

Instytucje i podstawy prawne współpracy politycznej między Ukrainą i Unią Europejską

Ramy instytucjonalne

Zaczynając od połowy lat dziewięćdziesiątych stosunki ukraińsko-unijne cechuje stabilność i uporządkowanie, pomimo powolnego tempa przemian polityczno-gospodarczych na Ukrainie oraz dystansu do jej europejskich aspiracji ze strony Unii Europejskiej. Istnieje bowiem szereg instytucji i aktów prawnych, które regulują współpracę bilateralną podejmowaną od początku lat dziewięćdziesiątych. Po raz pierwszy Kijów zadeklarował wolę integracji ze strukturami europejskimi dopiero w 1997 roku, natomiast współpracę na płaszczyźnie politycznej i gospodarczej podjęto znacznie wcześniej. Za oficjalny początek bezpośredniej kooperacji ukraińsko-unijnej przyjmuje się datę 2 grudnia 1991 roku. Wtedy bowiem Wspólnoty Europejskie uznały wynik referendum ogólnonarodowego w sprawie niepodległości Ukrainy. Już w następnym roku doszło do spotkania ówczesnego prezydenta Ukrainy Leonida Krawczuka z Przewodniczącym Komisji Wspólnot Europejskich Jacques Delors. Zapoczątkowany w ten sposób dialog polityczny umożliwił podjęcie formalnych kontaktów, które w 1993 roku zaowocowały otwarciem w Kijowie Przedstawicielstwa Komisji Wspólnot Europejskich, a trzy lata później przedstawicielstwa Ukrainy przy Wspólnotach Europejskich. Nawiązane w ten sposób stosunki dyplomatyczne zaowocowały podjęciem współpracy międzyrządowej w postaci spotkań „Trójka UE – Ukraina”. Jako rozmowy odbywane na szczeblu ministerialnym stanowią swojego rodzaju konsultacje na poziomie rządów i poszczególnych resortów. Natomiast poprzez robocze spotkania na poziomie urzędników odpowiedzialnych za różne dziedziny współpracy są instrumentem do podjęcia ustaleń szczegółowych o znaczeniu technicznym.

Intensyfikacja kontaktów ukraińsko-unijnej pociągała za sobą automatycznie potrzebę częstszych spotkań, na których wytyczano by dalsze kierunki współpracy. Dlatego też zaczynając od 1997 roku wprowadzono praktykę organizowania corocznych spotkań na najwyższym szczeblu w postaci „Szczytów Ukraina – UE”. Są to swojego rodzaju konferencje międzynarodowe, które zajmują się najważniejszymi kwestiami współpracy

politycznej i gospodarczej między Ukrainą a UE. W obradach zawsze biorą udział najwyżsi urzędnicy państwowi.

Gdy zostały nawiązane wystarczająco bliskie kontakty polityczne, zarówno w Kijowie jak i w Brukseli zastanawiano się nad utworzeniem stałych instytucji doradczych, które zajmowałyby się monitoringiem i opracowaniem programów współpracy polityczno-gospodarczej. Stąd też w kolejnych latach powoływano nowe ciała doradcze i konsultacyjne, które miały sprzyjać ukraińsko-unijnemu dialogowi, gdyż właśnie jakość tych relacji przesądzała o poziomie zaawansowania kontaktów w innych dziedzinach kooperacji. W 1998 roku swoją działalność rozpoczęła Rada ds. Współpracy między Ukrainą i Wspólnotami Europejskimi (UE). Była ona instytucją traktatową, gdyż głównym jej zadaniem było czuwanie nad realizacją postanowień zawartych w umowie o partnerstwie i współpracy między Ukrainą i UE. Podobnie jak w przypadku posiedzeń „Trójka UE – Ukraina” spotkania Rady odbywają się na szczeblu ministerialnym. Jako ciało doradcze może zajmować się w zasadzie wszystkimi kwestiami dotyczącymi współpracy dwustronnej. Komórką pomocniczą Rady jest Komitet ds. Współpracy. Członkami Komitetu są przedstawiciele Rady UE, Komisji Europejskiej i Rządu Ukrainy.

