

Agnieszka Legucka

Ewolucja polityki Unii Europejskiej wobec Ukrainy

Doctrina. Studia społeczno-polityczne 5, 113-123

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Agnieszka Legucka

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego
Filia w Piotrkowie Trybunalskim

Ewolucja polityki Unii Europejskiej wobec Ukrainy

Niepodległa Ukraina interesowała polityków i publicystów zachodnich, głównie przez pryzmat przemian wewnętrznych w tym kraju. Zdaniem wielu z nich istniało duże prawdopodobieństwo, że wewnątrzukraińskie procesy doprowadzą do poważnej destabilizacji w regionie¹. Z kolei w ukraińskiej polityce zagranicznej było tak wiele meandrów, że politykom europejskim łatwiej było spoglądać na Ukrainę przez pryzmat Federacji Rosyjskiej. Czynniki rosyjski zaważył na stosunkach UE–Ukraina. Z jednej strony Unia Europejska w sposób uprzywilejowany i priorytetowy traktowała stosunki z Federacją Rosyjską, jako sukcesorką ZSRR, na obszarze postradzieckim. Z drugiej strony, władzom ukraińskim niezwykle trudno było zerwać więzi z północno-wschodnim sąsiadem. Mimo deklaracji proeuropejskich, pod koniec lat dziewięćdziesiątych władze w Kijowie zdecydowały się na zbliżenie z Rosją. Do przełomu w tym procesie doszło pod wpływem dwóch wydarzeń: rozszerzenia Unii Europejskiej, przyjęcia m.in. Polski, która stała się rzecznikiem spraw ukraińskich w Brukseli, oraz „pomarańczowej rewolucji” i poparciu UE dla Ukrainy w sprawie demokratycznych reform i dalszych procesów integracyjnych.

Pierwsze kontakty i budowanie podstaw instytucjonalnych UE–Ukraina

Po ogłoszeniu przez Ukrainę „Aktu Niepodległości” 24 sierpnia 1991 r., a następnie przeprowadzeniu ogólnokrajowego referendum w tej sprawie, Unia Europejska wydała deklarację, w której z zadowoleniem przyjęła demokratyczny charakter tych wydarzeń i wezwała Kijów do dialogu z Brukselą. Pierwszy akt prawny, który podpisała Ukraina z UE 11 lutego 1992 r. nosił nazwę: „O realizacji programu technicznej pomocy”. Do pierwszego spotkania prezydenta Leonida Krawczuka z Jacques’em Delors’em – przewodniczącym Komisji Europejskiej, doszło 14 września 1992 r., w październiku 1993 r. zaś otwarto przedstawicielstwo UE w Kijowie. Były to symboliczne gesty ze strony Zachodu. O aktywizacji stosunków Ukrainy z Unią Europejską możemy mówić dopiero po 1994 r., gdy do władzy doszedł Leonid Kuczma. Początkowo prezydent prowadził politykę łagodzenia napięć w stosunkach z Rosją. Udało mu się ustabilizować sytuację wewnętrzną, zahamować hiperinflację i zminimalizować skutki ro-

¹ T.A. Olszański, *Trud niepodległości. Ukraina na przełomie tysiącleci*, Kraków 2003, s. 7.

syjsko-ukraińskiej wojny celnej. Jednocześnie nawiązał ważne relacje ze Wspólnotą Europejską.

Przed wszystkim dla Zachodu istotne było sfinalizowanie problemu broni jądrowej na Ukrainie. Unia Europejska wydała kilka deklaracji i jedno wspólne stanowisko w tej sprawie, co oznaczało, że dla polityków europejskich problem nuklearny Ukrainy był jednym z najważniejszych we wzajemnych stosunkach. Przekazanie w 1994 r. Rosji całości arsenału nuklearnego umocniło pozycję Ukrainy na arenie międzynarodowej i stworzyło dogodny klimat do współpracy.

Podstawą instytucjonalną wzajemnych stosunków między Ukrainą i Unią Europejską jest „Porozumienie o partnerstwie i współpracy”, które zostało podpisane 16 czerwca 1994 r. w Luksemburgu (PCA – Partnership and Cooperation Agreement). Obejmuje ono wiele spraw dotyczących handlu, gospodarki, współpracy finansowej pomiędzy krajami członkowskimi z jednej strony a Ukrainą z drugiej. Mówi się w nim o pragnieniu stworzenia strefy wolnego handlu oraz wsparciu aspiracji Ukrainy do członkostwa w GATT/WTO, do którego Kijów zgłosił akces na początku lat dziewięćdziesiątych².

