2002 roku.

⁵¹ *Więcej niż sąsiedztwo. Rozszerzona Unia Europejska i Ukraina – nowe relacje. Raport końcowy*, Fundacja im. Stefana Batorego Warszawa 2004, s. 82-83, http://www.batory.org.pl/doc/final_pl.pdf [dostęp: 21 maja 2009].

zaoferowała Ukrainie pomoc we wdrożeniu potrzebnych reform, a od ich realizacji uzależniła wprowadzenie ułatwień w przekraczaniu swych granic przez obywateli Ukrainy.

Wprowadzenie przez nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązku wizowego było oczywistym krokiem w ramach ochrony granic zgodnie z założeniami układu z Schengen. Dla Ukrainy była to jednak jedna z najważniejszych konsekwencji poszerzenia Unii Europejskiej. Z tego powodu obie strony rozpoczęły w 2004 r. dialog w sprawie ułatwień wizowych dla wszystkich obywateli Ukrainy. Dwa lata wcześniej (w 2002 r.) z inicjatywy Unii Europejskiej strony rozpoczęły również negocjacje na temat przyszłej unijno-ukraińskiej umowy o readmisji nielegalnych imigrantów⁵². Czyniąc jednostronny gest, Ukraina zawiesiła od 1 maja 2005 r. obowiązek wizowy dla przybywających na Ukrainę z krótką wizytą obywateli Unii Europejskiej, zaś z dniem 1 września wprowadziła reżim bezwizowy dla obywateli Unii, Szwajcarii i Lichtensteinu⁵³. Ówczesny minister spraw zagranicznych Ukrainy Borys Tarasiuk wezwał Unię Europejską do „zniesienia asymetrycznego reżimu wizowego”, który pozwala obywatelom Unii podróżować na Ukrainę bez wiz, zaś obywatelom Ukrainy nakazuje podróżowanie do państw unijnych na podstawie wiz bezpłatnych⁵⁴.

Celem umowy wizowej⁵⁵ jest ułatwienie wydawania wiz obywatelom Ukrainy, którzy planują pobyt na obszarze państw Unii Europejskiej nie dłuższy niż 90 dni w okresie 180 dni (art. 1). Postanowienia umowy określają stałą opłatę za wydanie wizy do państw strefy Schengen w wysokości 35 euro, przy czym zwalniają z ponoszenia kosztów jej wydania następujące grupy osób: bliskich krewnych obywateli Ukrainy legalnie zamieszkujących na terytorium państw członkowskich, członków specjalnych delegacji, uczniów i studentów, osób niepełnosprawnych, dziennikarzy, emerytów i rencistów, kierowców przewożących towary w ruchu między-

⁵² A. Dumala, *Stosunki Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, red. M. Pietraś, T. Kapuśniak, Lublin 2007, s. 340.

⁵³ Tamże, s. 340.

⁵⁴ *EU likely to wipe out asymmetric visa regime*, 18.04.2006, <http://www.unian.net/eng/news/news-152695.html> [dostęp: 11 czerwca 2011].

⁵⁵ *Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz*, 18.12.2007, L 332/68, <http://www.ms.gov.pl/files/docs/umowy%20ruch%20osob/Ukraina.pdf> [dostęp: 21 maja 2009].

narodowym i świadczących usługi transportu pasażerskiego, a także dzieci do 18 roku życia (art. 6). Umowa nałożyła również na państwa członkowskie obowiązek rozpatrywania podań o przyznanie wizy w ciągu maksymalnie 10 dni. Ważnymi z punktu widzenia strony ukraińskiej są zapisy mówiące o tym, że konsul w sytuacji odmowy wydania wizy, musi swoją decyzję umotywować, a osoba składająca wniosek może się od tej decyzji odwołać. W celu kontroli wykonania postanowień umowy oraz rozstrzygnięcia sporów dotyczących interpretacji lub stosowania jej postanowień strony powołały Wspólny Komitet ds. Zarządzania Umową, w skład której wchodzi przedstawiciele Unii Europejskiej (reprezentowani przez Komisję Europejską) i Ukrainy (art. 12).

