

Magdalena Bainszyk

**UMOWA STOWARZYSZENIOWA
POMIĘDZY UE A UKRAINĄ ELEMENTEM BUDOWY
BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO.
WYBRANE ASPEKTY SWOBODNEGO
PRZEPLYWU OSÓB**

Wprowadzenie

Państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) w traktatach założycielskich zawarły przepisy stanowiące podstawę dla budowania strefy bezpiecznych peryferii, obejmującej państwa sąsiadujące z UE¹. Państwa należące do peryferii dzielone są na państwa europejskie, które mogą w przyszłości stać się państwami członkowskimi, i te które w świetle art. 49 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)², państwami członkowskimi, nawet w odległej przyszłości, się nie staną, gdyż leżą poza Europą³. Cel polityki UE w odniesieniu do obu kategorii państw jest ten sam – two-

¹ Por. J. Zielonka, *Europa jako imperium: nowe spojrzenie na Unię Europejską*, tłum. A. Maziarska, J. Maziarski, Warszawa 2007.

² Dz.Urz. UE z 7 czerwca 2016 r., C 202, s. 13–46.

³ W literaturze przyjmuje się, iż pojęcie państwa europejskiego nie może być rozumiane wyłącznie w kategoriach geograficznych. Ch. Ohler trafnie zauważa (*Art. 49 EUV Beitritt zur Union*, [w:] *Das Recht der Europäischen Union*, red. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, München 2016, uzupełnienie 58, nb. 14), iż taka kwalifikacja ma charakter przede wszystkim polityczny i związane jest z politycznymi interesami UE, do których należy niewątpliwie zachowanie przez UE spójności.

rzenie przestrzeni dobrobytu, dobrego sąsiedztwa, opartego na wartościach UE⁴. Cel ten został umieszczony bardzo wysoko w systematyce prawa pierwotnego UE, bo od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony unijna polityka sąsiedztwa została *expressis verbis* wymieniona w prawie traktatowym, w Postanowieniach wspólnych TUE, w art. 8⁵. Elementem wspólnym, odnoszącym się zarówno do potencjalnych państw członkowskich, jak i do państw pozaeuropejskich, jest forma aktów normatywnych służących budowaniu przestrzeni dobrego sąsiedztwa – jest nią umowa międzynarodowa zawierana przez UE z państwami trzecimi⁶.

Wielorakie konsekwencje kryzysu imigracyjnego wskazują, iż stabilność peryferii w rozumieniu Jana Zielonki ma kluczowe znaczenie dla UE jako takiej, ale także dla sytuacji polityczno-społecznej pojedynczych państw członkowskich UE. Z tego względu należałoby wziąć pod uwagę przepisy prawne obowiązujące w relacjach pomiędzy UE a Ukrainą w zakresie swobody przepływu osób. Przy czym należy wskazać, iż istnieje istotna różnica pomiędzy państwami sąsiadującymi z UE od południa oraz tymi, które sąsiadują z UE od wschodu. W odniesieniu do tych drugich można niewątpliwie mówić o większej bliskości religijno-kulturowej, opartej na dziedzictwie rzymskim i chrześcijańskim.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie prawnych podstaw stosunków pomiędzy UE a Ukrainą w kontekście budowania przez UE w swoim sąsiedztwie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, a także najważniejszych rozwiązań prawnych dotyczących swobody przepływu osób pomiędzy tymi podmiotami.

Do tej pory podstawą stosunków pomiędzy UE a Ukrainą była umowa o partnerstwie i współpracy⁷, zawarta i stosowana w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, realizowanej od 2004 r.⁸, na długo przed formalną zmianą traktatowego prawa unijnego⁹. Zgodnie z logiką rozwoju współpracy sąsiedzkiej następnym krokiem było wynegocjowanie nowej jakościowo umowy międzyna-

⁴ J. Bergmann, *Die Außenbeziehungen der Europäischen Union. 2. Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern*, [w:] *Handlexikon der Europäischen Union*, red. J. Bergmann, Baden-Baden 2015, beck-online.

⁵ C. Nowak, *Art. 8 AEUV Nachbarschaftspolitik*, [w:] *Europäisches Unionsrecht*, red. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, München 2015, beck-online, nb. 1.

⁶ Umowa międzynarodowa tworzy prawne podstawy zintensyfikowanej współpracy pomiędzy UE a państwami sąsiadującymi, ale nie jest jedynym instrumentem realizacji polityki sąsiedztwa. Należą do nich m.in. instrumenty pomocy finansowej, agendy, raporty, projekty i programy twinningowe. C. Nowak, *op. cit.*, nb. 11–22.

⁷ Umowa o partnerstwie i współpracy pomiędzy Wspólnotami Europejskimi i państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej, sporządzona w Luksemburgu dnia 14 czerwca 1996 r., Dz.Urz. WE z 19 lutego 1998 r., L 49.

⁸ 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*, COM(2003) 104 final; Communication from the Commission. *European Neighbourhood Policy – Strategy paper*, COM(2004) 373 final.

⁹ C. Nowak, *op. cit.*, nb. 3.

rodowej – umowy stowarzyszeniowej pomiędzy UE a Ukrainą (dalej: umowa lub umowa stowarzyszeniowa)¹⁰. Negocjacje w sprawie tej umowy były prowadzone w latach 2007–2011 i zakończyły się w 2012 r.¹¹. Niepodpisanie umowy przez prezydenta Wiktora Janukowycza na szczycie UE-Ukraina w Wilnie w 2013 r. było bezpośrednim katalizatorem na dramatycznych zmian politycznych na Ukrainie¹².

Ze względu na swój szeroki zakres merytoryczny jest to umowa mieszana, jej stronami są zarówno UE, jak i państwa członkowskie UE. Proces ratyfikacji po stronie unijnej ma więc charakter dwutorowy (UE i oraz wszystkie państwa członkowskie) i nie został jeszcze zakończony. Jednakże od 1 listopada 2014 r. tymczasowo stosowany jest Tytuł I oraz wybrane postanowienia Tytułu II, III, a także Tytuł V dotyczący współpracy gospodarczej i Tytuł VI i VII¹³. Od 1 stycznia 2016 r. tymczasowo stosowane są również postanowienia umowy dotyczące głębszej i kompleksowej strefy wolnego handlu¹⁴. Zgodnie z art. 486 ust. 6 umowy w okresie tymczasowego stosowania umowy stowarzyszeniowej nadal stosuje się postanowienia umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi w zakresie, w jakim nie są one objęte tymczasowym stosowaniem umowy stowarzyszeniowej.

Wspomniana umowa tworzy podstawę dla stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej Ukrainy, a realizacja jej postanowień zwiększy szansę na stabilizację peryferii UE w tym rejonie. Poniżej zostaną poddane krótkiej analizie następujące zagadnienia: charakter prawny umowy oraz procedura jej ratyfikacji, struktura umowy i jej postanowienia ogólne, Agenda Stowarzyszenia, budowanie europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa, swobodny przepływ osób.

¹⁰ M. Bainczyk, *Umowa stowarzyszeniowa jako instrument Partnerstwa Wschodniego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 4, s. 152–158.

¹¹ Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dz.Urz. UE z 29 maja 2014 r., L 161, s. 3–2137. Zdaniem autorki nietrafnie, m.in. ze względu na brzmienie art. 217 TFUE oraz dotychczasową praktykę, został przetłumaczony na jęz. polski tytuł tej umowy jako „układ”, dlatego w niniejszym artykule stosuje się tradycyjną nazwę – umowa stowarzyszeniowa.

¹² S. Domaradzki, *Poza umową stowarzyszeniową – perspektywa stosunków polsko-ukraińskich po szczycie Wilnie*, [w:] *Stosunki polsko-ukraińskie 1991–2014. Próba bilansu*, red. M. Pietraś, M. Malskiy, B. Surmacz, Lublin 2016, s. 261–262.

¹³ Możliwość tymczasowego stosowania umów międzynarodowych zawieranych przez Wspólnoty Europejskie została wprowadzona przez Traktat z Amsterdamu i ma zastosowanie właśnie w przypadku umów mieszanych, które podlegają długotrwałej procedurze ratyfikacji. M. Bungenberg *Art. 218 AEUV, Vertragsschlussverfahren, Gutachten des EuGH*, [w:] *Europäisches Unionsrecht...*, nb. 58. Zawiadomienie dotyczące tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dz.Urz. UE z 31 października 2014 r., L 311, s. 1.

¹⁴ Zawiadomienie dotyczące tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dz. Urz. UE z 5 grudnia 2015 r., L 321, s. 1.

Charakter prawny umowy

Zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych, zawartą w art. 5 ust. 2 TUE, UE może podejmować jedynie działania przewidziane w traktatach. Umowa stowarzyszeniowa jest aktem normatywnym nie tylko przewidzianym *expressis verbis* w prawie pierwotnym, ale i stosowanym od początku funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej¹⁵.