Dokument określa w sposób ogólny podstawy, na jakich powinny oprzeć się wzajemne relacje Ukrainy i Unii Europejskiej. W szczególności ma on:

- *stworzyć odpowiednie warunki dla politycznego dialogu umożliwiającego rozwój bliższych relacji politycznych;*
- *promować rozwój handlu oraz wzrost inwestycji, jak również harmonizację stosunków gospodarczych i wspierać ich stały rozwój;*
- *zapewniać podstawową współpracę w zakresie wymiany gospodarczej, socjalnej, naukowej, kulturowej i technologicznej;*
- *wspierać wysiłki Ukrainy w utrwalaniu demokratycznych przemian oraz przemian w gospodarce, aby stała się ona w pełni gospodarką rynkową³.*

Konsultacje na najwyższym szczeblu państwowym i dialog polityczny zinstytucjonalizowane zostały w postaci Rady Współpracy UE-Ukraina (Cooperation Council), Komitetu Współpracy oraz Komitetu Parlamentarnego odpowiedzialnego za kontakty między parlamentami Ukrainy i państw członkowskich (Parliamentary Cooperation Commitet). Dokument wszedł w całości w życie 1 marca 1998 r.⁴.

Jednym z ważniejszych dokumentów przyjętych przez Unię Europejską w sprawie Ukrainy była wspólna strategia (Common Strategy) UE wobec Ukrainy⁵. Zaakceptowała ją Rada Europejska w Helsinkach 10 grudnia 1999 r. Był to drugi dokument tego typu, po wspólnej strategii UE wobec Rosji, który określił ogólną wizję rozwoju partnerstwa między Unią Europejską i wschodnim sąsia-

² A. Mazarki, Y. Voronova, *Specyficzne cechy ekonomicznej integracji Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] *Wybrane kierunki dostosowywania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 24 czerwca 1998 r. w Wyższej Szkole Zarządzania i Marketingu w Warszawie*, Warszawa 1999, s. 124.

³ *Partnership and Cooperation Agreement*, „Official Journal of the European Communities”, 1998, nr z 19 lutego; Ch. Hillion, *Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and the New Independent States of the Ex-Soviet Union*, „European Foreign Affairs Review”, 1998, nr 3, s. 399-420.

⁴ Porozumienie o handlu weszło w życie w 1995 r.

⁵ *European Council Common Strategy on Ukraine*, „Official Journal of the European Communities” 1999, nr z 11 grudnia, s. 9.

dem. Państwa członkowskie potwierdziły pragnienie umacniania przemian demokratycznych i rynkowych w tym kraju. Zadeklarowano, że celem wspólnej strategii jest umocnienie strategicznego partnerstwa między UE i Ukrainą, bazującego na Partnership and Cooperation Agreement (PCA). Jednocześnie podkreślono, że obie strony mają zamiar współpracować na rzecz stabilizacji i bezpieczeństwa w Europie, ochrony środowiska, energetycznego i nuklearnego bezpieczeństwa, wzmocnienia współpracy pomiędzy UE i Ukrainą odnośnie rozszerzenia oraz w sprawach wewnętrznych i sprawiedliwości. Podkreśla się, że wolna, niepodległa i stabilna Ukraina jest jednym z najważniejszych sukcesów nowej Europy i świadczy o prawdziwym zakończeniu zimnej wojny⁶.

Odpowiedzialną za realizację wspólnej strategii została Rada Unii Europejskiej oraz Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB. Miał on wspierać Radę UE we wszelkich przedsięwzięciach zmierzających do realizacji celów wspólnej strategii. Ze wspólną strategią miały być zgodne pozostałe programy, instrumenty i działania prowadzone przez Unię Europejską. Obowiązki Rady Unii Europejskiej we wspólnej strategii UE wobec Ukrainy są identyczne jak te, które zostały zwarte we wspólnej strategii wobec Rosji. Przyjęcie tego dokumentu wobec Ukrainy dało ważny sygnał poparcia Unii Europejskiej dla tego państwa.

W marcu 2002 r. eksperci obu stron – ukraińskiej i unijnej - podsumowali wprowadzanie w życie założeń „Porozumienia o partnerstwie i współpracy”, który nadal pozostaje najważniejszym dokumentem regulującym wzajemne relacje⁷. „Joint Report on Implementation of the Partnership and Cooperation Agreement between the EU and Ukraine” został przedstawiony podczas posiedzenia Rady Współpracy i uwzględnia zagadnienia, które nie były zaznaczone w PCA, a stanowiły ważny element politycznego dialogu między stronami. Chodziło w szczególności o polityki UE, które zostały przyjęte bądź zreformowane, po podpisaniu PCA z Ukrainą. Chodziło o Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony oraz Wymiar Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

Zdaniem Jewhena Perełyhina, dyrektora departamentu integracji europejskiej w ukraińskim MSZ, PCA „wyczerpał się zarówno w swojej treści, jak i z punktu widzenia politycznego. Ramy prawne dokumentu nie mogą sprostać dalszym potrzebom rozwoju strategicznego partnerstwa między Ukrainą a rozszerzoną UE, a także osiągnięciu głównego celu, jakim jest wstąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej”⁸.

