

Łukasz Olipra

STOSUNKI UNII EUROPEJSKIEJ Z UKRAINĄ W KONTEKŚCIE EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA

1. Wstęp

Początek współpracy Ukrainy ze Wspólnotami Europejskimi datuje się na grudzień 1991 r., kiedy to w referendum społeczeństwo ukraińskie opowiedziało się za pełną niezależnością kraju od ZSRR. Pierwszą reakcją Wspólnot była wtedy deklaracja, w której podkreślono demokratyczny charakter referendum. W 1998 r. podpisano „Porozumienie o partnerstwie i współpracy między Ukrainą i Unią Europejską” ustanawiające odpowiednie ramy instytucjonalne dialogu politycznego oraz współpracy gospodarczej do osiągnięcia wyznaczonych celów. Po rozszerzeniu Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. m.in. o postkomunistyczne kraje Europy Środkowej nastąpił nowy rozdział we wzajemnych stosunkach – Ukraina stała się krajem bezpośrednio graniczącym z UE. Aby uniknąć wyłonienia się nowych linii podziału w Europie pomiędzy poszerzoną Unią i jej nowymi sąsiadami, Unia Europejska wydała 12 maja 2004 r. dokument ustanawiający europejską politykę sąsiedztwa kierowaną do wszystkich sąsiadów nowej Unii. Celem niniejszej pracy jest pokazanie, jakie konsekwencje dla stosunków Unii Europejskiej z Ukrainą miało wprowadzenie europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS). Pierwsza część przedstawia koncepcję EPS, jej genezę, cele i mechanizmy realizacji. Następnie omówione zostały stosunki pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą, ze szczególnym uwzględnieniem wydarzeń związanych z pomarańczową rewolucją i ich europejskiego wymiaru. W dalszej części artykułu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jak europejska polityka sąsiedztwa wpłynęła na stosunki pomiędzy Unią Europejską i Ukrainą.

2. Europejska polityka sąsiedztwa (EPS)

Powstanie europejskiej polityki sąsiedztwa związane jest z rozszerzeniem Unii Europejskiej w 2004 r. o dziewięć państw, z których większość to kraje należące do byłego bloku wschodniego. Jej głównym celem było zapobieganie nowym liniom podziału między poszerzoną Unią Europejską i jej nowymi sąsiadami poprzez

wzmacnianie stabilizacji, bezpieczeństwa oraz dobrobytu w tych krajach [*What is...* 2006].

Początek prac nad EPS datuje się na listopad 2002 r., kiedy to w konkluzjach Rady została bardzo ogólnikowo zarysowana koncepcja „Inicjatywy dla Nowego Sąsiedztwa”. Rozpoczęto tym samym bardziej zaawansowaną dyskusję na temat polityki rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów. Efektem tej dyskusji był przedstawiony w marcu 2003 r. komunikat Komisji Europejskiej „Szersza Europa”, skierowany do Rady oraz Parlamentu Europejskiego [Pelczyńska-Nałęcz 2005, s. 8]. W komunikacie tym czytamy m.in., że Unia Europejska ma zobowiązania nie tylko względem swoich obywateli, ale także względem obecnych i przyszłych sąsiadów, dotyczące m.in. zapewnienia postępu w zakresie spójności społecznej i gospodarczej. Unia powinna działać na rzecz regionalnej i subregionalnej współpracy i integracji, co jest warunkiem wstępnym stabilizacji politycznej, rozwoju gospodarczego oraz ograniczenia ubóstwa i podziałów społecznych. W dokumencie powtórzono stanowisko Rady Europejskiej z grudnia 2002 r., w którym mowa była o potrzebie wykorzystania możliwości, jakie stawia przed UE rozszerzenie, w celu poprawienia stosunków z nowymi sąsiadami w oparciu na wspólnych wartościach, takich jak: demokracja, rządy prawa oraz respektowanie praw człowieka. Zadeklarowano, że rozszerzenie będzie służyło wzmocnieniu oraz poprawie stosunków Unii z Rosją, Ukrainą, Mołdawią, Białorusią oraz krajami basenu Morza Śródziemnego [*Wider Europe...* 2006, s. 3–4]. Komunikat postulował pracę na rzecz rozwoju strefy dobrobytu i przyjaznego sąsiedztwa – „kręgu przyjaciół” – z którymi Unia Europejska będzie mogła cieszyć się bliskimi, pokojowymi i cechującymi się wzajemną współpracą stosunkami [*Wider Europe...* 2006, s. 4].

Jeżeli chodzi o perspektywę członkostwa w UE krajów, których dotyczy Komunikat, to Komisja Europejska zastosowała „politykę otwartych drzwi”. Z jednej strony przywołano art. 49 traktatu o Unii Europejskiej, mówiący o tym, że każde państwo europejskie może ubiegać się o członkostwo w Unii Europejskiej po spełnieniu kryteriów kopenhaskich [*Wider Europe...* 2006, s. 5], z drugiej jednak strony koncepcja zarysowana w komunikacie była skierowana przede wszystkim do państw otaczających Unię, wobec których UE nie widziała realnej perspektywy członkostwa.