Obecnie, zgodnie z systematyką prawa traktatowego, umowa stowarzyszeniowa została zaliczona do działań zewnętrznych UE, a art. 217 TFUE, poświęcony umowie stowarzyszeniowej, jest jednym z trzech przepisów traktatowych odnoszących się do umów międzynarodowych. Należy przy tym przypomnieć, iż z punktu widzenia prawa UE i systemów prawnych państw członkowskich umowa stowarzyszeniowa jest elementem prawa UE, który wiąże zarówno instytucje UE, jak i państwa członkowskie (art. 216 ust. 2 TFUE). Ze względu na zasadę kompetencji powierzonych, ale także treść art. 218 ust. 1 TFUE umowa taka znajduje się w relacji podrzędnej w stosunku do prawa pierwotnego, ale nadrzędnej w stosunku do prawa pochodnego, a także prawa krajowego państw członkowskich¹⁶.

W świetle art. 216 ust. 1 TFUE umowy międzynarodowe zawierane są zasadniczo przez UE z państwem trzecim. Jednakże umowa stowarzyszeniowa z Ukrainą ma charakter mieszany, tj. zawierają ją z jednej strony UE oraz 28 państw członkowskich i Euratom, a z drugiej – Ukraina. Ze względu na fakt, iż zakres przedmiotowy umowy jest szerszy niż zakres kompetencji samej UE (chodzi przede wszystkim o Tytuł II, dotyczący dialogu i reform politycznych), jej postanowienia musiały zostać „legitymowane” przez państwa członkowskie. Mieszany charakter umowy skutkuje również modyfikacjami w zakresie procedury jej zawierania. Zawarcie umowy stowarzyszeniowej jako takiej wymaga zgody Parlamentu Europejskiego oraz podjęcia w tej sprawie jednomyślnej decyzji przez Radę (art. 218 ust. 6 lit. a tiret i; art. 218 ust. 8 zd. 2 TFUE)¹⁷. Dodatkowo umowa musi zostać zatwierdzona przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi¹⁸. Ze względu na długotrwałość wspomnianej procedury strony przewidziały w art. 486 ust. 2 i 3 umowy

¹⁵ Pierwsza umowa stowarzyszeniowa została zawarta z Grecją 9 lipca 1961 r., Dz. Urz. EWG L 26, s. 261.

¹⁶ S. Vöneky, B. Beylage-Haarmann, *Art. 217 AEUV, Assoziierungsabkommen*, [w:] *Das Recht der Europäischen Union...*, wydanie 58 z 2016 r., nb. 56–58.

¹⁷ K. Schmalenbach, *Art. 218 AEUV, Vertragsschlußverfahren; Gutachten des EuGH*, [w:] *Der Vertrag über die Europäische Union, Der Vertrag über die Funktionsweise der Europäischen Union*, red. Ch. Calliess, M. Ruffert, München 2011, nb. 9–11.

¹⁸ M. Bungenberg, *Art. 217 AEUV*, [w:] *Europäisches Unionsrecht...*, nb. 50. 28 listopada 2014 r. została uchwalona polska ustawa o ratyfikacji Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 21 marca 2014 r. oraz dnia 27 czerwca 2014 r., Dz.U. 2015, poz. 49. Ustawa weszła w życie 28 stycznia 2015 r.

możliwość jej tymczasowego stosowania, a postanowienia te zostały w praktyce wykorzystane.

Zgodnie z art. 1 umowy strony ustanawiają stowarzyszenie. Ta forma współpracy (stowarzyszenie nie jest organizacją międzynarodową) nie została w prawie traktatowym UE uregulowana w sposób wyczerpujący. W świetle art. 217 TFUE owa współpraca charakteryzuje się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami. W literaturze stowarzyszenie określane jest jako relacja oparta na umowie międzynarodowej o charakterze trwałym, skierowana na rozwój, w ramach której działają władzco organy stowarzyszenia i która może obejmować, ze zróżnicowaną intensywnością, cały zakres działania UE, aż po przyjęcie prawa UE przez państwo stowarzyszone. Przy czym elastyczny zakres współpracy podejmowanej w ramach stowarzyszenia można obrazowo określić: od plus 1% w stosunku do zwykłej umowy handlowej zawieranej przez UE z państwem trzecim do minus 1% w stosunku do statusu państwa członkowskiego UE¹⁹. W odniesieniu do powyższej definicji umowę pomiędzy UE a Ukrainą można scharakteryzować następująco:

- 1) Umowa może być trwała, o ile wejdzie oczywiście w życie, gdyż w świetle art. 481 ust. 1 jest ona zawarta na czas nieokreślony. Jednocześnie umowa ta może stosunkowo szybko ulec wygaśnięciu, bo już po upływie sześciu miesięcy od momentu powiadomienia przez jedną ze stron o jej wypowiedzeniu. W tym kontekście pojawia się również ciekawy problem prawny: czy dla wypowiedzenia umowy mieszanej przez UE konieczne jest wypełnienie tych samych przesłanek formalnoprawnych jak przy jej zawarciu.
- 2) Umowa stowarzyszeniowa z UE jest skierowana na rozwój, co wiąże się również z inną cechą umów stowarzyszeniowych – mianowicie z ich warunkowością. Realizacja umowy stowarzyszeniowej zależy bowiem od co najmniej dwóch czynników. Po pierwsze od woli politycznej obu stron umowy, a po drugie od postępów w reformowaniu państwa trzeciego. W większości bowiem przypadków stowarzyszenia ma na celu wsparcie reform w państwie trzecim – w tym poprzez poszanowanie praw człowieka, państwa prawnego, dobrego zarządzania – bez względu na to, czy w przyszłości ma ono szansę stać się państwem członkowskim, czy też nie²⁰. Ustrój oparty na demokracji, poszanowaniu praw człowieka i zasadach państwa prawnego, gospodarce rynkowej i konkurencyjności tej gospodarki jest bowiem ważką przesłanką dla zaistnienia przestrzeni dobrobytu, o której wspomina art. 8 ust. 1 TUE. Stowarzyszenie ma więc szansę się rozwijać, jeśli państwo stowarzyszone będzie się reformowało i jeśli taka wola będzie w UE. Powyższe tezy znaj-

¹⁹ K. Schmalenbach, *op. cit.*, nb. 9.

²⁰ S. Vöneky, B. Beylage-Haarmann, *op. cit.*, nb. 62–63. Por. następujące stwierdzenie w preambule umowy: „Przekonane o potrzebie wdrożenia przez Ukrainę reform politycznych, społeczno-gospodarczych, prawnych i instytucjonalnych niezbędnych do skutecznego wdrożenia niniejszego Układu i zobowiązując się do zdecydowanego wspierania tych reform na Ukrainie [...] uzgodniły, co następuje”.

dują potwierdzenie *expressis verbis* w licznych postanowieniach analizowanej umowy. W preambule znajduje się stwierdzenie wprost nawiązujące do warunkowości umowy: „stowarzyszenie polityczne i integracja gospodarcza Ukrainy z Unią Europejską będą zależały od postępów we wdrażaniu obecnego Układu, a także osiągnięć Ukrainy w zapewnianiu poszanowania wspólnych wartości oraz postępów w osiąganiu zbliżenia do UE pod względem politycznym, gospodarczym i prawnym”. Zgodnie z art. 1 ust. 2 umowy celem stowarzyszenia jest: „propagowanie stopniowego zbliżenia między Stronami w oparciu o wspólne wartości oraz bliskie i uprzywilejowane związki oraz coraz większe stowarzyszenie Ukrainy z politykami UE i coraz większy udział w jej programach i agencjach”, a także „stworzenie warunków dla wzmożonych stosunków gospodarczych i handlowych w ramach dążenia do stopniowej integracji Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE [podkr. M.B.]”. Należy podkreślić, iż także cała koncepcja integracji gospodarczej oparta jest na stopniowości i rozwoju²¹. Przyjęty *modus operandi* pozwala z jednej strony UE na elastyczne reagowanie na rozwój sytuacji na Ukrainie, z drugiej – daje państwu trzeciemu perspektywę pożądanego rozwoju politycznego oraz gospodarczego. Wspomniane powyżej nakierowanie umowy stowarzyszeniowej na rozwój oraz jej warunkowość znajduje wyraz również w art. 475 umowy, który przewiduje monitorowanie – stałą ocenę postępów we wdrażaniu i egzekwowaniu środków objętych umową.

- 3) Stowarzyszenie nie jest organizacją międzynarodową, ale mimo to posiada swoje organy złożone z przedstawicieli UE i państwa trzeciego, które mają na celu koordynację współpracy pomiędzy tymi podmiotami. W literaturze wymienia się trzy rodzaje organów: radę, komitety oraz zgromadzenie parlamentarne. W Tytule VII umowy zostało analogicznie uregulowane zagadnienie współpracy instytucjonalnej pomiędzy UE a Ukrainą. Została powołana Rada Stowarzyszenia, złożona z przedstawicieli Rady UE, Ukrainy