Meandry ukraińskiej polityki integracyjnej

Ukraina prowadziła politykę wielosektorowości, co w praktyce oznaczało dokonywanie nieoczekiwanych „zwrotów” w polityce zagranicznej, raz zbliżając się do Zachodu, raz do Rosji. Już w okresie prezydentury Leonida Kuczmy Ukraina wielokrotnie powtarzała pragnienie integracji ze strukturami europejskimi. 8–9 czerwca 1998 r. podczas pierwszego spotkania Rady Współpracy Ukraina – UE premier Ukrainy ogłosił, że jego kraj zdąży do członkostwa w Unii

⁶ J. Starzyk, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, Warszawa 2001, s. 205.

⁷ *Joint Report on Implementation of the Partnership and Cooperation Agreement between the EU and Ukraine, March 2002*, www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm#maj

⁸ J. Perełyhin, *Ukraina i Unia Europejska*, [w:] *Dokąd zmierza Ukraina. Wybór materiałów pokonferencyjnych*, Warszawa 2003, s. 32.

Europejskiej. Kilka dni później potwierdził to prezydent Leonid Kuczma, wydając dekret o „Strategii integracji z Unią Europejską” w którym zapowiedział, że w roku 2007 Ukraina będzie posiadać niezbędne warunki, aby stać się pełnoprawnym członkiem tej europejskiej struktury. Ponownie 18 czerwca 2002 r. prezydent Ukrainy, w dorocznym orędziu państwowym potwierdził prozachodni kurs polityki zagranicznej i jako cel strategiczny wskazał integrację europejską⁹. Warunkiem niezbędnym do wypełnienia tego celu miały być reformy wewnętrzne.

Deklaracje o integracji europejskiej Ukrainy nie miały pokrycia w faktach, a wręcz przeciwnie. Podpisanie 19 września 2003 r. umowy o utworzeniu Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG) z Rosją, Białorusią i Kazachstanem, przekreślało możliwości realizacji niektórych porozumień z UE. Günter Verheugen, komisarz ds. rozszerzenia Unii Europejskiej, ostrzegał, że umowa o WPG może „mieć poważne skutki dla stosunków Ukrainy z Unią Europejską”¹⁰. Dotychczas struktura ta nie nabrała realnego kształtu i może ją czekać podobny los, jak wielu pozostałych inicjatyw na obszarze WNP. Ukraina wyraźnie wykonała wówczas gest w stosunku do Moskwy, a nie Brukseli.

W stosunkach Ukraina–Unia Europejska było więcej pretensji i roszczeń niż konkretnych projektów do realizacji¹¹. Ukraina zarzucała UE, że jej pomoc jest niewystarczająca i nie zauważa ona problemów wschodniego sąsiada. Z kolei unijni dyplomaci krytykowali Ukrainę za brak reform demokratycznych, korupcję, ograniczanie wolności słowa. Podczas konferencji „Ukraina w Europie” (październik 2002 r.) Javier Solana, wysoki przedstawiciel ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oświadczył, że „brak stabilizacji na Ukrainie jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa w Europie”, wyrażając jednocześnie opinię, że „czasami wydaje się, że Ukraina gra zasadami demokracji, a nie według zasad demokracji”¹². Ukraińcy podkreślali wówczas, że w tym czasie w Rosji toczy się wojna czeczeńska i nagminnie łamane są prawa człowieka, a mimo to Unia rozmawia z Moskwą, w tym samym czasie piętnując Kijów. Niektórzy politycy ukraińscy zbijali kapitał polityczny na rozgoryczeniu „europejskim wyborem” Ukrainy. Wiktor Janukowycz, ówczesny premier (2004 r.) przekonywał, że „możemy zbudować sobie Brukselę w Doniecku lub Lwowie, zamiast jeździć do niej wagonem III klasy”¹³.

Rozszerzenie UE – implikacje dla Ukrainy

Perspektywa rozszerzenia Unii Europejskiej wymusiła na państwach członkowskich UE zajęcie stanowiska, w jaki sposób ułożyć relacje z nowym sąsiedztwem Unii¹⁴. Pierwszy projekt został przedstawiony w marcu 2003 r. w komunikacie Komisji Europejskiej „Szeroka Europa – Sąsiedztwo: nowe ramy

⁹ *Europejski wybór Ukrainy – hasło czy polityczny projekt*, „Komentarze OSW” 2002, nr z czerwca.

¹⁰ W. Radziwiłowicz, *Ukraina podpisała układ z Rosją, Białorusią i Kazachstanem, ale z poprawkami*, „Gazeta Wyborcza” 2003, nr z 19 września.

¹¹ W. Lenarczyk, *Europejskie i euroatlantyckie aspiracje Ukrainy w ocenie niemieckiej*, Lublin 2003, s. 28.