Niemniej jednak wejście Polski do strefy Schengen pociągnęło za sobą również zmiany przepisów wizowych. Od grudnia 2007 r. obywatele Ukrainy mają obowiązek posiadania tzw. płatnej wizy schengenkiej przy wjeździe do państw Unii Europejskiej. Co więcej, niektóre państwa (Belgia, Holandia oraz po części Niemcy) wprowadziły system pośrednictwa, co przy zachowaniu opłat konsularnych podnosi cenę za wydanie wizy z 35 do 60 euro, co jest niezgodne z postanowieniami Umowy między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz⁵⁶.

Zainicjowane w roku 2009 Partnerstwo Wschodnie postawiło jako cel długoterminowy całkowite zniesienie wiz wobec krajów objętych tą inicjatywą. Na razie Unia Europejska zachowuje się jednak w tej kwestii bardzo ostrożnie. Po długich debatach i zabiegach ze strony Kijowa w listopadzie 2010 r. przedstawiono Ukrainie *Plan Działań* na rzecz ruchu bezwizowego, co stanowi rozwiązanie mniej zobowiązujące dla Brukseli niż postulowana przez Ukrainę mapa drogowa.

Współpraca unijno-ukraińska w dziedzinie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony

Pomimo trudności, z jakimi zмага się Unia Europejska w sferze swej polityki zagranicznej i obrony, Ukraina jest zainteresowana rozwojem dialogu i współpracy w ramach tej polityki. Wyrazem tego było nie tylko udziele-

⁵⁶ *Ukraina: polityka zagraniczna zakładnikiem wewnętrznej rywalizacji politycznej*, „Rocznik Strategiczny” 2007, s. 205.

nie przez Ukrainę poparcia (na szczycie w Paryżu 15 września 2000 r.) dla Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, lecz również wyrażenie przez nią woli aktywnego uczestnictwa w jej realizacji. W Raporcie na temat implementacji *Układu o partnerstwie i współpracy* z marca 2002 r. Ukraina zaproponowała użycie swoich samolotów dalekiego zasięgu (np. An-124 Rusłan) w celu wsparcia Unii Europejskiej podczas prowadzonych przez nią operacji zarządzania kryzysowego⁵⁷. W tym samym roku Unia Europejska ustanowiła mechanizm konsultacji i współpracy z Ukrainą na tym polu, zaś Ukraina mianowała łącznika przy Sztapie Wojskowym Unii Europejskiej⁵⁸. Konsekwencją ustaleń między obu stronami był również udział Ukrainy w misji policyjnej w Bośni i Hercegowinie – EUPM, w ramach której strona ukraińska umożliwiła Unii korzystanie z centrum szkolenia policji w Kijowie oraz wysłała kilku policjantów celem wsparcia operacji PROXIMA EUPOL w Macedonii⁵⁹.

Dnia 7 lipca 2005 r. Ukraina i Unia Europejska podpisały porozumienie o procedurach wymiany informacji tajnych⁶⁰. W porozumieniu obie strony zobowiązały się do: ochrony i zabezpieczenia otrzymanych od drugiej strony informacji niejawnych; zapewnienia tym informacjom klauzuli tajności; niewykorzystywania otrzymanych informacji niejawnych do celów innych niż wymienionych przez inicjatora; nieujawniania informacji niejawnych (art. 3). Według umowy informacje obarczone klauzulą tajności

⁵⁷ A. Legucka, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w realizacji polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe AON” 2008, nr 3 (72), s. 27.

⁵⁸ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 169.