²¹ Por. art. 29: „1. Każda Strona obniża lub znosi należności celne na towary pochodzące z terytorium drugiej Strony zgodnie z tabelami stawek celnych określonymi w załączniku I-A do niniejszego Układu (zwanymi dalej „tabelami stawek celnych”). [...] 2. Dla każdego towaru podstawowa stawka należności celnych, do której mają być stosowane kolejne obniżki zgodnie z ust. 1 niniejszego artykułu, jest wskazana w załączniku I do niniejszego Układu. [...] 4. Po upływie pięciu lat po wejściu w życie niniejszego Układu, na wniosek którejkolwiek ze Stron, Strony konsultują się wzajemnie, aby rozważyć przyspieszenie znoszenia należności celnych we wzajemnym handlu oraz rozszerzenie zakresu takiego znoszenia. Decyzja Komitetu Stowarzyszenia w składzie odpowiedzialnym za handel zgodnie z art. 465 niniejszego Układu (zwanego dalej również „Komitetem ds. Handlu”) w sprawie przyspieszenia lub znoszenia należności celnych na dany towar zastępuje każdą stawkę celną lub kategorię znoszenia ceł określoną dla tego towaru zgodnie z tabelami stawek celnych”. Art. 475 ust. 5: „Jeśli Strony zgadzają się, że konieczne środki objęte tytułem IV (Handel i zagadnienia związane z handlem) niniejszego Układu zostały wdrożone i są egzekwowane, Rada Stowarzyszenia, w ramach uprawnień przyznanych jej na mocy art. 463 niniejszego Układu, wyraża zgodę na dalsze otwarcie rynku zgodnie z tytułem IV (Handel i zagadnienia związane z handlem) niniejszego Układu.

oraz Komisji Europejskiej, która spotyka się, podobnie jak Rada UE w różnych składach (art. 461–463 umowy). Charakter wykonawczy posiada Komitet Stowarzyszenia, złożony z przedstawicieli stron w randze wyższych urzędników, wspierany przez podkomitety (art. 464–466 umowy). Zgodnie z wewnętrznym podziałem władzy za stosowanie umowy odpowiedzialne są organy o charakterze międzyrządowym, co odpowiada również obecnemu modelowi działania UE, w którym takie instytucję mają fundamentalne znaczenie. Dlatego też Komisja Parlamentarna nie odgrywa istotnej roli, co budzi pewne wątpliwości zarówno z punktu widzenia unijnej zasady demokracji, jak i konstytucyjnoprawnej zasady suwerenności narodu²².

- 4) Jak zaznaczono powyżej, zakres umowy stowarzyszeniowej jest ustalany elastycznie w zależności od potrzeb relacji pomiędzy UE a państwem trzecim. Niezależnie od zagadnienia rozwoju stowarzyszenia na podstawie analizy postanowień umowy można stwierdzić, jaki jest planowany ramowy zakres umowy. Umowa stowarzyszeniowa UE-Ukraina przewiduje bardzo szeroki zakres współpracy, który jak wspomniano powyżej, nie mieści się w zakresie kompetencji samej UE. Zgodnie ze strukturą umowy można wyróżnić: stowarzyszenie polityczne oraz współpracę w zakresie polityki zagranicznej (Tytuł II), współpracę w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego (Tytuł III), utworzenie pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu oraz udział Ukrainy w swobodzie przepływu przedsiębiorczości, usług, kapitału i płatności (Tytuł IV), a także szeroko zakrojoną współpracę gospodarczą w takich dziedzinach jak energetyka, środowisko czy transport (Tytuł V).

Realizacja współpracy w ramach stowarzyszenia o szerokim zakresie polegać będzie na harmonizacji prawa ukraińskiego z prawem UE. W myśl art. 474 umowy Ukraina dokonuje stopniowego zbliżania swojego prawodawstwa do prawa UE, zgodnie z celami tej umowy zawartymi w art. 1, przy czym umowa zawiera szczegółowe zobowiązania w tym zakresie²³, których wykonanie będzie przedmiotem monitoringu, o którym mowa w art. 475 umowy. Monitoring ma obejmować nie tylko harmonizację prawa krajowego z prawem UE, ale również wdrażanie i egzekwowanie tego prawa.

Stowarzyszenie zaprogramowane w przedmiotowej umowie ma charakter relacji kompleksowej, obejmujące bardzo szerokie spektrum polityk unijnych. Efektywna realizacja jej postanowień umożliwi stworzenie w perspektywie kilkunastu lat relacji podobnej do członkostwa²⁴.

²² Por. W. Weiß, *Verfassungsanforderungen und Integrationsverantwortung bei beschließenden Vertragsorganen in Freihandelsabkommen*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht”, 2016, s. 286–287.

²³ Załączniki I–XLIV do umowy stowarzyszeniowej.

²⁴ W. Tiede, J. Spiesberger, C. Bogedain, *An der Schwelle zum Binnenmarkt: Wirtschaftlicher Teil des Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine*, „Zeitschrift für Wirtschaft und Recht in Osteuropa”, 2014, s. 321.

Powyżej stwierdzono, iż projektowana w umowie relacja może osiągnąć intensywność podobną do członkostwa w UE, sama umowa nie zawiera jednak żadnego postanowienia co do możliwego przyszłego rozwoju tej relacji w tym kierunku²⁵. Jak stanowi bowiem preambuła, „umowa nie przesądza o dalszym rozwoju stosunków między UE a Ukrainą”. Carsten Nowak stwierdza, iż relacje sąsiedztwa mogą być postrzegane jako „alternatywa” bądź surogat członkostwa, który jednak w przyszłości nie wyklucza tego ostatniego²⁶.

W literaturze wyróżnia się trzy zasadnicze rodzaje umów stowarzyszeniowych zawieranych na podstawie art. 217 TFUE: stowarzyszenie w celu utworzenia strefy wolnego handlu, stowarzyszenie w celu przystąpienia państwa członkowskiego oraz stowarzyszenie w celu pomocy rozwojowej²⁷. Ze względu na brak powiązania przedmiotowej umowy z zagadnieniem ewentualnego członkostwa Ukrainy w UE, jest ona kwalifikowana jako umowa stowarzyszeniowa zawarta w celu ustanowienia strefy wolnego handlu, choć w literaturze wskazuje się, iż w przyszłości może dojść do ukształtowania nowego typu stowarzyszenia, tzw. sąsiedzkiego, do którego to typu należałoby również stowarzyszenie Ukrainy z UE²⁸.

Struktura umowy i jej postanowienia ogólne

Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy UE a Ukrainą jest ze względu na projektowany intensywny charakter relacji pomiędzy tymi dwoma podmiotami aktem normatywnym bardzo obszernym – zawiera 486 artykułów (czyli więcej niż mają łącznie TUE i TFUE), 43 załączniki oraz trzy protokoły. Należy przy tym zaznaczyć, iż wspomniane załączniki zawierają istotne z praktycznego punktu widzenia szczegółowe rozwiązania dotyczące realizacji strefy wolnego handlu, zakładania przedsiębiorstw, handlu usługami, dostępu do rynku zamówień publicznych, a także poszczególnych dziedzin współpracy gospodarczej.

Zasadniczo postanowienia umowy można podzielić na te o charakterze ogólnym (art. 1, Tytuł I, Tytuł VII), dotyczące stowarzyszenia politycznego (Tytuł II), bezpieczeństwa wewnętrznego (Tytuł III) oraz integracji gospodarczej (Tytuł IV–VI). Przy czym zakres przepisów dotyczących integracji gospodarczej świadczy o zasadniczym znaczeniu tego rodzaju współpracy dla funkcjonowania stowarzyszenia. Analiza tych postanowień wymagałaby obszernego interdyscyplinarnego opracowania.

Postanowienia ogólne umieszczone na początku umowy zawierają jej cele (korespondujące z wskazanymi powyżej zasadniczymi elementami strukturalnymi-

²⁵ S. Nikolaychuk, *Ukraine, Krim, EU, USA, IWF, Steuern*, „Internationales Steuerrecht”, 2014, s. 38; S. Vöneky, B. Beylage-Haarmann, *op. cit.*, nb. 77.

²⁶ C. Nowak, *op. cit.*, nb. 3.

²⁷ M. Bungenberg *Art. 217 AEUV...*, nb. 90.

²⁸ Vöneky, B. Beylage-Haarmann, *op. cit.*, nb. 70.

mi) oraz podstawy aksjologiczne. Należy wskazać, iż umowa stowarzyszeniowa, zgodnie z art. 8 TUE, ma na celu „eksport” wartości istotnych dla funkcjonowania państwa w oparciu o standardy zachodnioeuropejskie, czy też – szerzej ujmując – euroatlantyckie²⁹. Jeśli wziąć pod uwagę procesy zachodzące na Bliskim Wschodzie, celowość takiego „eksportu” wartości do innych regionów świata może budzić wątpliwości. Jednak Ukraina jest państwem mającym wspólnie korzenie kulturowe z demokracjami zachodnimi, a dialog polityczny został powiązany zarówno z procesami wewnątrz krajowymi, jak i propozycją intensywnej integracji gospodarczej. U podstaw umowy znajdują się wartości zawarte w art. 2 i 3, które można podzielić na trzy kategorie: 1. demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasada państwa prawnego, 2. zasady suwerenności i integralności terytorialnej, nienaruszalności granic i niepodległości, 3. zasada wolnej gospodarki rynkowej powiązana w umowie z dobrym administrowaniem. Zasady zawarte w grupie 1 i 3 należą do wartości prawa unijnego, które stanowią w świetle art. 2 i 3 TUE podstawę funkcjonowania UE, a ich realizacja jest na podstawie art. 49 TUE koniecznym do spełnienia warunkiem członkostwa państwa w UE. Ze względu na to, iż Ukraina nie jest związana traktatowym prawem pierwotnym, wartości te są wywodzone ze źródeł regionalnego i uniwersalnego prawa międzynarodowego: Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r., Paryskiej Karty dla Nowej Europy z 1990 r., Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ. Należy przy tym dodać, iż wymienione powyżej zasady należą również do zasad działań zewnętrznych UE, wymienionych w art. 21 TUE.