¹² „Hołos Ukrainy”, *Media zagraniczne o Polsce i polskiej kulturze na świecie*, „Biuletyn MSZ”, 1949/2702/XI, s. 3.

¹³ *Oslabienie europejskiego wektora polityki zagranicznej Ukrainy*, „Komentarze OSW”, 2004, nr z 6 maja.

¹⁴ Prace nad tą koncepcją rozpoczęto w trakcie negocjacji akcesyjnych Polski już w 1998 r.

stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami¹⁵. Ostateczna koncepcja prezentująca całościową długoterminową wizję relacji UE z sąsiadami została opublikowana przez Komisję Europejską 12 maja 2004 r. w „Dokumencie Strategicznym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa”. Został on następnie zatwierdzony przez Radę w czerwcu 2004. Miała to być całościowa wizja unijnej polityki wobec tych państw, dla których na razie nie przewidywało się członkostwa. W tej grupie znajdowała się m.in. Ukraina. Dodatkowo został opracowany i obustronnie zatwierdzony plan działania UE–Ukraina.

1 maja 2004 r. Ukraina zbliżyła się geograficznie do Unii Europejskiej. Na ukraińskiej zachodniej granicy zapanował odmienny system wizowy i kontrolny, zwany systemem z Schengen, który umożliwia zniesienie kontroli osób przekraczających granice wewnątrz organizacji kosztem ściślejszych kontroli na granicach zewnętrznych Unii¹⁶. W przypadku obecnego rozszerzenia mieszkańców Rosji, Białorusi i Ukrainy obowiązuje konieczność posiadania wiz przy przekraczaniu granicy z UE, w tym przy przekraczaniu granicy z Polską. Obywatele Ukrainy obawiali się utraty dotychczasowych kontaktów przygranicznych i pogorszenia się sytuacji gospodarczej, bo zmniejszy się m.in. handel. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że Ukraińcy dobrze sobie radzą z trybem wizowym, a Polska wydaje obywatelom Ukrainy bezpłatnie.

„Pomarańczowa rewolucja” i intensyfikacja kontaktów UE z Ukrainą

Do czasu „pomarańczowej rewolucji” Ukraina miała złą opinię w państwach Unii Europejskiej. Główną przyczyną było przyjmowanie „białorusko-rosyjskiego” modelu władzy – podobnego do dyktatury i skupiania władzy w jednym ręku. Leonid Kuczma zyskiwał więcej poparcia w Moskwie, niż na Zachodzie. Metody sprawowania rządów: korupcja, afery prywatyzacyjne, afera z Kolczugami, prześladowania dziennikarzy i zamordowanie opozycyjnego dziennikarza Gieorgija Gongadze i wiele innych spraw przyczyniało się do negatywnego obrazu Ukrainy w świecie.

Burzliwy przebieg wyborów prezydenckich na Ukrainie pod koniec 2004 r. wymusił, choć nie bez oporów, reakcję Unii Europejskiej. Austriacka kandydatka na stanowisko komisarza UE ds. stosunków zewnętrznych i polityki sąsiedztwa, Benita Ferrero-Wladner, twierdziła, że „będzie śledzić ukraińską kampanię prezydencką”, ale unikała konkretnych zobowiązań, mówiła, że „zrobi wszystko, co może, by utrzymać Ukrainę po naszej stronie (...) mam nadzieję, że Ukraina pójdzie drogą demokracji i że będziemy mogli uznać te wybory za uczciwe i wolne”¹⁷. Jej zdaniem, UE mogłaby w najlepszym wypadku zaoferować Ukrainie ściślejszą współpracę – udział we wspólnym rynku i ruch bezwizowy. Dużą rolę w zaangażowaniu Unii w sprawę ukraińskich wyborów odegrała inicjatywa nowych krajów członkowskich – Polski i Litwy. Polscy eurodeputowani do Parlamentu Europejskiego postulowali wzmocnienie więzi Unii Europejskiej z Ukrainą, co ożywiłoby nad Dnieprem nastroje prozachodnie. W październiku 2004 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski i Niemiec oświadczyli, że UE powinna

¹⁵ *Szersza Europa – koncepcja unijnej polityki wobec sąsiadów*, „Komentarze OSW” 2003, nr z 20 marca.

¹⁶ W. Lenarczyk, *Europejskie i atlantyckie...*, s. 30.

¹⁷ „Gazeta Wyborcza” 2004, nr z 6 października.

wysłać pozytywny sygnał Ukrainie”. Ministrowie stwierdzili ponadto, że przygotowywany przez Komisję Europejską plan współpracy sąsiedzkiej z Ukrainą to ważny, ale nie jedyny instrument polityki wobec Kijowa, gdyż Ukraina jest kluczowym sąsiadem w regionalnym i światowym bezpieczeństwie. Razem uznali, że sprawą zasadniczą jest to, aby UE wyszła poza Plan Działania. W szczególności zaproponowali zakończenie procedury uznawania ukraińskiej gospodarki za „rynkową”, rozpoczęcie rozmów o wolnym handlu i udziale Ukrainy w unijnym rynku, ułatwienie ruchy transgranicznego i wreszcie podpisanie traktatu o strategicznym partnerstwie¹⁸.

