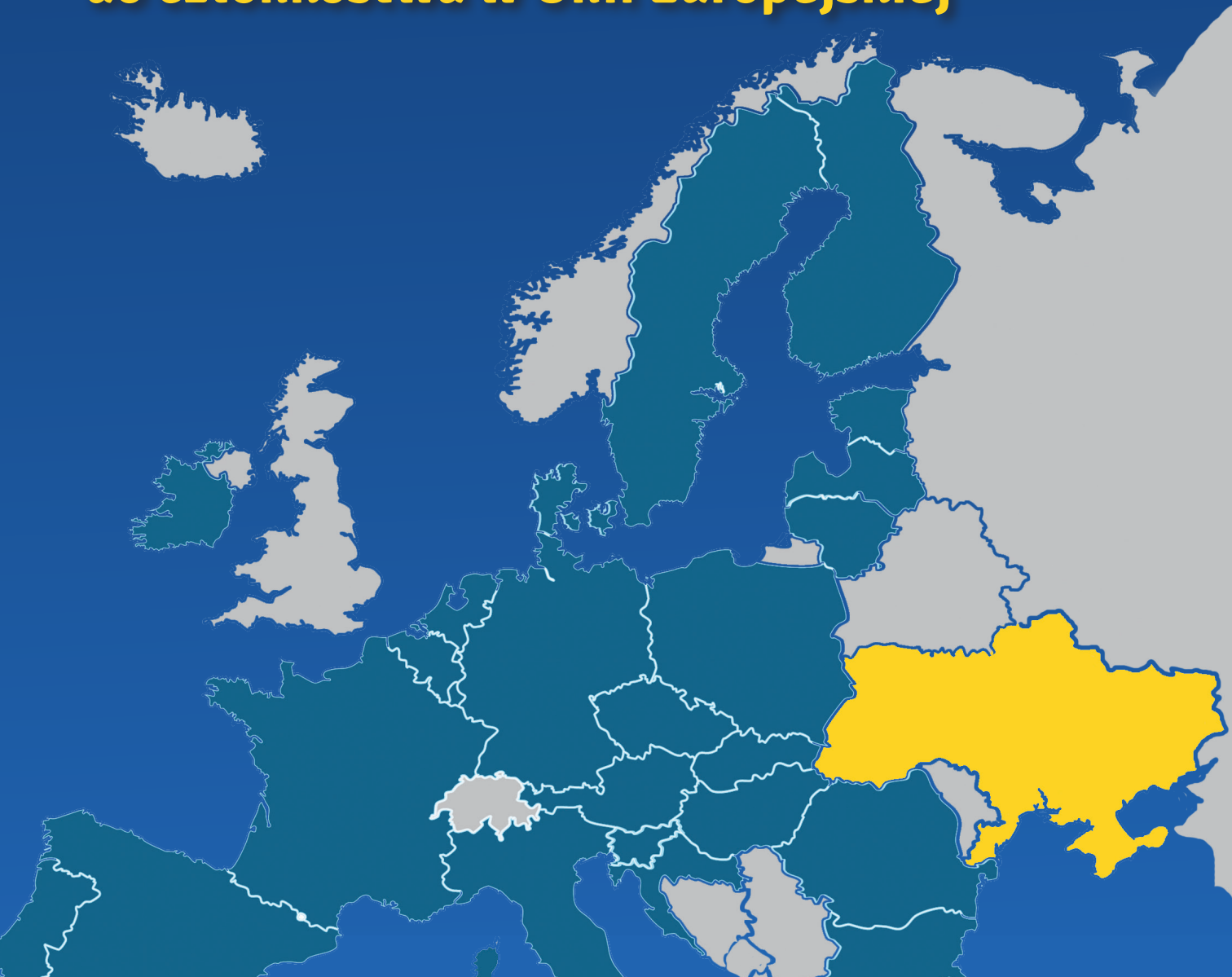


# Ukraina

jako państwo kandydujące  
do członkostwa w Unii Europejskiej



Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji

Autorzy:  
Jan Barcz  
Jarosław Pietras  
Marcin Świącicki  
Jan Truszczyński

Redakcja:  
Natalia Prüfer

Publikacja została przygotowana przez autorów dla Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana oraz Fundacji Konrada Adenauera we współpracy z Konferencją Ambasadorów RP.