Koncepcja „szerszej Europy” po raz pierwszy prezentowała całościową wizję unijnej polityki wobec najbliższych sąsiadów UE. Głównym celem polityki unijnej wobec sąsiadów miało być powstanie opartej na wspólnych wartościach strefy stabilności politycznej i ekonomicznej, która objęłaby UE i jej najbliższe otoczenie. Cele te miały być osiągnięte przede wszystkim poprzez stopniowe przyjmowanie przez kraje sąsiedzkie ustawodawstwa i standardów obowiązujących w UE. Proces ten przebiegałby różnie w przypadku każdego państwa, jego zakres i tempo byłoby dostosowane do możliwości oraz politycznych i gospodarczych realiów poszczególnych sąsiadów Unii [Pelczyńska-Nałęcz 2006]. Osiągnięcie obranych celów miały ułatwić:

- współpraca z partnerami dążąca do redukcji ubóstwa oraz stworzenia obszaru wspólnych wartości i dobrobytu, którego podstawą będzie pogłębiona integracja ekonomiczna, zintensyfikowane stosunki polityczne i kulturalne, wzmocniona współpraca transgraniczna oraz wspólna odpowiedzialność za zapobieganie konfliktom,
- zamknięcie unijnej oferty konkretnych korzyści i preferencyjnych stosunków w ramy, które będą zróżnicowane w zależności od postępów poczynionych przez dane państwo w zakresie reform politycznych i ekonomicznych [*Wider Europe...* 2006, s. 9].

Ostateczna koncepcja prezentująca całościową długoterminową wizję relacji UE z nowymi sąsiadami została opublikowana przez Komisję Europejską 12 maja 2004 r. w „Dokumencie strategicznym europejskiej polityki sąsiedztwa”, który został zatwierdzony przez Radę w czerwcu 2004 r. EPS objęła kraje Europy Wschodniej: Ukrainę, Białoruś, Mołdawię, Rosję, państwa basenu Morza Śródziemnego: Izrael, Jordanię, Maroko, Algierię, Egipt, Liban, Libię, Syrię, Tunezję i Autonomię Palestyńską, a także Kaukaz Południowy: Gruzję, Armenię i Azerbejdżan (zostały włączone do EPS dopiero 16 czerwca 2004 r.) [Pelczyńska-Nałęcz 2005, s. 8].

W dokumencie wyraźnie stwierdzono, że strategia nie ma na celu doprowadzenia do członkostwa w UE. Sama nazwa „europejska polityka sąsiedztwa”, a także propozycja podpisywania w dalszej przyszłości porozumień sąsiedzkich, sugeruje, że jej adresaci w przewidywalnej perspektywie pozostaną sąsiadami Unii, a więc nie są rozpatrywani w charakterze nawet potencjalnych członków Wspólnoty. W ten sposób przypieczętowano rozgraniczenie europejskich sąsiadów UE na uprawnionych, ale niezainteresowanych członkostwem (np. Szwajcaria, Norwegia), tych, którzy mogą być rozpatrywani jako potencjalni kandydaci, ale obecnie nie spełniają wymaganych kryteriów (Bałkany Zachodnie: Albania, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra, Macedonia) oraz tych, którzy w wyobraźalnej perspektywie są rozpatrywani wyłącznie jako najbliższe sąsiedztwo UE – w tej grupie znalazły się postradzieckie kraje wschodnioeuropejskie [Pelczyńska-Nałęcz 2005, s. 8-9].

3. Cele europejskiej polityki sąsiedztwa

Celami naczelnymi EPS są zbliżenie krajów sąsiedzkich do Unii Europejskiej, wzmacnianie bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu UE i jej sąsiadów oraz zapobieganie tworzeniu się linii podziałów w Europie, o czym już była mowa w komunikacie „Szersza Europa”. Jej celem jest także wsparcie wysiłków w zakresie osiągania celów Europejskiej strategii bezpieczeństwa opublikowanej w grudniu 2003 r. [*European Neighbourhood...* 2004, s. 2]. Współpraca UE i jej sąsiadów ma obejmować następujące sfery [Pelczyńska-Nałęcz 2006]:

1. Promocję uznawanych przez UE podstawowych wartości, takich jak poszanowanie praw człowieka, demokracji i rządów prawa.

2. Dialog polityczny, możliwość uczestnictwa we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz europejskiej polityce bezpieczeństwa i obronnej, zarządzaniu kryzysami, przeciwdziałaniu konfliktom itp.

3. Realizację reform ekonomicznych, dostosowywanie ustawodawstwa do norm unijnych; EPS przewiduje także możliwość ustanowienia preferencyjnych relacji handlowych, stopniowe zwiększanie dostępu krajów sąsiedzkich do wewnętrznego rynku UE.

4. Obszar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, efektywne zarządzanie granicami, doskonalenie instytucji państwowych ich skuteczności i transparentności.

5. Energetykę, transport, ochronę środowiska, naukę i oświatę.

Unia oferuje adresatom EPS pogłębioną współpracę polityczną oraz integrację ekonomiczną.

4. Mechanizmy realizacji EPS

Dokument strategiczny europejskiej polityki sąsiedztwa nie przewidywał w najbliższej przyszłości zmian w formule obowiązujących umów międzynarodowych i ustalonych na ich podstawie instytucji współpracy dwustronnej pomiędzy Unią Europejską a jej nowymi sąsiadami. W odniesieniu do krajów Europy Wschodniej podstawą wzajemnych stosunków są umowy o partnerstwie i współpracy, a głównymi instytucjami współpracy – szczyty (z Ukrainą raz do roku, z Rosją dwa razy) oraz Rady Współpracy (w przypadku Ukrainy i Mołdawii) oraz Stała Rada Partnerstwa w przypadku Rosji, obradująca na poziomie ministerialnym [Pełczyńska-Nałęcz 2005, s. 9].