W prawie UE zasady suwerenności i integralności terytorialnej państwa nie są przedmiotem szczególnej ochrony i jako takie nie są stosowane do UE, która nie jest państwem, a organizacją międzynarodową. Zasada suwerenności jest natomiast zasadą kształtującą relacje pomiędzy UE a państwami członkowskimi – za sprawą art. 4 ust. 2 TUE, w którym została zawarta zasada poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, ale głównie z punktu widzenia krajowego prawa konstytucyjnego³⁰. Wprowadzenie tych zasad do umowy miało przede wszystkim związek z ówczesną sytuacją polityczną na Ukrainie³¹.

Realizacja wspomnianych powyżej zasad odbywa się we wszystkich sferach stowarzyszenia, choć ze zróżnicowanym nasileniem. W ramach stowarzyszenia i dialogu politycznego realizowana będzie zasada suwerenności i integralności terytorialnej, również w powiązaniu z zasadą pokojowego roz-

²⁹ C. Nowak, *op. cit.*, nb. 3; por. M. Balczyk, *Klauzula praw człowieka jako środek budowy bezpieczeństwa i stabilizacji*, [w:] *Europejska polityka bezpieczeństwa i integracji*, red. K. Budzowski, Kraków 2010, s. 177–187.

³⁰ M. Balczyk, *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej* [w druku].

³¹ Por. art. 2 oraz art. 21 ust. 1 i 2 TUE.

strzygania sporów³²; zasada państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności są zgodnie z art. 14 umowy podstawami polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Natomiast w części umowy odnoszącej do integracji gospodarczej zasada gospodarki wolnorynkowej nie jest wyrażona *expressis verbis*. Przepisy umowy mają natomiast na celu obustronne otwarcie rynków gospodarczych³³.

Istotne z punktu widzenia stosowania umowy postanowienia o charakterze ogólnym znajdują się również w Tytule VII. Można je podzielić na dwie kategorie: postanowienia dotyczące stosowania umowy *sensu stricto* oraz te mające na celu zapewnienie niedyskryminacji podmiotów pochodzących odpowiednio z państw członkowskich UE³⁴ oraz z Ukrainy. Postanowieniami o charakterze ogólnym, charakterystycznymi dla umowy międzynarodowej jako takiej, są: zasada *pacta sunt servanda* zawarta w art. 476 umowy, zasada rozstrzygnięcia w dobrej wierze sporów stosowania i interpretacji umowy (art. 477), a także ustalenie dopuszczalnych środków odwetowych stosowanych w wypadku naruszenia zobowiązań przez jedną ze stron (art. 478). Postanowieniami specyficznymi dla umowy stowarzyszeniowej są natomiast: zobowiązanie Ukrainy do stopniowego zbliżania swojego prawodawstwa do prawa UE oraz monitorowanie tego procesu (art. 474–475)³⁵.

Druga grupa postanowień umownych to postanowienia mające na celu realizację zasady niedyskryminacji, ale nie w odniesieniu do UE i Ukrainy jako stron umowy, ale w stosunku do podmiotów pochodzących odpowiednio z państw członkowskich UE i Ukrainy. Zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową jest zasadą ogólną prawa UE i ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Ze względu na cel stowarzyszenia, którym jest włączenie państwa trzeciego w sferę działania polityk unijnych, zasada ta obejmuje również podmioty pochodzące z Ukrainy. Specyfika umowy stowarzyszeniowej, która ma być zgodnie z art. 216 TUE oparta na wzajemności praw i obowiązków, sprawia, że zakaz dyskryminacji dotyczy zgodnie z art. 473 umowy: a) uregulowań stosowanych przez Ukrainę do Unii lub jej państw członkowskich, które nie mogą prowadzić do jakiegokolwiek dyskryminacji między państwami członkowskimi, ich obywatelami, przedsiębiorstwami lub spółkami, b) uregulowań stosowanych przez Unię lub jej państwa członkowskie do Ukrainy,

³² Art. 4 ust. 2 lit. g, art. 6, art. 7 ust. 2, art. 9–10 umowy.

³³ Por. art. 55 ust. 1, art. 93, art. 136–137 i 145 umowy.

³⁴ Ze względu na fakt, iż UE jest organizacją międzynarodową, pochodzenie zarówno osób fizycznych, jak i jednostek organizacyjnych ustala się w oparciu o prawo krajowe. Określenie „pochodzenie unijne” nie jest precyzyjne.

³⁵ Abstrahując od problemu tempa harmonizacji oraz skuteczności prawa w ogóle, zbliżanie ustawodawstwa ukraińskiego do standardów europejskich miało miejsce jeszcze przed rozpoczęciem tymczasowego stosowania umowy stowarzyszeniowej; S. Nikolaychuk, *Ukraine, Krim...*, s. 38; idem, *Ukraine: Präsidentenwahl, Krim-Gesetz, Staatskredite und Angleichung an EU-Recht*, „Internationales Steuerrecht” 2014, s. 64.

które nie mogą prowadzić do jakiegokolwiek dyskryminacji między obywatelami, przedsiębiorstwami lub spółkami ukraińskimi. Przy czym zasada ta, podobnie jak w prawie unijnym, ma zastosowanie do dziedzin objętych umową i zezwala na zróżnicowane traktowanie podatników ze względu na miejsce zamieszkania lub siedziby. Zasadę niedyskryminacji wspiera również zasada równego dostępu do organów administracji i sądów z art. 471 umowy.

Bardzo ciekawym przykładem zastosowania zasady niedyskryminacji jest zagadnienie mobilności pracowników – innymi słowy swoboda ich przepływu, choć umowa celowo nie posługuje się tym pojęciem i jak większość tego typu umów nie otwiera rynku wewnętrznego UE dla pracowników z Ukrainy. Dostęp do krajowych rynków pracy jest w świetle art. 18 umowy regulowany przez prawodawstwo krajowe i może być przedmiotem umów dwustronnych zawieranych przez państwo członkowskie UE i Ukrainę. W przypadku legalnego (zgodnie z przepisami prawa krajowego) zatrudnienia obywatela Ukrainy w państwie członkowskim UE, państwo to jest zobowiązane do stosowania w stosunku do tego obywatela zasady niedyskryminacji. Art. 17 ust. 1 umowy stwierdza bowiem:

traktowanie przyznane pracownikom będącym obywatelami Ukrainy i zatrudnionym legalnie na terytorium państwa członkowskiego musi być wolne od wszelkiej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo w zakresie warunków pracy, wynagrodzenia lub zwolnienia, w porównaniu z obywatelami tego państwa członkowskiego.

Na podstawie art. 17 ust. 2 umowy, na zasadzie wzajemności, Ukraina jest również związana zasadą niedyskryminacji w zakresie zatrudnienia obywateli państw członkowskich UE.

Agenda Stowarzyszenia

Postanowienia umowy będące przedmiotem analizy w dalszej części artykułu mają charakter ogólny, tworzą podstawę i perspektywę rozwoju wzajemnych stosunków, ale nie zawierają (zwłaszcza Tytuł II i III) konkretnych zobowiązań, których wykonanie byłoby mierzalne. Próbę uszczegółowienia postanowień umowy stanowi dokument przyjęty przez Radę Stowarzyszenia 16 marca 2015 r. zatytułowany „Agenda stowarzyszenia UE i Ukrainy w celu przygotowania i ułatwienia implementacji Umowy Stowarzyszeniowej”³⁶. Agenda to „praktyczny instrument, którego celem jest przygotowanie i ułatwienie pełnej implementacji umowy stowarzyszeniowej, w tym osiągnięcie celów stowarzyszenia politycznego integracji gospodarczej”³⁷. W szczególności dzięki Agendzie mają zostać osiągnięte widocz-

³⁶ *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, http://ceas.europa.eu/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf [dostęp: 29.07.2016].

³⁷ Pkt II Agendy.

ne i definiowalne cele, ma ona stać się podstawą monitorowania i oceny postępów Ukrainy, jeśli chodzi o implementację umowy. Postępy te mają być przedmiotem raportów składanych przez Ukrainę. Jednocześnie UE zobowiązuje się do udzielenia Ukrainie wsparcia, przy zastosowaniu wszelkich dostępnych jej środków, do których zostały zaliczone: udostępnienie najlepszych praktyk, poradnictwo i ekspertyzy, wymiana informacji, wsparcie w harmonizacji prawa ukraińskiego z unijnym *acquis* – przy pomocy m.in. Grupy wsparcia dla Ukrainy przy Komisji Europejskiej (Commission's Support Group for Ukraine), Przedstawicielstwa UE w Kijowie, a także Misji Doradczej dla reformy bezpieczeństwa obywatelskiego (EU Advisory Mission for Civilian Security Sector). *Last but not least* wymienić należy pomoc finansową, która w latach 2014–2020 ma wynieść 1,013 bln EUR.

W Agendzie, zgodnie ze strukturą umowy, zostały zawarte ogólne cele krótkoterminowe (pkt III.1 Agendy), których realizacja ma przyczynić się do głębokiej ustrojowej przemiany Ukrainy, a także cele szczegółowe, skorelowane z kolejnymi tytułami umowy stowarzyszeniowej: dialog polityczny (III.2), współpraca w zakresie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (III.3), współpraca gospodarcza (III.4), handel (III.5), współpraca energetyczna wraz zagadnieniami energii nuklearnej (III.6), współpraca sektorowa (III.7). Realizacja tych celów ma być przedmiotem monitoringu ze strony komitetu stowarzyszenia.