Po pierwszej turze wyborów prezydenckich na Ukrainie, w specjalnym komunikacie, Unia Europejska zwróciła uwagę na poważne problemy z listami wyborczymi oraz niewystarczającą liczbę lokali wyborczych. Organizację głosowania skrytykowała także OBWE. Mimo tych deklaracji Unia nie była poważnie zaangażowana w sprawy ukraińskie. Na początku listopada Polska starała się przekonać inne kraje Unii Europejskiej, że szczyt Rady Europejskiej w Brukseli (4–5 listopad 2004 r.) powinien wezwać władze ukraińskie do równego traktowania obu kandydatów. Wprawdzie przed spotkaniem polski premier Marek Belka uzyskał poparcie kanclerza Niemiec, ale Francja i Włochy były wobec takiej deklaracji niechętne. Naszej dyplomacji już podczas trwania szczytu udało się jednak przeforsować apel Unii do władz Ukrainy o „stworzenie warunków do wolny i uczciwych wyborów”, a także o zapewnienie kandydatom „równego dostępu do państwowych mediów”. W dokumencie końcowym przywódcy państw UE wyrazili, „żał, że pierwsza tura wyborów prezydenckich na Ukrainie nie spełniła międzynarodowych standardów demokratycznych wyborów”, co było jednoznaczne z potępieniem obozu władzy. Parlament Europejski zaapelował o przeprowadzenie uczciwych wyborów prezydenckich na Ukrainie. W rezolucji zapowiedziano, że UE zobowiązuje się do „podjęcia działań mających na celu uwzględnienie europejskich aspiracji Ukrainy”, jeśli Kijów zacznie przestrzegać standardów demokracji¹⁹.

22 listopada 2004 r. Rada UE stwierdziła, że Unia jest „zaniepokojona i rozczarowana” przebiegiem drugiej tury wyborów, które „nie spełniły oczekiwań co do standardów demokratycznych”, i zaapelowała, by zarówno przebieg wyborów, jaki i ich wynik poddać kontroli. Stojący wówczas na czele Rady UE Bernard Bot, szef holenderskiej dyplomacji, zapowiedział, że wszystkie państwa UE wezwą ukraińskich ambasadorów, by powiedzieć im, że „druga tura wyborów nie spełniła międzynarodowych standardów”. W podobnym tonie przemawiał Javier Solana, który powiedział, że „nie można zaakceptować sfałszowanych wyników wyborczych na Ukrainie. (...) Obecnie relacje UE-Ukraina zależą głównie od relacji Ukraina–demokracja”²⁰. Dalej poszła Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego, która 24 listopada 2004 r. stwierdziła, że wybory na Ukrainie zostały zmanipulowane i nie można uznać ich wyników. Podkreślono, że Ukraińcom nie pozwolono w sposób wolny wybrać prezydenta, a oficjalnie ogłoszony zwycięzca W. Janukowycz „straci wiarygodność w oczach

¹⁸ P. Turczyński, *Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe”, kwiecień-marzec 2005, s. 66-67.

¹⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiej – dok. P6_TA(2004)0062, pkt 40-44.

²⁰ Cyt. za: P. Turczyński, *Polityka Unii...*, s. 71.

społeczności międzynarodowej i zaszkodzi interesom Ukrainy”. Zaapelowano także do władz o niestosowanie siły.

Sprawę Ukrainy poruszono następnie na szczycie UE-Rosja 25 listopada 2005 r. w Hadze. Unijni przedstawiciele byli zaniepokojeni przebiegiem wyborów, natomiast prezydent Władimir Putin przekonywał: „Nie mamy prawa w jakikolwiek sposób mieszać się w proces wyborczy ani narzucać Ukraińcom naszych opinii. Nie mamy moralnego prawa popychać dużego kraju europejskiego do masowego nieporządku na ulicach. Wszystkie sprawy związane z wyborami powinny być rozpatrzone w ramach ukraińskiej konstytucji i prawa wyborczego”. Szczyt nie przyniósł Unii oczekiwanych rezultatów, ponieważ prezydent Putin nie zgodził się na podpisanie porozumienia o współpracy gospodarczej, która miała objąć wszystkich „wspólnych sąsiadów”, w tym Ukrainę²¹.