Kluczowym elementem EPS są plany działania, mające charakter umów dwustronnych przygotowywanych i uzgadnianych dla każdego kraju odrębnie, uwzględniających jego możliwości, potencjał polityczny i gospodarczy. Plany działania przygotowywane są na okres 3-5 lat. Zawierają one spis konkretnych działań, które mają być podjęte przez Unię oraz dany kraj, co pozwoli na jego zbliżenie się do UE. Postępy w zakresie wypełniania podjętych zobowiązań będą monitorowane przez instytucje powołane do życia przez umowy o partnerstwie i współpracy lub układy stowarzyszeniowe. Również Komisja okresowo będzie dokonywała kontroli dokonanych postępów. Na podstawie tych ocen Unia wraz ze swoimi partnerami będzie dokonywała rewizji planów działania i podejmowała decyzje o ich dostosowywaniu i przedłużeniu [*European Neighbourhood...* 2004, s. 3-4]. Następnie, jeśli strony uznają, że realizacja tych planów przebiega satysfakcjonująco, UE przystąpi do zawierania umów o europejskim sąsiedztwie (*European Neighbourhood Agreements*), które zastąpią umowy o partnerstwie i współpracy. Można sądzić, że po wypełnieniu planów działania oraz umów o europejskim sąsiedztwie (czyli za ok. 10 lat) Bruksela będzie gotowa do sformułowania nowego podejścia wobec swoich sąsiadów i że wtedy perspektywa członkostwa może zostać zaproponowana np. Mołdawii czy Ukrainie. Za 10 lat sytuacja geopolityczna w regionie może być jednak zupełnie inna [Ciechocki 2006].

Obok współpracy dwustronnej EPS przewiduje także wielostronną kooperację regionalną. Koncepcja ta jest szczególnie rozwinięta w odniesieniu do krajów basenu Morza Śródziemnego, natomiast w przypadku Europy Środkowej ma ona zdecydowanie skromniejszy wymiar. Komisja zastrzegła również, że nie będą tworzone żadne nowe instytucje realizujące takie wielostronne inicjatywy, a współpraca powinna odbywać się w ramach już istniejących, takich jak: Rada Europy, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Czarnomorska Współpraca Gospodarcza, Inicjatywa Środkowoeuropejska itp. [Pelczyńska-Nałęcz 2005].

5. Instrumenty finansowe EPS

Do 2007 r. EPS będzie realizowana na podstawie już istniejących instrumentów finansowych, a więc m.in. TACIS (*technical assistance for CIS* – techniczne wsparcie dla krajów WNP). Po tym okresie planowana jest reforma unijnych funduszy skierowanych na zagranicę. Planuje się m.in. uruchomienie tzw. europejskiego instrumentu sąsiedztwa (*european neighbourhood instrument*), przeznaczonego równocześnie dla krajów należących i nienależących do UE, w ramach którego będzie realizowana współpraca regionalna oraz transgraniczna pomiędzy państwami członkowskimi i ich bezpośrednimi sąsiadami [Pelczyńska-Nałęcz 2006, s. 10]. Zakres merytoryczny inicjatyw, które mogą być finansowane w ramach EIS, jest dość szeroki i obejmuje m.in. wspieranie społeczeństwa obywatelskiego i demokracji, rozwój przedsiębiorczości, ekologię itp. Z funduszy instrumentu finansować będzie można zarówno duże programy infrastrukturalne, jak i małe – lokalne. Możliwość korzystania z EIS dopuszcza się nawet w wypadku niepodpisania planu działania pomiędzy UE a danym sąsiadem. Według wstępnych danych w ramach europejskiego instrumentu sąsiedztwa w latach 2007-2013 ma być wydatkowane ok. 15 mld euro. Trwają prace nad podziałem funduszy pomiędzy poszczególne regiony, kraje oraz rodzaje projektów [Pelczyńska-Nałęcz 2005].

6. EPS wobec wschodnich sąsiadów

Przedstawiona w dokumencie strategicznym koncepcja europejskiej polityki sąsiedztwa odbiega znacznie od propozycji zgłaszanych wcześniej przez państwa Europy Środkowej. Ze względu na szczególne interesy za swoją wschodnią granicą i znaczną zależność od rozwoju sytuacji polityczno-gospodarczej na terytorium Rosji, Ukrainy i Białorusi kraje te były przekonane, iż ich poglądy na unijną politykę wschodnią będą miały duży wpływ na decyzje podejmowane w Brukseli. Uważa się jednak, że to m.in. zbyt daleko idące postulaty niektórych państw przystępujących wówczas do UE, np. przedstawienia Ukrainie perspektywy członkostwa, zmobilizowały Komisję do podjęcia działań w celu sformułowania koncepcji polityki wobec sąsiadów przed rozszerzeniem, czyli zanim państwa Europy Środkowej zyskają pełny głos przy podejmowaniu decyzji [Cichocki 2006].

Koncepcja EPS stała się przedmiotem rozgrywki potężnych interesów wewnątrz i na zewnątrz Unii, których nowi członkowie nie doceniali. Komisja Europejska nie wydzieliła polityki wobec wschodnich sąsiadów w osobne ramy. Nie powstał Wschodni Wymiar, o co zabiegała m.in. Polska. Jako powód wymienia się m.in. reakcję państw skandynawskich, które z wielkim trudem wywalczyły pieniądze na Wymiar Północny i obawiały się utraty jego znaczenia politycznego, a następnie ograniczenia funduszy. Perspektywa powołania Wymiaru Wschodniego niepokoiła również państwa śródziemnomorskie UE, które w niewielkim stopniu zainteresowane są rozwojem szczególnych więzi z Ukrainą czy Białorusią, a rozwój strategicznych stosunków UE z Rosją nie wymaga według nich powoływania nowych struktur polityczno-formalno-finansowych. Powołanie Wymiaru Wschodniego bez tworzenia podobnej struktury o wektorze południowym byłoby z perspektywy tych państw nieuzasadnione lub wręcz szkodliwe [Cichocki 2006].