Budowanie europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa

W prawie traktatowym UE zagadnienie bezpieczeństwa jest ujmowane w aspekcie zewnętrznym – w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 21–41 TUE), i w aspekcie wewnętrznym – w ramach polityki nazwanej od momentu wejścia w życie traktatu amsterdamskiego przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (dalej: PWBS; art. 3 ust. 2 TUE, Część III, Tytuł V TFUE). Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy UE a Ukrainą może być postrzegana jako element realizacji zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej polityki bezpieczeństwa. Stabilna, bezpieczna, demokratyczna, praworządna Ukraina, szanująca prawa człowieka, dobrze zarządzana i bogacąca się, także dzięki udziałowi w rynku wewnętrznym, niewątpliwie zwiększyłaby bezpieczeństwo zewnętrzne UE. Zostało to *expressis verbis* wyrażone w art. 4 ust. 1 umowy, który jako cel dialogu politycznego pomiędzy UE a Ukrainą wskazuje „stopniowe zbliżenie w kwestiach dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w celu coraz większego zaangażowania Ukrainy w europejski obszar bezpieczeństwa”.

Projektowane otwarcie się na nowego partnera zewnętrznego wpłynie także na stan bezpieczeństwa wewnętrznego UE, dlatego też niezbędna jest współpraca w tym zakresie, realizowana na podstawie Tytułu III umowy, którego nazwa („Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”) nieprzypadkowo odpowiada nazwie wspomnianej już polityki PWBS, podobnie jak zakres przedmiotowy

tej współpracy odpowiada zakresowi przedmiotowej polityki unijnej (por. art. 3 ust. 2 TUE, art. 67 ust. 2 i 3 TFUE). Tytuł III obejmuje następujące elementy: ochronę danych osobowych (art. 15 umowy), zagadnienia związane z przepływem osób (art. 16–19), zwalczanie przestępczości (art. 20–23), w tym terroryzmu (art. 20, 23), a także współpracę prawną (art. 24).

Ogólne ramy prawne dla współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego tworzą następujące postanowienia umowy: poszanowanie zasady suwerenności i integralności terytorialnej, wzmocnienie instytucji państwa przy poszanowaniu zasady państwa prawnego i praw człowieka (art. 14), a także zasada elastycznej współpracy i możliwości szybkiego reagowania w przypadku zagrożenia porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 472). Te postanowienia ogólne odpowiadają również strategicznym interesom obu stron umowy: jeśli chodzi o Ukrainę, jest to zachowanie suwerenności i integralności terytorialnej, z punktu widzenia UE – wzmocnienie państwa ukraińskiego w oparciu o zasadę państwa prawnego. W interesie obu stron jest natomiast możliwość szybkiej zmiany zasad współpracy w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego.

Zakres projektowanej współpracy w sferze bezpieczeństwa jest więc bardzo szeroki, a jej realizacja pozwoliłaby na zbliżenie się Ukrainy do unijnej PWBS, co ułatwiłoby swobodny przepływ towarów, osób, przedsiębiorczości i kapitału pomiędzy obydwoma stronami umowy.

Omawiane regulacje prawne projektują pożądany „stan idealny”, natomiast przesłanki faktyczne decydują o możliwości osiągnięcia tego stanu. Należy wspomnieć o co najmniej dwóch takich przesłankach. Po pierwsze – kryzys unijnej PWBS, związany z niekontrolowanym napływem osób z państw trzecich do państw członkowskich UE. Po drugie – realizację postanowień umowy może utrudniać ogólny stan państwa ukraińskiego, a także nieuregulowany status granicy wschodniej Ukrainy. W tym kontekście szczególnie aktualne wydają się dwie cechy charakteryzujące umowę stowarzyszeniową: jej ukierunkowanie na rozwój połączone z warunkowością samej umowy. Jak już wspomniano, umowa daje perspektywę włączenia Ukrainy w europejską przestrzeń bezpieczeństwa, ale pod warunkiem zmiany w sposobie funkcjonowania państwa. Zostało to wyrażone w art. 14 umowy, w świetle którego Strony przywiązują szczególną wagę do realizacji zasady państwa prawnego oraz „ogólnego wzmocnienia instytucji na wszystkich szczeblach w dziedzinie administracji, a w szczególności w dziedzinach egzekwowania prawa i wymiaru sprawiedliwości”, przy czym w sposób szczególny ma zostać wzmocnione sądownictwo. Co prawda przytoczony przepis nie zawiera wprost odniesienia do Ukrainy, ale w istocie jest on adresowany do tego państwa. Kluczowym zagadnieniem pozostaje kwestia, czy Ukraina jest w ogóle zdolna – biorąc pod uwagę jej uwarunkowania zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne – do takich przemian. Dlatego należy jeszcze raz podkreślić warunkowy i perspektywiczny charakter analizowanych rozwiązań prawnych.

Postanowienia umowy mają charakter ogólny – jeśli nie ogólnikowy. Próba ich uszczegółowienia została podjęta w Agendzie Stowarzyszenia, zawierającej bardziej konkretne zobowiązania Ukrainy, których realizacja, jak już wspomniano, będzie poddana monitoringowi. W części operacyjnej Agendy znalazły się ambitnie określone priorytety krótkoterminowe, które mogłyby się przyczynić do wzmocnienia państwa ukraińskiego: 1) reforma konstytucyjna, której przedmiotem byłaby m.in. decentralizacja kraju, 2) reforma prawa wyborczego oraz zasad finansowania partii politycznych, 3) zapobieganie i zwalczanie korupcji, 4) reforma sądownictwa, 5) reforma administracji publicznej, w szczególności umocnienie korpusu służby cywilnej. Następnie szeroko określono pożądane zmiany w ramach dialogu politycznego, mające na celu realizację zasad demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i podstawowych wolności.

Poniżej przedstawione zostaną zawarte w Agendzie szczegółowe priorytety dotyczące realizacji współpracy w zakresie swobodnego przepływu osób (pkt III.3.3. Współpraca w zakresie zarządzania granicami, migracji i azylu).

Swobodny przepływ osób

W zakresie tworzenia unijno-ukraińskiego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w sposób najszerzy zostało uregulowane zagadnienie dotyczące przepływu osób: art. 16 umowy dotyczy migracji, azylu i zarządzania granicami, art. 17–18 ustanawiają zasadę niedyskryminacji legalnie, w świetle prawa krajowego państw członkowskich, zatrudnionych pracowników, art. 19 odnosi się do regulacji wizowych stosowanych wobec obywateli Ukrainy.

Z punktu widzenia obywateli Ukrainy priorytetowe znaczenie ma niewątpliwie zniesienie wiz, jednocześnie, zgodnie z koncepcją przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, należy zapewnić jednolite lub choćby tylko zbliżone podejście państw członkowskich UE oraz Ukrainy do ochrony granic zewnętrznych oraz polityki imigracyjnej i azylowej. Zagadnienia będące przedmiotem art. 16 umowy należą niewątpliwie do bardzo istotnych, również ze względu na ewentualną możliwość wykorzystania przez obywateli z państw trzecich (z Afryki oraz Bliskiego Wschodu) Ukrainy jako państwa tranzytowego do państw członkowskich UE. Stanem pożądanym w ramach stowarzyszenia jest zapewnienie swobodnego przepływu osób również pomiędzy Ukrainą a państwami członkowskim UE przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa. Dlatego też włączenie Ukrainy do systemu ochrony granic zewnętrznych oraz w unijną politykę imigracyjną i azylową jest z tego względu konieczne.

Współpraca w zakresie migracji, azylu i zarządzania granicami ma się opierać w świetle art. 16 ust. 1 TFUE na zasadzie solidarności, wzajemnego zaufania, wspólnej odpowiedzialności i partnerstwa. W świetle prawa unijnego (art. 67 ust. 2, art. 80 TFUE) zasada solidarności oznacza wspólne ponoszenie obowiązków finansowych i organizacyjnych związanych zarówno z zarządza-

niem granicami, jak i przyjmowaniem z państw trzecich osób starających się o azyl. W przypadku stowarzyszenia zasada solidarności i wspólnej odpowiedzialności będzie miała w stosunku do zasady unijnej szerszy zakres przedmiotowy (obok zarządzania granicami i polityki azylowej będzie obejmowała również politykę imigracyjną) i podmiotowy (obejmować będzie zarówno nielegalnie imigrujących obywateli Ukrainy, jak i obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy wjechali na terytorium państwa członkowskiego UE z Ukrainy z naruszeniem prawa unijnego).

Zgodnie z art. 16 ust. 2 umowy współpraca w przedmiotowym zakresie ma się opierać na prawodawstwie unijnym i krajowym. Pod pojęciem prawodawstwa krajowego można rozumieć prawodawstwo ukraińskie. Co prawda umowa stowarzyszeniowa przewiduje zbliżanie ustawodawstwa w zakresie stowarzyszenia gospodarczego, ale i w dziedzinie przepływu osób można oczekiwać eksportu unijnych rozwiązań prawnych. Pojęcie „prawodawstwo” odnosi się także do przepisów prawnych państw członkowskich UE, gdyż unijne przepisy imigracyjne oraz azylowe obejmują tylko część zagadnień wchodzących w zakres tych polityk, w pozostałym zakresie obowiązują przepisy państw członkowskich. Przepisy prawne dotyczące imigracji i azylu determinujące kształt europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mają więc „patchworkowy” charakter: prawo UE, prawo państw członkowskich UE, prawo ukraińskie. Taki stan prawny nie będzie ułatwiał obustronnej współpracy. Nieco inaczej wygląda stan prawny w przypadku kontroli granic oraz polityki wizowej, które w UE podlegają daleko idącej unifikacji ze względu na przyjęcie kodeksów unijnych w formie rozporządzeń³⁸.