Inicjatywy Unii Europejskiej nie wychodziły poza ramy perswazji i dyplomacji. Brukseli nie stać było na ostre posunięcia, w rodzaju sankcji politycznych i ekonomicznych, co zapowiadał rząd Stanów Zjednoczonych. Wynikało to ze zróżnicowania wielu podejść społeczeństw europejskich. W głównych czasopiśmie („The Independent”, „Spectator”, „The Guardian”, „Le Figaro”) opisywano ukraińskie wydarzenia w kategoriach zagrożenia dla stabilności Europy i jej stosunków z Rosją oraz ostrzegano przed wybuchem ukraińskiego nacjonalizmu czy wręcz rozłamem kraju. Media pomijały wolę i aspirację ukraińskiego społeczeństwa i w przeciwieństwie do polskich nośników informacji brak było migawek z Placu Niepodległości, gdzie tysiące Ukraińców wyrażało swoje poparcie dla demokratycznych wyborów. W początkowych relacjach BBC i CNN na pierwszym planie był Władimir Putin, a w tle zaburzenia wewnętrzne na Ukrainie.

26 listopada 2005 r. na prośbę Leonida Kuczmy i Wiktora Juszczenki do Kijowa przybył z misją mediacyjną polski prezydent Aleksander Kwaśniewski. Wcześniej zaapelował do partnerów z Unii Europejskiej o współpracę. Pierwszy udzielił mu poparcia Javier Solana, szef unijnej dyplomacji. Po trudnych negocjacjach udało się zebrać wokół „okrągłego stołu” dziewięciu polityków: czterech Ukraińców (L. Kuczma, W. Janukowycz, W. Juszczenko i szef parlamentu W. Łytwyn) oraz pięciu cudzoziemców (A. Kwaśniewski, J. Solana, prezydent Litwy V. Adamcus, sekretarz generalny OBWE – J. Kubisz oraz B. Gryzłow – szef rosyjskiej Dumy). Europarlamentarzysta Włodzimierz Cimoszewicz skomentował ówczesną sytuację: „Problemem Ukraińców po drugiej turze wyborów była niezdolność do rozmowy. Jedna strona twierdziła – wbrew oczywistym faktom – że wszystko jest w porządku. Drugi to odrzucali, ale poza pryncypialnym sprzeciwem nie mieli propozycji, co robić”²².

Z powodu na wydarzeń na Ukrainie, na początku grudnia 2004 r. Parlament Europejski przeprowadził specjalną debatę na ten temat. Jerzy Buzek zaproponował wówczas cztery warunki, które powinny spełniać władze w Kijowie: rozwiązanie kryzysu bez użycia siły; zachowanie integralności terytorialnej państwa; powtórzenie bez fałszerstw drugiej tury wyborów; zapewnienie obu kandydatom równego dostępu do mediów państwowych. W tym samym czasie L. Kuczma wyjechał do Moskwy, gdzie zarzucił delegacji Parlamentu Europejskiego podsycanie emocji i przekonywał, że należy powtórzyć całe wybory,

²¹ J. Bielecki, *Kryzysu nie można pominąć milczeniem*, „Rzeczpospolita” 2004, nr z 9 listopada.

²² Wywiad z Włodzimierzem Cimoszewiczem, „Gazeta Wyborcza” 2004, nr z 27 grudnia.

a nie tylko drugą turę. 3 grudnia 2004 r. orzekł, że należy przeprowadzić II turę wyborów do 26 grudnia i zmienić skład Centralnej Komisji Wyborczej. Kilka dni później przy kolejnym „okrągłym stole” 6 grudnia 2004 r. przyjęto kompromis: zmiana ordynacji wyborczej w zamian za zmianę konstytucji.

Unia Europejska poparła demokratyczne przemiany na Ukrainie. Javier Solana podsumował unijną politykę w czasie tych wydarzeń: „Był to przykład polityki zagranicznej UE w najlepszej formie: silnej pod względem wsparcia wartości europejskich; nieugiętej w obronie demokratycznych aspiracji Ukrainy; otwartej i szczerzej w dialogu z Rosją oraz pragmatycznej pod względem współpracy pomiędzy stolicami a Brukselą”²³.

23 stycznia 2005 r. Wiktor Juszczenko został zaprzysiężony na urząd prezydenta Ukrainy. W pierwszym przemówieniu, wygłoszonym na Majdanie Swobody (pl. Wolności), zapowiedział integrację z Unią Europejską jako podstawę polityki zagranicznej²⁴.

Pierwsze podróże prezydenta W. Juszczenki potwierdziły te założenia, choć za namową Aleksandra Kwaśniewskiego pierwszą wizytę złożył on w Moskwie. Miała ona podkreślić, że Rosja pozostaje strategicznym partnerem Ukrainy, ale ich relacje muszą być oparte na nowych „racjonalnych zasadach” – muszą uwzględniać interesy państwowe Ukrainy i nie mogą blokować jej swobody wyboru w sprawach politycznych i gospodarczych²⁵. Podczas wizyty w Strasburgu, przemawiając w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy 25 stycznia 2005 r. Wiktor Juszczenko powtórzył priorytety w polityce zagranicznej Ukrainy: integracja z Unią Europejską oraz jak najlepsze stosunki z Rosją i innymi państwami, szczególnie z sąsiadami.