7. Geneza stosunków Unia Europejska–Ukraina

Ukraina po odzyskaniu niepodległości, w chwili rozpadu ZSRR (24 czerwca 1991), z trudem radziła sobie z niezbędnymi reformami społecznymi i gospodarczymi, a także z szarą strefą i korupcją. Mimo swoich słabości, Ukraina została zaliczona przez Zbigniewa Brzezińskiego do kategorii „sworzni geopolitycznych” [Brzeziński 2006], „ponieważ samo istnienie niepodległego państwa ukraińskiego pozwala przekształcać Rosję”. Bez Ukrainy Rosja przestaje być imperium euroazjatyckim, a może jedynie ubiegać się o status mocarstwa azjatyckiego. „Jeżeli jednak Moskwa ponownie zdobędzie władzę nad Ukrainą [...], automatycznie odzyska możliwość stania się potężnym imperium spinającym Europę i Azję”, co miałoby olbrzymie konsekwencje dla Europy Zachodniej, a zwłaszcza Polski. Polska jest tego świadoma, czego wyrazem mogą być słowa Jerzego Giedroycia: „Nie ma niepodległej Polski bez wolnej Ukrainy”. Wydaje się jednak, że z wielkiego znaczenia Ukrainy wciąż nie do końca zdają sobie sprawę kraje Unii Europejskiej. Znany jest żart, że dla krajów UE Ukraina jest jak walizka bez rączki – trudno ją nieść, a szkoda wyrzucić [Rydlewska 2006].

8. Stosunki Unia Europejska–Ukraina w latach 1991–2004

24 sierpnia 1991 r. parlament Ukrainy uchwalił Deklarację niepodległości. Następnie w grudniowym referendum, w którym frekwencja wyniosła 98,85%, społeczeństwo opowiedziało się za pełną niezależnością od ZSRR. Od tego momentu można mówić o współpracy Ukrainy ze Wspólnotami Europejskimi na zasadach samodzielności. Pierwszą odpowiedzią ówczesnej „dwunastki” na przemiany na wschodzie była deklaracja z grudnia 1991 r., w której podkreślono demokratyczny charakter referendum. Równocześnie UE wprowadziła w życie specjalny system

umów partnerskich i kooperacyjnych dla dwunastu krajów byłego ZSRR, w tym także dla Ukrainy. Wprawdzie nie oznaczały one zapoczątkowania integracji krajów tego regionu ze Wspólnotą, jednak stwarzały możliwość wolnego handlu. Ponadto gospodarka ukraińska wspierana była z funduszy programu TACIS oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju [Rydlewska 2006].

Podstawowym dokumentem regulującym stosunki dwustronne jest „Porozumienie o partnerstwie i współpracy” między Ukrainą a Unią Europejską z 14 czerwca 1994 r., ostatecznie zatwierdzone w marcu 1998 r. Porozumienie to miało na celu zacieśnienie kontaktów politycznych oraz stosunków gospodarczych (inwestycje, wymiana handlowa), rozwój współpracy na płaszczyźnie socjalnej, kulturalnej, naukowej oraz wspieranie Ukrainy w procesie demokratyzacji. Ustanawiało odpowiednie ramy instytucjonalne dialogu politycznego oraz współpracy gospodarczej do osiągnięcia wyznaczonych celów. Porozumienie o partnerstwie i współpracy jest ważnym instrumentem służącym dostosowaniu Ukrainy do funkcjonowania w ramach jednolitego rynku europejskiego oraz Światowej Organizacji Handlu. Zawiera ono również liczne klauzule, mówiące m.in. o perspektywie utworzenia strefy wolnego handlu [The EU's... 2006]. W 1995 r. powstało przedstawicielstwo Ukrainy przy UE, a ją samą uznano za kraj o gospodarce przejściowej.

Pomimo wolnego tempa transformacji na Ukrainie, zainteresowanie Rady UE pogłębianiem współpracy gospodarczej i politycznej nie słabło. Wyrazem tego był plan działania UE dla Ukrainy przyjęty w grudniu 1996 r., który miał na celu przyspieszenie reform ekonomicznych (głównie sektora energetycznego) i społecznych oraz wsparcie Ukrainy w jej staraniach o uczestnictwo w europejskim systemie bezpieczeństwa. W polityce zagranicznej Ukrainy był to okres szczytowego zainteresowania współpracą z Europą Zachodnią, w związku z czym już w 1997 r. oficjalnie wystąpiono o nabycie statusu członka stowarzyszonego z UE oraz zaczęto tworzyć wewnętrzne programy mające przygotować ukraińskie prawodawstwo, gospodarkę i stosunki polityczne do integracji z UE. Były to: ogólna strategia integracji Ukrainy z UE oraz Narodowy Program Integracji. Niestety, wewnętrzne reformy Ukrainy okazały się niewystarczające, aby przyznać jej status członka stowarzyszonego (przedstawiciele UE wypowiedzieli się w tej sprawie negatywnie na szczycie Ukraina–UE w Wiedniu, 16 października 1998 r.). Automatycznie odsunęło to na dalszy plan możliwość włączenia Ukrainy w skład członków normalnych UE [Rydlewska 2006].

Mimo wyraźnego cofnięcia unijnego zainteresowania kwestią integracji Ukrainy, prezydent Leonid Kuczma ogłosił w 2002 r. dziesięcioletnią strategię społeczno-ekonomicznego rozwoju zatytułowaną „Wybór europejski”, która zakładała m.in. rok 2011 jako datę przystąpienia Ukrainy do UE. Powołano również instytucje odpowiedzialne za integrację europejską: Państwową Radę ds. Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej, Komitet ds. Integracji Europejskiej oraz Ministerstwo Gospodarki i Integracji Europejskiej [Rydlewska 2006].