Organem o stricte konsultacyjnym charakterze jest Komitet ds. Współpracy Parlamentarnej. W odróżnieniu od Komitetu ds. Współpracy (organu pomocniczego Rady ds. Współpracy) jest on ciałem niezależnym od Rady ds. Współpracy. Stanowi swojego rodzaju forum dyskusyjne dla ukraińskich i europejskich parlamentarzystów

Ramy prawne

Spotkania polityków na różnych szczeblach zaczynając od 1992 roku zaowocowały rozpoczęciem prac nad przygotowaniem niezbędnej bazy prawnej dla zinstytucjonalizowania kontaktów politycznych. Już w marcu 1993 roku rozpoczęto negocjacje w sprawie przygotowania podstawowego dokumentu, który miał zawierać zasady ukraińsko-unijnej współpracy. W konsekwencji 14 czerwca 1994 roku została podpisana *Umowa o partnerstwie i współpracy między Ukrainą i Wspólnotami Europejskimi*. Strona ukraińska ratyfikowała ten dokument w tym samym roku. Procedura ratyfikacyjna po stronie państw członkowskich UE zakończyła się dopiero w 1998 roku. Zawarte w umowie postanowienia regulują zarówno formy prowadzenie dialogu politycznego, jak i kwestie współpracy gospodarczej. Tworzy także zaplecze instytucjonalne dla realizacji wytyczonych celów, o czym była już mowa wyżej. Jest ona instrumentem, który zbliża Ukrainę do zjednoczonej Europy zarówno pod względem prawnym, jak i gospodarczym. Dla pełniejszej integracji w 1998 roku prezydent

Leonid Kuczma zatwierdził *Strategię integracji Ukrainy z UE*. Dokument ten, opierając się na Umowie o partnerstwie i współpracy między Ukrainą i UE, określa priorytetowe kierunki działań po stronie ukraińskiej, które miały zbliżyć ją do standardów UE. Postanowiono skupić się na nowelizacji ukraińskiego prawodawstwa, reformach politycznych i gospodarczych, zacieśnieniu współpracy w zakresie polityki socjalnej, kultury i edukacji. Celem krótkoterminowym uznano uzyskanie przez Ukrainę statusu państwa stowarzyszonego z UE. Strategia ta była odpowiedzią na dotychczasowe działania UE skierowane do Ukrainy. Dokument ten był czterokrotnie nowelizowany przez prezydenta Leonida Kuczmę w 2000, w 2001 i w 2003 roku. W międzyczasie w 1999 roku Rada Europejska przyjęła swoją *Wspólną strategię UE względem Ukrainy*. W dokumencie tym potwierdzono strategiczny charakter tych stosunków ukraińsko-unijnych skupiając się na współpracy politycznej, prawnej, gospodarczej, naukowej i energetycznej. Ta ostatnia dziedzina stała się przedmiotem *Memorandum o wzajemnym zrozumieniu w zakresie współpracy energetycznej między UE i Ukrainą* podpisanego w grudniu 2005 roku. Dokument wyznacza cztery ważne zadania podejmowanej kooperacji: zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego, integracja rynków energii elektrycznej i gazu, poprawa bezpieczeństwa energetycznego i tranzytu węglowodanów oraz reforma strukturalna w górnictwie. Podobny charakter miało podpisane wówczas *Wspólne Oświadczenie Szczytu Ukraina – UE*, w którym podkreślono konieczność integracji rynków energetycznych Ukrainy i UE.

Po kolejnym rozszerzeniu UE w 2004 roku, gdy Ukraina stała się jej bezpośrednim sąsiadem na początku 2005 roku został przyjęty trzyletni *Plan działań „Ukraina – Unia Europejska”*. Od tego momentu kontakty ukraińsko-unijne stały się częścią szerszej strategii Brukseli wobec państw spoza Unii – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Jako forma współpracy nie została zaakceptowana przez ukraińskich polityków. Strona ukraińska ma bowiem wątpliwości co do skutecznego jednej polityki sąsiedztwa dla państw niebędących członkami UE. W przekonaniu ukraińskich polityków, jeżeli już ma istnieć EPS, to powinno ich być co najmniej dwie – jedna dla państw Afryki i Bliskiego Wschodu, a druga dla krajów europejskich. Współpraca z UE wyłącznie w ramach EPS nie odpowiada narodowym interesom Ukrainy. W opinii polityków i ekspertów celem EPS jest przesunięcie perspektywy członkostwa w nieokreśloną przyszłość. Prezydent Juszczenko podczas pierwszej oficjalnej wizy do Strasburga stwierdził, że Ukraina nie czuje się adresatem EPS zaprezentowanej w takiej formie.