Pierwszym etapem realizacji tych celów ma być wprowadzenie w życie Planu Działań UE–Ukraina, po którego wdrożeniu były przesłanki uzyskania statusu państwa o gospodarce rynkowej, wstąpienia do Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz porozumienia w sprawie zawarcia umowy o strefie wolnego handlu.

W Krakowie, podczas obchodów 60. rocznicy wyzwolenia obozu koncentracyjnego w Oświęcimiu 26-27 stycznia 2005 r. W. Juszczenko stwierdził, że strategicznemu celowi, jakim jest członkostwo w UE, zostaną podporządkowane zasadnicze decyzje nowych władz²⁶. Zasugerował nawet możliwość rewizji umów o Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej, jeżeli będą one utrudniać integrację europejską Ukrainy. W wywiadzie dla „The Times” prezydent Juszczenko potwierdził, że Ukraina przystąpi do realizacji wszystkich zadań, których celem jest wykonanie kryteriów kopenhaskich. Ukraina chce się jednoczyć z Europą – twierdził prezydent – nie dla samej obietnicy, ale dlatego, że reformy wymuszone przez integrację są potrzebne jej i ukraińskiemu społeczeństwu, które dokonało już zasadniczego wyboru zachodnioeuropejskich wartości²⁷.

W styczniu 2005 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie Ukrainy, w której wezwał do rozważenia innych form stowarzyszenia z nią, przedstawiając temu państwu jasną perspektywę europejską, a także do go-

²³ Cyt. za P. Turczyński, *Polityka Unii...*, s. 84.

²⁴ *Początek prezydentury Wiktora Juszczenki*, „Tydzień na Wschodzie OSW” 2005, nr 4, s. 3.

²⁵ Tamże, s. 8.

²⁶ *Ukraina wybiera Unię Europejską*, tamże, nr 5, s. 3.

²⁷ Tamże, s. 5.

spodarczego i administracyjnego wsparcia reform i wzrostu pomocy finansowej dla tego kraju. Wezwano Komisję i Radę UE do przyjęcia ułatwień wizowych dla Ukraińców wjeżdżających do UE, uznania Ukrainy za państwo o gospodarce rynkowej oraz zasługujące na członkostwo w WTO.

Nowe elementy współpracy Unii Europejskiej z Ukrainą

Dając wyraz poparcia dla ukraińskich działań, 31 stycznia 2005 r. na posiedzeniu Rady UE, na szczycie ministrów spraw zagranicznych, przyjęto dodatkowy 10-punktowy plan pogłębiania współpracy z Ukrainą. Uzupełnia on Plan Działań, uzgodniony jeszcze z poprzednią władzą, w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W planie uwzględnia się niektóre ukraińskie postulaty: uzyskanie statusu kraju o gospodarce rynkowej, poparcie dla członkostwa w WTO, liberalizację handlu stałą i tekstyliami, uproszczenie reżimu wizowego. UE deklaruje ponadto zwiększenie dostępu do funduszy Europejskiego Banku Inwestycyjnego aż do sumy 250 mln euro²⁸. Propozycje te są niewystarczające dla Ukrainy, ponieważ nie ma tam mowy o perspektywie integracji. Unia jest gotowa współpracować z Ukrainą na zasadzie uprzywilejowanego partnerstwa w ramach polityki sąsiedztwa, ale nie na płaszczyźnie ewentualnego rozszerzenia²⁹. Nadal podstawą wzajemnych stosunków pozostaje „Porozumienie o partnerstwie i współpracy” (PCA) podpisana w 1994 r. (weszła w życie 1998) oraz „Wspólna strategia dla Ukrainy” z 1999 r. Wielu analityków podkreśla, że oba dokumenty nie wystarczają do zaspokojenia potrzeb uprzywilejowanego partnerstwa Ukrainy i UE.

Długo oczekiwanego przełomu doszło podczas szczytu UE–Ukraina w Kijowie 1 grudnia 2005 r. Przyjęto wiele porozumień, ale najważniejsze było uznanie Ukrainy za państwo o gospodarce rynkowej. We wspólnym oświadczeniu stwierdzono, że stosunki wzajemne znajdują się obecnie w fazie ożywienia, związanego z wydarzeniami na Ukrainie, i wprowadzania w życie postanowień Planu Działań³⁰.

Konkluzje

Rozszerzenie Unii Europejskiej i „pomarańczowa rewolucja” zmieniły postrzeganie Ukrainy w państwach UE. Nadal czynnikami decydującymi o rozwoju relacji UE–Ukraina będą: polityka Unii wobec Rosji oraz przemiany wewnętrzne na Ukrainie. Unia Europejska nie zrezygnuje z dobrych relacji z Federacją Rosyjską, na rzecz Ukrainy. Kijów samodzielnie musi potwierdzić swoją pozycję międzynarodową, a przede wszystkim nawiązać poprawne i partnerskie stosunki z Rosją. Tego od Kijowa oczekuje Zachód. Z drugiej strony, Ukraińcy muszą potwierdzić swój „europejski wybór”, głównie w polityce wewnętrznej, realizując reformy i pracując nad poprawą życia obywateli.