9. Stosunki UE–Ukraina po 1 maja 2004 r.

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej o dziesięć nowych krajów stosunki UE–Ukraina odbywają się przede wszystkim w ramach stworzonych przez europejską politykę sąsiedztwa. Wraz z komunikatem Komisji Europejskiej zostały opublikowane dwa raporty krajowe: na temat Mołdawii i Ukrainy. Raport krajowy (*country report*) dotyczący Ukrainy w sposób wyczerpujący i wyważony prezentował sytuację polityczną, ekonomiczną i społeczną na Ukrainie oraz zawierał bilans dotychczasowych stosunków UE–Ukraina w poszczególnych sferach współpracy. Autorzy raportu akcentowali przede wszystkim postęp, jaki dokonał się na Ukrainie w różnych dziedzinach życia politycznego i gospodarczego, ale zauważali także wyzwania stojące przed Ukrainą oraz słabości czy patologie w funkcjonowaniu państwa i gospodarki [*European Neighbourhood...* 2005].

Ukraina z rozczarowaniem przyjęła koncepcję „nowego sąsiedztwa”, która postawiła ją na równi tak z Białorusią, jak z krajami Afryki Północnej. Wyrażne stwierdzenie, że jest ona skierowana do państw, które w przewidywanej perspektywie czasowej nie mają szans na akcesję, oraz wypowiedzi niektórych polityków unijnych, jak np. Romano Prodiego (w Dublinie 1 maja 2004 r.), że „w Unii Europejskiej praktycznie nie ma już miejsca”, a jeżeli chodzi o takie państwa, jak Ukraina, to „nie mają one żadnych perspektyw na członkostwo w Unii”, powodowały „odsuwanie się” Ukrainy na Wschód. Negatywnie o Unii Europejskiej zaczęły się wypowiadać ukraińskie elity polityczne. Prezydent Leonid Kuczma oznajmił, że „nie warto podejmować forsownych wysiłków na drodze do integracji europejskiej”, a jeden z poważnych kandydatów do prezydentury, Wiktor Janukowycz, mówił, że „Ukraina nie chce jechać do Brukseli w wagonie trzeciej klasy” oraz, że „w Europie nikt na nas nie czeka”. Drugi z liczących się polityków w walce o fotel prezydencki, Wiktor Juszczenko, mimo wszystkich niepomysłnych dla Ukrainy sygnałów i „zimnych pryszników”, pozostawał, jak sam o sobie mówił, optymistą, twierdząc, że Ukraina ma szansę stać się członkiem UE [Rydlewska 2006].

Po szczycie UE–Ukraina w Hadze 8 lipca 2004 r. miał miejsce „prawdziwy odwrót” w polityce zagranicznej Ukrainy. Unia Europejska nie przyznała wówczas Ukrainie statusu kraju z funkcjonującą gospodarką rynkową (bez podania przyczyn takiej decyzji). Nie został też podpisany plan działań Ukraina–UE. W rezultacie już 15 lipca prezydent Kuczma wydał dekret o wykreśleniu z doktryny wojennej kraju (przyjętej w czerwcu tego samego roku) punktów o członkostwie w NATO i UE jako priorytetowych celach polityki zagranicznej. W swoim komentarzu, który był reakcją na decyzje Kijowa, Unia po pierwsze wskazała, że współpraca między Ukrainą a UE jest owocna i konstruktywna, a po drugie powtórzyła, iż kwestia integracji Ukrainy z Unią nie jest na porządku dziennym. Uważa się, że komentarz ten był zupełnie nieadekwatny do powagi sytuacji [Rydlewska 2006].

10. Pomarańczowa rewolucja jako wyraz wyboru proeuropejskiej orientacji Ukrainy

Jesienią 2004 r. odbyły się na Ukrainie wybory prezydenckie. Mimo iż brało w nich udział 24 kandydatów, od początku wiadomo było, że realne szanse na zwycięstwo mają Wiktor Juszczenko oraz urzędujący premier – Wiktor Janukowycz. Jedną z jaskrawych linii podziału pomiędzy kandydatami była koncepcja polityki zagranicznej. Janukowycz był postrzegany jako zwolennik wzmocnienia integracji z Rosją i innymi państwami postsowieckimi, natomiast pod rządami Juszczenki (w opinii wielu wyborców) Ukraina mogła uzyskać szansę na członkostwo w Unii Europejskiej. Mimo iż Wiktor Janukowycz bez skrupułów wykorzystywał możliwości wpływania na wynik wyborów, jakie daje sprawowanie władzy (eksponowanie działalności premiera w posłusznych mu mediach oraz jednocześnie niedopuszczanie do głosu lub otwarte zwalczanie konkurentów, manipulacja spisami wyborców, itp.), nie spotkało się to ze zdecydowaną reakcją Zachodu. Zainteresowanie społeczności międzynarodowej wyborami na Ukrainie wzrosło po reakcji Rosji. Prezydent Putin bezpośrednio i zdecydowanie zaangażował się w walkę wyborczą na Ukrainie. Jednak wzrost zainteresowania nie wiązał się (do drugiej tury wyborów, która miała miejsce 21 listopada 2004 r.) z bardziej zdecydowanymi reakcjami Unii Europejskiej na wydarzenia na Ukrainie. Wypowiedzi polityków z Brukseli ograniczały się do zapewnień o uważnym śledzeniu toczącej się kampanii prezydenckiej oraz wyrażenia nadziei, że Ukraina wybierze drogę demokracji. Ze względu na „przepełnienie programu szczytu” odrzucono również propozycję, by na szczycie UE w Brukseli, który miał miejsce 5 listopada, wezwano władze w Kijowie do „respektowania równego pola” wobec obu kandydatów do fotela prezydenckiego [Rydlewska 2006].