Jak już wspomniano, obszerny art. 16 umowy został poświęcony trzem elementom strukturalnym PWBS: 1) polityce imigracyjnej, 2) zarządzaniu granicami oraz 3) polityce azylowej.

- 1) Zakres przedmiotowy współpracy w sprawach imigracji w ramach stowarzyszenia został określony bardzo ogólnie: przeciwdziałanie przyczynom imigracji, w tym na forum międzynarodowym, skuteczna i prewencyjna polityka zwalczania nielegalnej imigracji i handlu ludźmi, wymiana poglądów w sprawie nielegalnego zatrudnienia, a także obowiązek przyjmowania z powrotem na swoje terytorium zarówno obywateli własnych, jak i państw trzecich nielegalnie imigrujących tzw. readmisja – odpowiednio art. 2 i 3 umowy z 18 czerwca 2007 r. o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą³⁹.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 810/2009/WE z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.Urz. UE z 15 września 2009 r., L 243, s. 1–58, z późn. zm.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.Urz. UE z 23 marca 2016 r., L 77, s. 1–52.

³⁹ Dz.Urz. UE z 18 grudnia 2007 r., L 332, s. 48.

Unijna polityka imigracyjna oparta jest na zasadzie sprawiedliwości, która promuje przestrzeganie unijnego i krajowego prawa imigracyjnego i oznacza sprawiedliwe traktowanie osób z państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich (art. 79 ust. 1 TFUE). Sprawiedliwie traktowanie ma polegać m.in. na ograniczeniu swobody państwa członkowskiego, jeśli chodzi o odmowę prawa pobytu takiej osobie, a także dążenie do zrównywania jej statusu ze statusem obywatela UE. Zasada ta (mająca swój wyraz m.in. w art. 11 dyrektywy Rady 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi⁴⁰) została transponowana do umowy stowarzyszeniowej, która w art. 16 ust. 2 lit. d stanowi, iż współpraca pomiędzy stronami umowy dotyczyć będzie „zasad przyjmowania, praw i statusu osób przyjętych oraz sprawiedliwego traktowania i integracji legalnie przebywających osób niebędących obywatelami”.

Agenda Stowarzyszenia w zakresie polityki imigracyjnej przewiduje przede wszystkim kontynuację efektywnej implementacji umowy o readmisji, stosowanie środków mających na celu reintegrację obywateli Ukrainy, którzy powrócili do tego kraju dobrowolnie lub podlegali readmisji, a także wzmocnienie krajowych służb ds. imigracji, w szczególności służb odpowiedzialnych z wydalenie obywateli państw trzecich, przebywających na Ukrainie nielegalnie.

- 2) W zakresie polityki azylowej strony przyjmują bardzo ogólne zobowiązanie do kompleksowego wdrażania dialogu dotyczącego stosowania prawnomiędzynarodowych podstaw tej polityki, tj. konwencji genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 1951 r. oraz protokołu nowojorskiego z 1967 r.

Choć wskazane powyżej normy adresowane są do obu stron umowy stowarzyszeniowej, to ze względu na różnice w warunkach życia pomiędzy Ukrainą a państwami członkowskimi UE należy oczekiwać, iż ich wypełnienie będzie stanowiło większe wyzwanie dla strony ukraińskiej w zakresie opieki nad osobami starającymi się o status uchodźcy, jak i nad osobami, którzy taki status uzyskały.

Agenda Stowarzyszenia nakłada na Ukrainę obowiązek praktycznej realizacji aktów międzynarodowego prawa azylowego, m.in. poprzez stworzenie infrastruktury (miejsc czasowego pobytu dla osób ubiegających się o azyl, punktów obsługi takich osób na granicy oraz biur regionalnych), wzmocnienie organów odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków o azyl, poprawę dostępu do procedury azylowej, szkolenie osób mających kontakt z osobami wnioskującymi o azyl.

- 3) W zakresie ochrony granic wewnętrznych współpraca obejmować będzie z jednej strony szkolenia, wymianę praktyk i informacji, a z drugiej strony wysiłki mają prowadzić do „skutecznego wdrożenia zasady zintegrowanego zarządzania granicami”. Co prawda nawet wybrane państwa członkowskie UE nie są w stanie lub nie chcą stosować przepisów prawa unijnego, ale tych istotnych trudności nie można jednak porównać z sytuacją na wschodnich rubieżach Ukrainy. Należy przy tym nadmienić, iż skuteczna ochrona granic

⁴⁰ Dz.Urz. UE z 23 stycznia 2004 r., L 16, s. 44.

Ukraina ma kluczowe znaczenie dla ewentualnego stworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości pomiędzy UE a Ukrainą. Bez stabilizacji granic i ich pełnej ochrony, Ukraina nie będzie mogła realizować ani polityki imigracyjnej, ani azylowej. Art. 16 ust. 2 lit e umowy nie zawiera co prawda zobowiązań jednostronnych, ale przesłanki faktyczne determinują kierunek współpracy. To UE i państwa członkowskie UE – bo to one są odpowiedzialne za stosowanie unijnych przepisów prawnych⁴¹ i dysponują ku temu odpowiednimi środkami – mogą wspomóc Ukrainę w zakresie szkolenia, stosowania dobrych praktyk i technologii. Nie do przecenienia jest natomiast wielostronna wymiana informacji – pomiędzy instytucjami i jednostkami organizacyjnymi UE (np. Frontexem), państwami członkowskimi UE a Ukrainą.

Agenda Stowarzyszenia zawiera rozbudowaną listę celów, które powinny zostać osiągnięte przez Ukrainę w zakresie zarządzania granicami, m.in. rozwój stałych i mobilnych kontrolnych urządzeń video, rozwój metodologii i narzędzi mających na celu ocenę ryzyka nielegalnej imigracji, rozwój współpracy pomiędzy ukraińskimi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa, wprowadzenie przy wsparciu UE zintegrowanego zarządzania granicami, kontynuacja przy wsparciu UE i współpracy państw sąsiadujących demarkacji granic, intensyfikacja współpracy ukraińskiej służby granicznej z Frontexem, kontynuacja współpracy z Republiką Mołdowy w zakresie kontroli granic.

Wspomniane powyżej akty normatywne prawa UE, których przedmiotem jest swobodny przepływ osób, to dla Ukrainy akty prawa międzynarodowego o charakterze wiążącym (umowa stowarzyszeniowa), jak i o charakterze miękkim (agenda). Efektywność obu rodzajów aktów prawa międzynarodowego jest zależna od ich implementacji do prawa krajowego, od działań prawno-organizacyjnych oraz przede wszystkim – na końcowym etapie – od stosowania zharmonizowanego z wymogami UE prawa na Ukrainie. Kroki te mają podlegać monitorowaniu ze strony komitetu stowarzyszenia, który do tej pory spotkał się dopiero raz, 13–14 lipca 2015 r.⁴². Brak jest w związku z tym raportów dotyczących implementacji przez stronę ukraińską wspomnianych powyżej założeń.

Z punktu widzenia obywatela Ukrainy kluczowe znaczenie dla urzeczywistnienia swobody przepływu osób ma wspomniany już art. 17 umowy stowarzyszeniowej, w którym została zawarta zasada niedyskryminacji pracowników, art. 18 umowy, zachęcający państwa członkowskie do ułatwiania mobilności pracowników, co *de facto* oznacza przyjmowanie w prawie krajowych rozwiązań prawnych ułatwiających podejmowanie pracy w tych państwach, oraz art. 19 umowy, zatytułowany „Przepływ osób”. W przepisie tym przewidziano

⁴¹ Por. art. 72 TFUE.

⁴² *EU-Ukraine Association Committee 13–14 July 2015*, http://ceas.europa.eu/statements-ceas/2015/150715_01_en.htm [dostęp: 14.08.2016].

pełne wdrożenie umowy o readmisji z 2007 r., a także działania mające na celu wprowadzenie „w stosownym czasie” ruchu bezwizowego, co uzależnione jest od spełniania przez Ukrainę warunków zawartych w planie działania w sprawie liberalizacji reżimu wizowego z 2010 r.

Zniesienie wiz dla obywateli Ukrainy

Należy zaznaczyć, iż zgodnie z prawem unijnym chodzi tutaj o zniesienie wiz krótkoterminowych, czyli umożliwiających pobyt w państwie członkowskim UE do 90 dni, bez prawa podejmowania pracy. Zagadnienie warunków udzielania wiz długoterminowych należy natomiast do unijnego prawa imigracyjnego (art. 79 ust. 2 lit. a i b TFUE).