Wydawca: Polska Fundacja im. Roberta Schumana  
Al. Ujazdowskie 37/5, 00-540 Warszawa  
© Copyright by Polska Fundacja im. Roberta Schumana

ISBN: 978-83-88752-39-1

Publikacja powstała przy wsparciu Unii Europejskiej w ramach programu Citizens, Equality, Rights and Values. Wsparcie Unii Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Unia Europejska i Komisja Europejska nie mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.



**Dofinansowane przez  
Unię Europejską**

Realizacja:

WYDAWNICTWO  
**Aleksander**

# Notki biograficzne autorów

## **Jan Barcz**

Profesor prawa międzynarodowego, były dyplomata, m.in. Ambasador RP w Wiedniu (1995-2000); członek Team Europe Direct i Konferencji Ambasadorów RP.

## **Jarosław Pietras**

Doktor ekonomii, brał udział w negocjacjach nad układem stowarzyszeniowym i traktatem akcesyjnym, w roku 2007 doradzał w sprawach europejskich administracji Tymoszenko/Juszczenko; m.in. podsekretarz a następnie sekretarz stanu w UKIE, przez ostatnie 12 lat Dyrektor Generalny w Sekretariacie Generalnym Rady UE.

## **Marcin Świącicki**

Polityk i ekonomista, Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą w rządzie Tadeusza Mazowieckiego 1989-1991, Prezydent Warszawy 1994-99, członek zespołu negocjującego wstąpienie Polski do Unii Europejskiej 1999-2000, koordynator OBWE ds. Ekonomicznych i Ochrony Środowiska 2002-2005, Rzecznik Praw Przedsiębiorców w Ukrainie 2019-2021.

## **Jan Truszczyński**

W drugiej połowie lat 90. Szef St. Przedstawicielstwa RP przy UE, główny negocjator ws. Akcesji Polski do UE, następnie sekretarz stanu w MSZ; 2007-2014 kolejno z-ca dyrektora generalnego w DG Rozszerzenie i dyrektor generalny w DG ds. edukacji i kultury w Komisji Europejskiej; w latach 2014-2018 doradzał w Kijowie administracji ukraińskiej; członek Team Europe Direct i Konferencji Ambasadorów RP.

Jan Barcz: rozdziały 2, 5.7., 5.8. i 5.10. oraz redakcja całego raportu

Jarosław Pietras: rozdziały 4, 5.5., 5.9. i 5.11.

Marcin Świącicki: rozdziały 1 i 5.6.

Jan Truszczyński: rozdziały 3, 5.1., 5.2., 5.3., 5.4.

# Spis treści

Wstęp .....	5
1. Ewolucja nastawienia Ukrainy wobec Unii Europejskiej .....	6
2. Podstawy prawne akcesu i dotychczasowy przebieg procedury w stosunku do Ukrainy .....	13
2.1. Ramy prawno-polityczne akcesu .....	13
2.2. Nadanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE .....	14
3. Stanowisko i ocena Komisji Europejskiej .....	19
4. Stanowisko państw członkowskich, Rady Europejskiej, Rady UE i Parlamentu Europejskiego .....	22
5. Węzłowe problemy .....	27
5.1. Droga do efektywnego otwarcia negocjacji akcesyjnych .....	27
5.2. Propozycje alternatywne: wzmocnione stowarzyszenie, „elastyczne” członkostwo, Europejska Wspólnota Polityczna .....	29
5.3. Rozszerzenie o państwa Bałkanów Zachodnich a członkostwo Ukrainy, Mołdawii i Gruzji ....	31
5.4. Specyfika negocjacji akcesyjnych z Ukrainą, w tym okresy przejściowe .....	32
5.5. Specyfika negocjacji akcesyjnych z Ukrainą: wyzwania merytoryczne .....	34
5.6. Odbudowa Ukrainy .....	38
5.7. Znaczenie nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE w kontekście przyszłego „dealu pokojowego” z Rosją .....	41
5.8. Przygotowanie instytucjonalne UE - balans instytucjonalny, unijny proces decyzyjny .....	44
5.9. Polska a negocjacje akcesyjne i członkostwo Ukrainy w UE .....	47
5.10. Problem praworządności w kontekście przyszłego członkostwa Ukrainy w UE .....	49
5.11. Powiązanie negocjacji akcesyjnych i członkostwa w UE ze zbliżeniem Ukrainy do NATO ....	53
6. Wnioski .....	56

# WSTĘP

**D**okonując agresji na Ukrainę i prowadząc brutalną wojnę, popełniając zbrodnie międzynarodowe, Rosja zmierza do podważenia systemu wartości wspólnoty państw demokratycznych i podstaw międzynarodowego bezpieczeństwa. Świat demokratyczny zareagował wyjątkową spójnością działań i zdecydowaniem: Ukraina otrzymuje wsparcie polityczne, militarne i gospodarcze. Wyrazem tego wsparcia jest nadanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej, co otwiera drogę do przynależności Ukrainy do demokratycznej Europy. Realistyczna stała się również perspektywa wejścia Ukrainy do NATO. Finalizacja tych decyzji będzie równoznaczna z nadaniem nowego kształtu systemowi bezpieczeństwa w Europie. Położy też kres imperialnym zapędom Rosji.