⁵⁹ Misja policyjna UE w Macedonii EUPOL PROXIMA rozpoczęła się 15 grudnia 2003 r., zakończyła się 14 grudnia 2005 r. Celami PROXIMY był monitoring, kształcenie i szkolenia, doradztwo lokalnej policji, zwalczanie zorganizowanej przestępczości oraz promowanie unijnych policyjnych standardów, a także ochrona granic i budowanie dobrych relacji z sąsiednimi państwami., M. Musioł, *Bezpośrednie zaangażowanie UE w utrzymanie pokoju w Europie*, <http://www.psz.pl/tekst-5011/Marek-Musiol-Bezposrednie-zaangazowanie-UE-w-utrzymanie-pokoju-w-Europie/Str-4> [dostęp: 11 czerwca 2011].

⁶⁰ *Agreement between Ukraine and the European Union on the security procedures for the exchange of classified information*, 5.7.2005, L 172/84, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:172:0084:0086:EN:PDF> [dostęp: 11 czerwca 2011].

mogą być ujawnione jedynie za zgodą drugiej strony. Ponadto obie strony prowadzą dialog dotyczący walki z terroryzmem, nierozprzestrzeniania broni masowej zagłady czy kontroli eksportu broni. Unia Europejska zaprosiła Ukrainę do podpisania przyjętego w 1998 r. *Kodeksu postępowania w eksporcie uzbrojenia*⁶¹.

Z inicjatywy Ukrainy Unia Europejska zaangażowała się w rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu⁶². W kwietniu 2005 r. Ukraina przedstawiła plan (tzw. Plan Juszczenki) mający doprowadzić do rozwiązania konfliktu naddniestrzańskiego za sprawą zaangażowania się Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych jako obserwatorów w procesie negocjacyjnym. Ponadto prezydenci Ukrainy i Mołdowy we wspólnym liście zwrócili się do Unii Europejskiej o pomoc w ustanowieniu międzynarodowej kontroli granicznej na naddniestrzańskim odcinku granicy obu państw⁶³. Misja Unii Europejskiej na odcinku naddniestrzańskim granicy ukraińsko-mołdowskiej ustanowiona została 1 grudnia 2005 r. Otrzymała nazwę EU BAM, a jej siedzibą została Odessa. EU BAM ma za zadanie monitorować granicę ukraińsko-mołdowską w celu walki z przemytem, nielegalnym handlem (w tym handlem bronią) i oszustwami celnymi oraz korupcją. Ponadto w ramach misji eksperci unijni organizują szkolenia podnoszące kwalifikacje pracowników służb celnych i wspierają służby celne Mołdowy i Ukrainy⁶⁴.

W obecnych stosunkach między Ukrainą a Unią Europejską dominują dwie postawy: satysfakcja i pewnego rodzaju rozczarowanie. Z jednej strony bowiem nastąpiło ożywienie we wzajemnych stosunkach, które jest efektem wzrostu pozycji Ukrainy w polityce zagranicznej Unii Europejskiej. Wzrost znaczenia Ukrainy dla Unii Europejskiej wynika przede wszystkim ze zmiany pozycji geostrategicznej samej Unii po jej rozszerzeniu oraz podjęcia

⁶¹ *Kodeks postępowania w eksporcie uzbrojenia. Tekst formalnie zatwierdzony przez Radę do Spraw Ogólnych 8 czerwca 1998 roku*, http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/41C963C1-24D0-4A12-8116-975A93257194/12868/coc_pl.pdf [dostęp: 21 maja 2009].

⁶² G. Gromadzki, O. Suszko, *Między satysfakcją a rozczarowaniem. Relacje Unia Europejska – Ukraina rok po pomarańczowej rewolucji*, Fundacja Batorego Warszawa 2005, s. 11.

⁶³ A. Dumała, *Stosunki...*, op.cit., s. 332.