²⁸ Rozszerzony plan działań przyjęto 21 lutego 2005 r. K. Pelczyńska-Nałęcz, *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, Warszawa 2005, s. 12.

²⁹ *Ukraina wybiera Unię Europejską*, s. 4.

³⁰ „Press Release”, IP/05/1505, Brussels, 30 November 2005.

Cytowany już Jewhen Peretyhin twierdzi: „między Ukrainą i Unią Europejską ma miejsce następująca sytuacja. Z jednej strony, obie strony uznają potrzebę intensyfikacji stosunków, a nawet stworzenia im nowych ram. Z drugiej zaś strony, stosunki te są sztucznie ograniczane poprzez współpracę charakterystyczną wyłącznie dla państw nie mających żadnej europejskiej perspektywy. Sądzimy, że nastąpił czas praktycznego wdrożenia formuły: od partnerstwa do stowarzyszenia i od współpracy do integracji”³¹.

Idea integracji europejskiej spotyka się ze znacznym poparciem społeczeństwa ukraińskiego. „Za” opowiada się 56%–60% badanych. Jednocześnie 52% jest przekonane, że dobrym rozwiązaniem dla polityki zagranicznej państwa jest przyłączenie się do Związku Białorusi i Rosji, a co trzeci Ukrainiec nie widzi problemu w połączeniu obu strategii polityki zewnętrznej³². Oznacza to, że niewielu Ukraińców rozumie czym jest integracja europejska³³. Jednocześnie 70% badanych na Ukrainie w 2004 r. opowiadało się za integracją w ramach Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG)³⁴.

Ożywienie kontaktów między Ukrainą i Unią Europejską nie wpłynęło zasadniczo na zmianę postawy Unii Europejskiej wobec wizji integracji tego państwa z tym ugrupowaniem. Również sytuacja na Ukrainie nie przekonywała do „europejskiego wyboru”. Przez kolejne dwa lata odbyły się dwukrotnie wybory parlamentarne, zmieniano premierów i ministrów spraw zagranicznych, dochodziło zbyt często do politycznych sporów i kryzysów. Polityka zagraniczna, w tym kontakty z Unią Europejską, a tym bardziej z NATO, stały się „zakładniczką” wewnętrznych rozgrywek partyjnych. Hasła integracji europejskiej, jak za czasów Leonida Kuczmy, zaczęły mieć charakter koniunkturalnego pustostawia. Obserwować można zatem powrót do polityki wielowektorowości i godzenia interesów rosyjskich z aspiracjami europejskimi.

Perspektywa europejska Ukrainy zależy od kierunku przemian wewnętrznych, ale nawet, gdyby one szły w dobrym kierunku, główną przeszkodą na drodze integracji ze strukturami europejskimi jest świadomość większości przedstawicieli i społeczeństw UE, że kolejna tura rozszerzenia nie powinna objąć Ukrainy. Tak duże państwo nie jest atrakcyjnym kandydatem do, przechodzącej „rekonwalescencję” po ostatnim rozszerzeniu, Unii Europejskiej.

³¹ J. Peretyhin, *Ukraina I Unia...*, s. 31.

³² A. Legucka, *Dokąd zmierza Ukraina*, „Zeszyty Naukowe AON” 2003, nr 4.

³³ R. Brodzicz Smoliński, *Dokąd zmierza Ukraina. Raport z konferencji organizowanej przez Centrum Stosunków Międzynarodowych w dniach 4–5 kwietnia 2003 r.*, „Raporty i Analizy CSM”, nr 5, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 4.

³⁴ *Oslabienie europejskiego wektora polityki zagranicznej Ukrainy*, „Komentarze OSW” 2004, nr z 6 maja.

Agnieszka Legucka

Evolution of the European Union's Policy on Ukraine

Summary

For European Union Ukraine was very important country in the East. Ukraine is the largest country – after the Russia – in Europe. Relationship between European Union and Ukraine has been influenced heavily by Russia. Ukraine is strongly tied to Russia by economy, raw materials, politics, culture and military structures. In the first years of independence it was extremely difficult for Kiev to cut all those ties. EU supported Ukraine in its way to Europe, while realizing that Russia is still Kiev's main partner in the realms of economy and energy.

After enlargement in 2004 European Union create a European Neighbourhood Policy witch is based on the idea that there is no clear membership perspective for countries mentioned there. It does not satisfied the Ukraine. Countries developing and cooperating with European Union can only count on certain privileges and concessions. Scope of promotion of EU rules and values in neighbouring countries is adjusted for political and economic realities of each country.