Na szczególną uwagę zasługuje zachowanie się Polski. Od początku wspierała ona kandydaturę Wiktora Juszczenki i była rzecznikiem integracji Ukrainy z Unią Europejską. Polska wraz z Niemcami zgłosiła na szczycie projekt, aby w stosunkach z Ukrainą wyjść poza mało ambitny plan działania i uczynić Ukrainę kluczowym partnerem Unii. Za główne cele stawiano w projekcie zakończenie rozmów i przyznanie Ukrainie statusu gospodarki rynkowej, rozpoczęcie negocjacji o wolnym handlu, ułatwienie ruchu wizowego, przyspieszenie perspektyw udziału w jednolitym rynku i strefie wolnego handlu oraz podpisanie traktatu o strategicznym partnerstwie. Przedstawione punkty miałyby jednak być realizowane dopiero po dokonaniu demokratycznego wyboru przez Ukrainę [Rydlewska 2006].

Po sfalszowaniu drugiej tury wyborów i rozpętaniu się pomarańczowej rewolucji Unia Europejska zaczęła bardziej stanowczo reagować na wydarzenia mające miejsce na Ukrainie. 23 listopada 2004 r. UE stwierdziła, że drugi etap wyborów nie spełnił międzynarodowych standardów oraz apel o poddanie przegładowi przebiegu, jak i wyniku wyborów. 25 listopada 2004 r. na szczycie UE–Rosja Unia wydała oświadczenie, w którym po zapoznaniu się z relacjami obserwatorów oświad-

cza, że nie może zaakceptować wyniku wyborów. Równocześnie Parlament Europejski oraz władze poszczególnych państw zaapelowały do władz w Kijowie o powtórkę drugiej tury wyborów [Rydlewska 2006]. Drugą turę wyborów powtórzono 26 grudnia 2004 r. Na fotel prezydenta został wybrany prozachodni Wiktor Juszczenko. Rada Unii Europejskiej w swojej konkluzji stwierdziła, że wydarzenia, które miały miejsce na Ukrainie jasno pokazały, że społeczeństwo ukraińskie wybrało drogę demokracji, opierającą się na respektowaniu podstawowych wolności i pokoju. Były one również wiarygodnym dowodem na to, że europejskie aspiracje Ukrainy opierają się na wspólnych wartościach, jakie wyznają państwa europejskie oraz ich obywatele. Rada z zadowoleniem przyjęła wybór Wiktora Juszczenkę na fotel prezydenta oraz plany reform politycznych i ekonomicznych, które chce on przeprowadzić w czasie swojego urzędowania. Rada wyraziła także gotowość na wzmocnienie stosunków Unii Europejskiej z Ukrainą [EU Council... 2006].

11. Plan działania dla Ukrainy

Prace nad planem działania zostały zakończone jeszcze przed wyborami prezydenckimi na Ukrainie w 2004 r. Jednak wydarzenia związane z pomarańczową rewolucją doprowadziły do jego uzupełnienia i ostatecznego podpisania dopiero 21 lutego 2005 r. na szczycie Rady Współpracy Unii Europejskiej i Ukrainy. Plan działania obejmuje okres 3 lat i jest obszernym i wyczerpującym zbiorem zmian, jakie powinny zostać wprowadzone przez władze ukraińskie w różnych sferach życia. We wstępie dokumentu czytamy m.in., że wdrażanie planu z jednej strony pomoże wypełnić postanowienia „Porozumienia o partnerstwie i współpracy” pomiędzy UE i Ukrainą, podstawowego dokumentu, który reguluje stosunki UE–Ukraina, z drugiej będzie sprzyjać i wspierać integrację Ukrainy ze strukturami gospodarczymi i społecznymi UE. Plan działania (według zapisów zawartych w dokumencie) umożliwia wyjście poza dotychczasową formę współpracy w kierunku znacznego stopnia integracji, czego wyrazem mają być m.in. udział w jednolitym rynku europejskim oraz stopniowe uczestnictwo w kluczowych aspektach unijnych polityk i programów [Ukraine Action... 2006, s. 1].

Plan działania kładzie szczególny nacisk na:

- dalsze wzmacnianie stabilności i efektywności instytucji gwarantujących demokrację i rządy prawa,
- zapewnienie demokratycznego przebiegu wyborów parlamentarnych w 2006 r. zgodnie ze standardami międzynarodowymi,
- zapewnienie respektowania wolności mediów i wolności słowa,
- rozwinięcie i wzmacnianie możliwości konsultacji między Unią Europejską a Ukrainą w zakresie zarządzania kryzysami,
- wzmocnienie współpracy w zakresie rozbrojenia i nierozprzestrzeniania broni,
- uzyskanie członkostwa w Światowej Organizacji Handlu,

- stopniowe znoszenie restrykcji i barier pozataryfowych hamujących dwustronną wymianę handlową oraz wprowadzenie koniecznych reform,
- poprawę klimatu dla inwestorów poprzez niedyskryminujące, przejrzyste i przewidywalne warunki dla przedsiębiorców, uproszczenie procedur administracyjnych oraz walkę z korupcją,
- reformę podatkową i poprawę funkcjonowania administracji związanej z pobieraniem podatków oraz „zdrowe” zarządzanie finansami publicznymi,
- prowadzenie konstruktywnego dialogu dotyczącego ułatwień w przyznawaniu wiz obywatelom Ukrainy,
- stopniowe przybliżanie ukraińskiego ustawodawstwa, norm i standardów do obowiązujących w Unii Europejskiej, dalsze wzmacnianie potencjału administracyjnego i sądowego,
- rozwijanie dialogu w kwestii zatrudnienia pracowników migrujących,
- pełną implementację „Memorandum zrozumienia”, dotyczącego zamknięcia elektrowni atomowej w Czarnobylu [*Ukraine Action...* 2006, s. 6].