Swobodny przepływ osób powiązany jest zarówno w prawie UE⁴³, jak i w świetle umowy stowarzyszeniowej z zapewnieniem „dobrze zarządzanej i bezpiecznej mobilności” (art. 19 ust. 3 umowy)⁴⁴, co pokrywa z zakresem merytorycznym art. 16 umowy, dotyczącym współpracy w zakresie migracji, zarządzania granicami i azylu, ale także innym przepisami zawartymi w Tytule III umowy, które odnoszą się do zwalczania przestępczości (art. 20–23 umowy).

Współpraca związana z migracją, kontrolą granic i azylem zaczęła się na długo przed tymczasowym wejściem w życie umowy stowarzyszeniowej, a w 2016 r. przyniosła konkretne rezultaty. Już bowiem w 2008 r. UE rozpoczęła z Ukrainą dialog w sprawie zniesienia wiz dla obywateli tego państwa do państw członkowskich UE, gdyż ułatwienie przepływu osób należy do jednych z zasadniczych celów Partnerstwa Wschodniego⁴⁵. W listopadzie 2010 r. Komisja Europejska zaprezentowała rządowi Ukrainy plan działania w sprawie liberalizacji reżimu wizowego (ang. the Visa Liberalisation Action Plan, VLAP, dalej: plan działania), obejmujący blok czterech zagadnień, korespondujących z przepisami umowy stowarzyszeniowej dotyczącymi wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Plan działania dotyczył następujących zakresów przedmiotowych: 1) bezpieczeństwo dokumentów, w tym wprowadzenie do nich danych biometrycznych, 2) zarządzanie granicami, migracja i azyl, 3) porządek i bezpieczeństwo publiczne, 4) stosunki zagraniczne i poszanowanie praw człowieka. Plan działania miał być realizowany w dwóch fazach: 1) przyjęcie ram prawno-instytucjo-

⁴³ W świetle art. 3 ust. 2 TUE celem UE jest zapewnienie swoim obywatelom PWBS, w ramach której zapewniony jest swobodny przepływ osób, w powiązaniu z środkami dotyczącymi kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji i zapobiegania przestępczości.

⁴⁴ Por. komunikat Komisji Europejskiej w sprawie utworzenia Partnerstwa Wschodniego, którego priorytetem jest mobilność w bezpiecznym otoczeniu, COM(2008) 823 final, s. 6–8, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0823> [dostęp: 17.08.2016].

⁴⁵ „Visa policy would follow a phased approach, leading to visa liberalisation under specific conditions and with accompanying measures, including financial assistance for our partners”. *Ibidem*, s. 7.

nalnych, 2) efektywna implementacja przyjętych rozwiązań. Komisja Europejska pięciokrotnie dokonywała oceny postępów Ukrainy w wyżej wymienionych obszarach, a w 2014 r. Ukraina przeszła do drugiej fazy realizacji planu działania⁴⁶.

W szóstym raporcie, z 18 grudnia 2015 r., Komisja Europejska dokonała pozytywnej oceny reform dokonywanych na Ukrainie w związku ze swobodnym przepływem osób⁴⁷. Raport ten został przygotowany m.in. na podstawie wizyt studyjnych odbytych przez ekspertów Komisji i państw członkowskich UE na Ukrainie w drugiej połowie 2015 r. i dotyczy tylko tych obszarów, które nie zostały ocenione pozytywnie w poprzednich raportach. Komisja Europejska uznała, iż osiągnięto cele dotyczące bezpieczeństwa dokumentów, zintegrowanego zarządzania granicami, zintegrowanego zarządzania migracją oraz wymagania unijne dotyczące udzielania azylu⁴⁸. Jednocześnie sformułowania raportu wskazują na to, iż działań w powyższych obszarach nie uważa się za definitywnie zakończone⁴⁹. Wręcz przeciwnie, Komisja wskazuje, iż muszą być one kontynuowane, co koresponduje z treścią art. 16 umowy stowarzyszeniowej⁵⁰. Komisja w tym raporcie stwierdziła także, iż biorąc pod uwagę wyjątkowe wyzwania Ukrainy w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych, osiągnęła ona stawiane jej cele w związku z realizacją II VLAN, wobec czego Komisja wniosła inicjatywę prawodawczą mającą na celu zniesienie obowiązku wizowego wobec obywateli Ukrainy.

Zgodnie z konkluzją raportu 20 kwietnia 2016 r. Komisja Europejska wniosła inicjatywę prawodawczą w celu zmiany rozporządzenia 539/2001⁵¹, wy-

⁴⁶ http://ec.europa.eu/factsheets/news/eu-ukraine_factsheet_en.htm [dostęp: 17.08.2016].

⁴⁷ Report from the Commission to the Council and the European Parliament. *Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*, COM(2015) 905 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/sixth_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_action_plan_on_visa_liberalisation_en.pdf [dostęp: 17.08.2016].

⁴⁸ Szczegółowo działania podjęte przez stronę ukraińską zostały przedstawione w dokumencie roboczym towarzyszącym szóstemu raportowi. Commission staff working document accompanying the document *Sixth Progress Report on Ukraine's Implementation of the Action Plan on Visa Liberalisation*, SWD(2015) 704 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/swd_sixth_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_action_plan_on_visa_liberalisation_en.pdf [dostęp: 17.08.2016].

⁴⁹ Por. „Implementation of an integrated border management system in Ukraine has advanced. [...] The SBGS, in an inclusive dialogue with other border agencies and relevant actors, is now expected to deliver a comprehensive document following the best EU examples and addressing key issues of interdepartmental, interagency and international cooperation and coordination”. *Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine...*, s. 3–4.

⁵⁰ „The Commission will continue actively to monitor Ukraine's continuous implementation of all benchmarks under the four blocks of the VLAP through the existing association structures and dialogues, and, if necessary, through ad hoc follow-up mechanisms”. *Ibidem*, s. 12.

⁵¹ Rozporządzenie Rady nr 539/2001/WE z dnia 15.03.2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.Urz. UE z 21.3.2001, L 81, s. 1 z późn. zm.

mieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich UE, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu⁵². W świetle przedmiotowej inicjatywy mają zostać zniesione wize krótkoterminowe, tj. na pobyt w państwie członkowskim UE nieprzekraczający 90 dni, w celach turystycznych, biznesowych lub rodzinnych, dla obywateli Ukrainy posiadających paszporty biometryczne. Zmiana rozporządzenia 539/2001/WE umożliwi obywatelom Ukrainy bezwizowy wjazd do państw członkowskich UE z wyłączeniem Wielkiej Brytanii i Irlandii, ale także do państw trzecich należących do strefy Schengen (Islandia, Norwegia, Lichtenstein i Szwajcaria). Zniesienie obowiązku posiadania wiz krótkoterminowych nie wiąże się w żaden sposób z prawem do podjęcia pracy przez obywateli Ukrainy, a także nie zmienia zasad przekraczania granicy zewnętrznej państw członkowskich UE wynikających z kodeksu granicznego Schengen, tj. obowiązku posiadania wystarczających środków finansowych na pobyt w państwie członkowskim oraz uprawdopodobnienia celu pobytu (art. 5 ust. 1 lit. c kodeksu granicznego Schengen). Obecnie przedmiotowa inicjatywa prawodawcza Komisji jest rozpatrywana przez Radę i Parlament Europejski⁵³.

Ryzyko imigracyjne związane z planowanym zniesieniem wiz

Komisja Europejska przed sformułowaniem inicjatywy prawodawczej dokonała oceny ryzyka nielegalnej imigracji w związku z planowanym zniesieniem wiz krótkoterminowych dla obywateli Ukrainy⁵⁴.

W 2014 r. największa liczba obywateli Ukrainy była zarejestrowana we Włoszech (236 346), Polsce (210 402), RFN (111 650), Czechach (110 712), Hiszpanii (82 726) i Portugalii (37 849), przy czym to w Polsce zanotowano największy wzrost liczby imigrantów. Granica polsko-ukraińska jest najczęściej przekraczaną wschodnią granicą lądową państw członkowskich UE, w pierwszej połowie 2015 r. została przekroczona 4,7 mln razy, tj. o 15,5% częściej niż w pierwszej połowie 2014 r.

W 2014 r. wydano 1,35 mln wiz typu C, w tym w Polsce 566 976, w Grecji 145 621, na Węgrzech 118 740, w RFN 101 867 i w Hiszpanii 76 983. Jednocze-

⁵² Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Ukraina), COM(2016) 236 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0236&qid=1472670479757&from=PL> [dostęp: 18.08.2016].

⁵³ *European Commission proposes visa-free travel for citizens of Ukraine*, http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2016/2016_04_21_02_en.htm [dostęp: 17.08.2016].

⁵⁴ Commission staff working document accompanying the document *Sixth Progress Report...*

śnie odsetek odrzuconych wniosków o wizę krótkoterminową jest niski i wynosi 2%. Decyzje negatywne motywowane są obawą o nielegalne przedłużenie pobytu lub podjęcie nielegalnej pracy. Jednakże obywatele Ukrainy zajęli w 2014 r. drugie miejsce (po obywatelach Maroka), jeśli chodzi o odmowę wjazdu przy przekraczaniu granicy zewnętrznej państw członkowskich UE: 16 150 decyzji negatywnych, z tego 70% na granicy polsko-ukraińskiej. Decyzje te były uzasadnione brakiem posiadania ważnej wizy lub brakiem dokumentów potwierdzających cel i warunki wjazdu do państwa członkowskiego UE.