⁶⁴ Zob. szerzej: A. Legucka, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony...*, op.cit., s. 28–29.

przez nią starań, by stać się aktywnym i bardziej znaczącym graczem na arenie międzynarodowej. Ponadto istnieją oczywiste przesłanki do zacieśniania więzów między Unią Europejską i Ukrainą. Stronom udało się wzmocnić współpracę w niektórych dziedzinach (wspólne działania na rzecz rozwiązania konfliktu naddniestrzańskiego, osiągnięcie porozumienia w sprawie ułatwień wizowych dla obywateli Ukrainy czy podpisanie umowy o readmisji). Na poprawę stosunków wpłynęły również wydarzenia pomarańczowej rewolucji, a w ich konsekwencji zwrot Ukrainy ku wartościom europejskim. Z drugiej zaś strony obie strony mają powody do niezadowolenia. Strona unijna krytykuje Ukrainę za brak dogłębnych reform, niestabilność rządów oraz powrót do polityki „wielowektorowości”. Ukraina z kolei jest rozczarowana powściągliwością polityków Unii, szczególnie w sferze perspektywy jej przyszłego członkostwa.

Europejska Polityka Sąsiedztwa, mająca nadać nowe tempo stosunkom Unii Europejskiej z jej sąsiadami, okazała się dalece niedoskonała, co wyraźnie można zaobserwować na przykładzie Ukrainy. Pomimo pewnego wzrostu w intensywności stosunków między obu stronami, polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy jawi się jako niezwykle wyważona i pozbawiona jednoznacznie wiążących gestów. Głównym zarzutem stawianym przez stronę ukraińską jest bagatelizowanie jej proeuropejskich aspiracji, między innymi za sprawą objęcia jedną polityką sąsiedztwa „sąsiadów europejskich” i „sąsiadów Europy”, którzy choćby z powodu niespełnienia kryterium geograficznego do Unii Europejskiej przystąpić nie mogą.

Współpraca w ramach nowej polityki sąsiedztwa nie stanowi wystarczająco atrakcyjnej oferty dla państw zainteresowanych członkostwem w Unii. Europejska Polityka Sąsiedztwa w obliczu braku zarysowanej możliwości przystąpienia do struktur unijnych nie tworzy wystarczająco silnej alternatywy dla perspektywy członkostwa, szczególnie dla państw nim zainteresowanych. Jednocześnie stawia przed państwami nią objętymi szereg wyzwań, których realizacja wymaga znacznych wyrzeczeń, co przy braku obietnicy ze strony Unii Europejskiej osiągnięcia wymiernych i oczekiwanych korzyści (w przypadku Ukrainy jest to chęć uzyskania członkostwa) nie sprzyja podjęciu reform.

Unia Europejska jest zdecydowana na kontynuację współpracy z Ukrainą w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Odpowiedzią na zarzuty

stawiane przez państwa objęte tą polityką było zainaugurowanie Inicjatywy Partnerstwa Wschodniego stanowiącej nowe otwarcie się Unii na państwa Europy Wschodniej, w pierwszej kolejności zaś na Ukrainę. To przedsięwzięcie ma szansę przyczynić się do zwiększenia efektywności współpracy unijno-ukraińskiej. Na chwilę obecną jednak trudno przewidzieć, w jakim stopniu inicjatywa ta zintensyfikuje i zwiększy efektywność współpracy na linii Unia Europejska–Ukraina. Rozwój współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego będzie bowiem zależał od woli politycznej i zaangażowania Ukrainy oraz państw członkowskich Unii Europejskiej.

Summary

The aim of this paper is an attempt to show the place of Ukraine in the European Union's foreign policy, with particular emphasis on its position in the European Neighbourhood Policy and Eastern Partnership. The paper focuses on the general approach of these two initiatives, presents the responses of Ukraine to their announcement by the European Union and shows Ukraine's place in both initiatives. moreover, has been described Ukrainian-EU dialogue on the establishment of Free Trade Zone, a dialogue on visa facilitation and cooperation of the European Union and Ukraine in the field of foreign policy, security and defense.

Абстракт

Целей этой статьи является определение позиции Украины в 2004–2010 г. После расширения Евро Союза в 2004 г. и смене его геополитической обстановки, а также „оранжевой революции” в Украине отношения этих двух субъектов могли стать самыми лучшими за все время. Однако так не стало. В данной статье сделана попытка выявить причины этой ситуации.