Postępy w realizacji zadań mają być monitorowane przez instytucje ustanowione na mocy „Porozumienia o partnerstwie i współpracy”. Pierwsza kontrola wdrożenia planu działania zostanie przeprowadzona w ciągu dwóch lat od jego przyjęcia.

12. Zakończenie

Unia Europejska nie była do niedawna zainteresowana rozwijaniem głębszych stosunków z Ukrainą. Za głównego partnera na Wschodzie uważana była Rosja, Ukraina natomiast zajmowała miejsce niejako w jej cieniu. Po 1 maja 2004 r. nastąpiły wyraźne zmiany w stosunkach Unii z Ukrainą. Uważa się, że istotną rolę odgrywa europejska polityka sąsiedztwa, która zawiera formułę umożliwiającą zainteresowanym krajom pogłębianie współpracy z UE. Formuła tej polityki w stosunku do wschodnich sąsiadów Unii odczytywana jest także jako wyraźny sygnał dla Moskwy, że chce ona rozwijać swoje stosunki z krajami takimi, jak Ukraina, Białoruś czy Mołdawia bez jej pośrednictwa. EPS nie została jednak oceniona jednoznacznie pozytywnie przez kraje Europy Wschodniej, w tym Ukrainę. Stawiała ona bowiem Ukrainę – kraj o wyraźnych aspiracjach członkowskich – na równi z innymi sąsiadami Unii, którzy choćby z racji położenia na kontynencie afrykańskim (kraje basenu Morza Śródziemnego) nie mają szans na członkostwo. W dokumencie strategicznym EPS nie ma również zarysowanej żadnej perspektywy członkostwa dla krajów nią objętych. Za porażkę Ukrainy i pozostałych krajów Europy Wschodniej uznać można także to, że nie powstał Wymiar Wschodni, o który zabiegały kraje przyjęte do Unii w 2004 r., w tym przede wszystkim Polska. Również wydarzenia w Kijowie związane z pomarańczową rewolucją pokazały, że instrumenty EPS są w stosunku do Ukrainy niewystarczające. Unia musiała wtedy *ad hoc* decydować o swojej postawie (poziomie zaangażowania) wobec kryzysu grożącego destabilizacją na Ukrainie, a następnie wobec społeczeństwa ukraińskie-

go, które nieoczekiwanie dało świadectwo przywiązania do wartości uznawanych w UE za fundamentalne i nowego, demokratycznie wybranego prezydenta o poglądach proeuropejskich i prointegracyjnych [Pelczyńska-Nałęcz 2006, s. 10].

Kolejnym mankamentem EPS jest również brak równowagi pomiędzy liczbą zobowiązań i zadań, jakie muszą przyjąć oraz zrealizować sąsiedzi, a korzyściami, jakie oferuje strona unijna. EPS nie tylko nie daje perspektyw członkowskich, ale także inne koncesje ze strony UE nie są konkretnie określone ani co do zakresu, ani warunków czy też terminów realizacji. Mechanizmy oraz cele EPS określone są w sposób ogólny, co z jednej strony daje możliwość dużego zaangażowania UE, łącznie z dopuszczeniem perspektyw członkowskich, z drugiej strony umożliwia UE zdystansowane podejście lub tworzenie pozorów rzeczywistych działań. EPS nie przesądza tym samym definitywnie o charakterze zaangażowania Unii. Elastyczność tę można uważać za pozytywną cechę, która stwarza szansę na ewolucyjną zmianę formuły pod wpływem nowych doświadczeń oraz zmieniającej się rzeczywistości. Jednak brak równowagi pomiędzy dużymi aspiracjami wpływania na otoczenie a ograniczoną ofertą UE wobec tegoż otoczenia, w połączeniu z niepewnością co do zachowania się Unii w przyszłości, może wpłynąć negatywnie na postępy we wdrażaniu EPS [Pelczyńska-Nałęcz 2006, s. 5-6, 31].

Chociaż widać znaczny postęp we wzajemnych stosunkach UE i Ukrainy, to uważa się, że jest on wciąż zbyt wolny. Przełomem mogłoby być zaproszenie Ukrainy do członkostwa w Unii Europejskiej, czego EPS w bliskiej przyszłości nie przewiduje. Nie podlega dyskusji, że obecnie Ukraina nie jest gotowa do członkostwa, jednak zaproszenie do negocjacji byłoby wyraźnym gestem politycznym i ta decyzja najprawdopodobniej przyspieszyłaby tempo niezbędnych przemian i byłaby bodźcem dla reform gospodarczych i politycznych [Trzeciak 2006]. Przedstawiając koncepcję europejskiej polityki sąsiedztwa, Komisja Europejska chciała wyraźnie uniknąć zobowiązań wobec swoich sąsiadów. W przeszłości UE uczyniła to wobec państw Półwyspu Bałkańskiego i Turcji, których ewentualne członkostwo w UE przeraża wielu w Europie. Szczególnie perspektywa wejścia Turcji do Unii Europejskiej jest zmartwieniem dla europejskich rządów i wpływa na usztywnienie stanowiska m.in. wobec Ukrainy [Cichocki 2006].