Podobnie kształtuje się liczba wykrytych w 2014 r. przypadków nielegalnego pobytu w państwach członkowskich UE (16 600, z czego 7455 w Polsce). Zdaniem Frontexu nie jest to jednak liczba wysoka w porównaniu do liczby ważnych decyzji zezwalających na pobyt w państwach członkowskich UE.

Pomimo tych danych w dokumencie roboczym Komisji Europejskiej stwierdzono, iż zniesienie obowiązku wizowego zwiększy co prawda migrację pomiędzy Ukrainą a UE, ale przepływ osób będzie uporządkowany i poddany samoregulacji. Urzędnicy Komisji również optymistycznie stwierdzili, iż jeśli brak będzie w państwach członkowskich UE odpowiednich stanowisk pracy, to obywatele Ukrainy nie będą wjeżdżać do państw członkowskich UE, a nawet będą z nich wyjeżdżać. To ostatnie stwierdzenie jest o tyle niezrozumiałe, iż po pierwsze, jak powyżej wspomniano, zniesienie wiz krótkoterminowych nie wiąże się z przyznaniem prawa do pracy, a po drugie trudno sobie wyobrazić, by przy obecnym poziomie wynagrodzeń na Ukrainie jej obywatele nie byli w stanie znaleźć w państwach członkowskich satysfakcjonującego ich zatrudnienia.

Podsumowanie

Akty normatywne stosowane w odniesieniu do Ukrainy w celu budowy bezpieczeństwa UE są poprawne pod względem systematyki traktatowego prawa UE, a w szczególności art. 8 TUE, który przewiduje budowę przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Owa przestrzeń tworzona jest w sensie normatywnym przy pomocy umowy stowarzyszeniowej. Umowa ta tworzy szczególną relację w zakresie stosunków politycznych i gospodarczych pomiędzy UE a państwem trzecim. Elementem tej relacji jest swobodny przepływ osób, ale w bezpiecznym otoczeniu, tzn. uzależniony od współpracy pomiędzy UE z państwem trzecim w zakresie zarządzania granicami, polityki imigracyjnej, w tym przede wszystkim readmisji, polityki wizowej i azylowej. Efektywnym narzędziem „zachęcającym” państwo trzecie do spełniania wymogów UE w tym zakresie jest gotowość UE do zniesienia wiz. Należy jednak nadmienić, iż liberalizacja dotyczy wiz krótkoterminowych i – podobnie jak umowa stowarzyszeniowa – nie daje obywatelom państwa stowarzyszonego swobody podejmowania zatrudnienia w państwach członkowskich. Komisja Europejska w 2015 r. pozytywnie oceniła współpracę Ukrainy z UE i pań-

stwami członkowskimi w zakresie: 1) bezpieczeństwa dokumentów, 2) zarządzania granicami, migracją i azylem 3) porządku i bezpieczeństwa publicznego, 4) stosunków zagranicznych i poszanowania praw człowieka, a ryzyko nielegalnej imigracji uznała za niskie. W związku z powyższym przedłożyła w kwietniu 2016 r. inicjatywę prawodawczą dotyczącą zniesienia obowiązku posiadania wiz krótkoterminowych przez obywateli Ukrainy. Inicjatywa ta, zgodnie z art. 77 ust. 2 lit. a TFUE musi zostać uchwalona w zwykłej procedurze prawodawczej przez Parlament Europejski, a także Radę. Biorąc pod uwagę dotychczasowe prace parlamentarne⁵⁵, jest bardzo prawdopodobne, że Parlament uchwali zmianę rozporządzenia

W tym kontekście pojawia się pytanie, czy ministrowie spraw wewnętrznych państw członkowskich UE równie pozytywnie oceniają współpracę Ukrainy w zakresie tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a w szczególności możliwość kontroli przepływu osób na jej własnym terytorium. Przy obecnym poziomie bezpieczeństwa wewnętrznego w niektórych państwach członkowskich, a także wobec niejasnej perspektywy rozwoju sytuacji zarówno na południowych, jak i właśnie na wschodnich krańcach imperium (?) europejskiego, taka decyzja może być trudna. Stąd też propozycja modyfikacji mechanizmu zawieszającego zniesienie obowiązku posiadania wiz krótkoterminowych przez obywateli państw trzecich, wniesiona przez Komisję zaraz po przedłożeniu inicjatywy prawodawczej mającej na celu liberalizację reżimu wizowego⁵⁶.

Abstrahując od kontekstu politycznego tej decyzji⁵⁷, z dokumentu roboczego Komisji Europejskiej wynika jednoznacznie, iż to Polska ponosi obecnie największą odpowiedzialność za regulowanie przepływu osób z Ukrainy do państw członkowskich UE. Zniesienie obowiązku posiadania wiz krótkoterminowych postawi niewątpliwie nowe wyzwania przed służbami polskimi.

Jednocześnie analiza unijnych dokumentów w przedmiotowym zakresie nieodparcie nasuwa wrażenie, iż istnieje głęboki rozdźwięk między rzeczywistością a światem częściowo kreowanym na papierze.

⁵⁵ Opinia Komisji Spraw Zagranicznych dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 7 lipca 2016 r., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-583.952+02+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> [dostęp: 30.08.2016]; Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 539/2001 [...] z 18 lipca 2016 r., Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-585.521+01+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> [dostęp: 30.08.2016].

⁵⁶ Wniosek Komisji z 5 maja 2016 r., COM(2016) 290 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0290&qid=1472670479757&from=PL> [dostęp: 30.08.2016].

⁵⁷ Zob. S. Domaradzki, *op. cit.*, s. 245–247; Opinia Komisji Spraw Zagranicznych dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych...; Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 539/2001...

The Association Agreement between the EU and Ukraine as an instrument for building the European Security: some remarks on the free movement of persons

In accordance with Article 8 of the Treaty on the European Union the EU shall establish an area of prosperity and good neighbourhood. An association agreement is one of instruments used to achieve this goal. Such an agreement is applied provisionally in relation between the EU and Ukraine. The area of freedom, security and justice (Title II of the Association Agreement) is an important part of this agreement. The area is constructed in the same way like the European Union policy based on the Article 67 of the Treaty on functioning of the European Union, to establish the free movement of persons but in conjunction with the cooperation between the EU and Ukraine with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime. The European Commission gave a positive assessment of the cooperation in December 2015, confirming that Ukraine successfully met all benchmarks under the Visa Liberalisation Action Plan from 2010. In April 2016 the European Commission proposed to the Council of the European Union and the European Parliament to lift visa requirements for the citizens of Ukraine. The above mentioned amendment does not mean that the citizens of Ukraine will have the right to work in the EU. In accordance with Article 18 of the Association Agreement the mobility of workers is a subject to the legislation in the Member. The Visa Liberalisation will also mean a great challenge for the Polish border and migration administration. The Polish-Ukrainian border section remained by far the busiest section of the EU eastern land border, with an increase of 15.5% during January–June 2015 compared with the first half of 2014.

Key words: EU-Ukraine Association Agreement, European Neighbourhood Policy, Schengen-visa

Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy UE a Ukrainą elementem budowy bezpieczeństwa europejskiego. Wybrane aspekty swobodnego przepływu osób

Na podstawie art. 8 TUE Unia Europejska ma budować przestrzeń dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Instrumentem realizacji tego zamierzenia jest umowa stowarzyszeniowa. Umowa tego rodzaju obowiązuje tymczasowo również w relacjach UE-Ukraina. Jej istotnym elementem jest budowa przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Tytuł III umowy stowarzyszeniowej). Przestrzeń ta skonstruowana została, analogicznie do unijnej polityki PWBS (art. 67 TFUE), wokół swobody przepływu osób, uwarunkowanej współpracą Ukrainy w zakresie zarządzania granicami, migracji, azylu, a także zwalczania i zapobiegania przestępczości. Współpraca ta w grudniu 2015 r. została pozytywnie oceniona przez Komisję Europejską, a efektem tej pozytywnej oceny jest przedłożona w kwietniu 2016 r. inicjatywa prawodawcza Komisji w sprawie zniesienia wiz dla obywateli Ukrainy. Jeśli inicjatywa ta zostanie uchwalona przez Parlament Europejski, a na to wskazują pozytywne raporty komisji parlamentarnych, oraz przyjęta przez Radę, wówczas zniesiony zostanie obowiązek posiadania wiz, jeśli chodzi o pobyty krótkie, tj. do 90 dni. Należy jednak pamiętać, iż zmiana ta nie została powiązania w żaden sposób z prawem do podejmowania pracy przez obywateli Ukrainy w państwach członkowskich UE. Zgodnie z art. 18 umowy stowarzyszeniowej zagadnienie podejmowania pracy jest przedmiotem umów dwustronnych między państwem członkowskim a Ukrainą i prawa krajowego państw członkowskich. Zniesienie wiz dla obywateli Ukrainy stanowi jednocześnie, w świetle statystyk Komisji Europejskiej, największe wyzwanie organizacyjne dla polskich organów władzy państwowej odpowiedzialnych za kontrolę granic oraz imigrację – granica polsko-ukraińska jest najczęściej przekraczanym odcinkiem lądowej granicy wschodniej UE. Tylko w pierwszej połowie 2015 r. została przekroczona 4,7 mln razy.

Słowa kluczowe: umowa stowarzyszeniowa Unia Europejska-Ukraina, Europejska Polityka Sąsiedztwa, wiza Schengen