Stosunki Unia Europejska-Ukraina po 2004 r. uległy znacznej intensyfikacji i dynamizacji. Nastąpiło to przede wszystkim po wydarzeniach związanych z pomarańczową rewolucją. Kraje Europy Zachodniej, po dziesięcioleciu postrzegania Ukrainy jako *angle mort* na mapie Europy, zwróciły wtedy uwagę na ten postradziecki kraj, w którym (niejako za plecami Rosji) ukształtowały się poglądy demokratyczne oraz społeczeństwo obywatelskie [Rydlewska 2006]. Uważa się, że to europejska polityka sąsiedztwa dostarczyła formuły, w ramach której Bruksela mogła zareagować na te wydarzenia. Reakcję tę można określić jako ustanowienie bezpiecznego, z punktu widzenia UE, dystansu. Z jednej strony Unia dała wyraz woli współpracy z Ukrainą oraz przywiązania do reform w tym kraju, z drugiej jednak zaznaczyła, że nie jest skłonna ponosić kosztów tych przemian zarówno

ekonomicznych, politycznych, jaki i w wymiarze bezpieczeństwa. To pierwsze podejście znalazło wyraz w licznych przyjaznych politycznych gestach, to drugie – w bardzo ostrożnej ofercie UE zawartej w planie działania. W dokumencie tym nie znalazły się prawie żadne konkretne ustalenia, jak np. wprowadzenie asymetrycznych stosunków handlowych w ważnych dla Ukrainy sektorach gospodarki (takich, jak: przemysł metalurgiczny, spożywczy i tekstylny) czy też zapowiedź podpisania umowy stowarzyszeniowej. Poza rezolucją Parlamentu Europejskiego, której znaczenie w Unii jest ograniczone, nie uległo złagodzeniu stanowisko Unii wstrzymujące się od formułowania nawet bardzo odległych perspektyw członkowskich dla Ukrainy [Pelczyńska-Nałęcz 2006, s. 13].

Literatura

- Brzeziński Z., *Wielka szachownica*, Warszawa 1999, za: D. Rydlewska, *Pomarańczowa rewolucja na tle stosunków Ukrainy z Unią Europejską*, <http://www.eecd.org.pl/pl/www/region/ukraina/felietony/rydlewska.htm> (15.05.2006).
- Cichocki B., *Strategia polityki sąsiedzkiej Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 3/4 (8/9), http://www.eecd.org.pl/pl/www/region/polityka/polit_sasiedztwa.htm (15.05.2006).
- EU Council Conclusions: Ukraine*, Rada Unii Europejskiej, 7 lutego 2005, <http://www.delukr.ec.europa.eu/page33949.html>, (15.05.2006).
- European Neighbourhood Policy – Country Paper*, Commission Staff Working Paper, COM (2004) 373 final, Komisja Europejska, Bruksela 2004, <http://www.delukr.ec.europa.eu/page27836.html> (15.05.2005).
- European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Komisja Europejska, Bruksela 12.05.2004, http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf (15.05.2006).
- Pelczyńska-Nałęcz K., *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Moldawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl, Warszawa, czerwiec 2005.
- Pelczyńska-Nałęcz K., *Polska polityka wschodnia a Europejska Polityka Sąsiedztwa*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004 nr 3/4 (8/9), http://www.eecd.org.pl/pl/www/region/polityka/polit_sasiedztwa_a_pol.htm (15.05.2006).
- Rydlewska D., *Pomarańczowa rewolucja na tle stosunków Ukrainy z Unią Europejską*, <http://www.eecd.org.pl/pl/www/region/ukraina/felietony/rydlewska.htm> (15.05.2006).
- The EU's Relations with Ukraine – General Facts and Framework*, <http://www.delukr.ec.europa.eu/page36480.html>, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej na Ukrainie (15.05.2006).
- Trzeciak S., *Polska–Ukraina–Zachód: strategiczne partnerstwo*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2004 nr 3/4 (8/9), Instytut Środkowoeuropejski, http://www.eecd.org.pl/pl/www/region/polityka/pl_ua_zach.htm (15.05.2006).
- Ukraine Action Plan*, 21 lutego 2005, <http://www.delukr.ec.europa.eu/files/Action%20Plan%20Text-final-website.pdf> (15.05.2006).
- What is the Neighbourhood Policy?*, http://ec.europa.eu/comm/world/enp/policy_en.htm Komisja Europejska, (15.05.2006).
- Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Com (2003) 104 final, Komisja Europejska, Bruksela 2003, http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf (15.05.2006).

THE EU–UKRAINE RELATIONS IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY

Summary

Beginning of the EU–Ukraine relations is dated on December 1991, when the Ukrainian society in referendum decided on entire independence of the country. The first reaction of the European Communities was declaration in which democratic character of referendum has been stressed. In 1998 the European Union and Ukraine signed the Partnership and Co-operation Agreement, which established institutional framework of mutual relations. The EU enlargement in 2004 caused a new situation for both parties. It is the first time in their history when the EU shares its border with Ukraine. To avoid the emergence of new dividing lines between enlarged EU and its neighbours the European Neighbourhood Policy was developed in May 2004.

The aim of this article is to present the consequences of establishing the ENP for the EU–Ukraine relations. The first part presents the concept of the European Neighbourhood Policy, its origin, aims and instruments. Then the EU–Ukraine relations have been described with special stress on European context of „Orange Revolution”. The next part of the article is an attempt to answer how the European Neighbourhood Policy has influenced EU–Ukraine relations.

Łukasz Olipra – mgr doktorant w Katedrze Polityki Gospodarczej i Europejskich Studiów Regionalnych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.