Ze zrozumiałych względów kwestie te mają fundamentalne znaczenie dla Polski. Jest ona największym państwem członkowskim UE i NATO graniczącym z Ukrainą, odgrywa wiodącą rolę w dotychczasowym wsparciu Ukrainy podczas wojny, *last but not least* jest naturalną „drogą” dla Ukrainy do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Dla Polski, niepodległa Ukraina należąca do wspólnoty demokratycznych państw Europy byłaby spełnieniem marzeń prometejskich i węzłowym czynnikiem bezpieczeństwa.

Celem niniejszego raportu jest naświetlenie znaczenia statusu Ukrainy jako państwa kandydującego do członkostwa, ze szczególnym uwzględnieniem powyższych zasadniczych okoliczności oraz identyfikacja – w miarę możliwości – szczegółowych problemów.

Oczywiście raport odnosi się również do potencjalnych możliwości Polski we wspieraniu europejskich ambicji Ukrainy, uwzględniając zmiany wewnętrzne jakie nastąpiły w Polsce po wyborach w dniu 15 października 2023 r.

Raport obejmuje stan dokumentacji i debat politycznych do dnia 15 października 2023 roku.

# 1. Ewolucja nastawienia Ukrainy wobec Unii Europejskiej

Ukraina ogłosiła niepodległość w sierpniu 1991 roku. Miała kilka opcji strategicznych do wyboru. Członkostwo w Unii Europejskiej było tylko jedną z nich. Status pozablokowy lub unia celna z Rosją, Białorusią i Kazachstanem przez wiele lat funkcjonowały w polityce i opinii publicznej jako porównywalne możliwości zakotwiczenia się Ukrainy.

Powiązania kulturalne między Ukrainą a Rosją były wielowiekowe i mocno zakorzenione. Język rosyjski był wszechobecny (z wyjątkiem zachodniej części Ukrainy) niemal na równi z ukraińskim w teatrach, kinach, telewizji a nawet w parlamencie. Prezydent Wołodymyr Zełenski, kiedy jeszcze był producentem popularnych show, w których grał główną rolę prezydenta - sługi narodu, nagrywał je i rozpowszechniał w języku rosyjskim. Miały szeroki zasięg tak w Ukrainie, jak i w Rosji. Cerkiew rosyjska miała kilkakrotnie więcej parafii w Ukrainie niż cerkiew ukraińska i katolicki kościół unicki razem wzięte. Ukraina inaczej niż na przykład Łotwa czy Estonia przyznała pełne obywatelstwo wszystkim mieszkańcom byłej socjalistycznej Republiki Ukrainy niezależnie od znajomości języka ukraińskiego. Wielu Ukraińców dopiero po Rewolucji Pomarańczowej, a potem Rewolucji Godności i wreszcie po 24 lutego 2022 roku porzucało język rosyjski i przechodziło na ukraiński. Dwie trzecie zaopatrzenia gospodarki ukraińskiej w gaz i ropę i 100 procent zaopatrzenia w paliwo jądrowe pochodziło z Rosji.

Notowane od pierwszej połowy 2022 roku 90% poparcie mieszkańców dla członkostwa w Unii i niewiele mniejsze dla NATO jest konsekwencją okrutnej agresji Rosji na Ukrainę rozpoczętej 24 lutego 2022 roku. A jak było przedtem?

**Paralelny rozwój współpracy gospodarczej Ukrainy i Rosji z Unią Europejską.** Wydawać by się mogło, że droga do Unii musiała być *eo ipso* drogą przeciw integracji z Rosją. Na początku tak jednak nie było. Pierwszy układ o partnerstwie i współpracy Ukraina podpisała z Unią w 1994 roku. i wszedł on w życie w 1998 roku. Powołano Radę Współpracy UE-Ukraina. W czerwcu 1998 roku prezydent Kuczma zatwierdził „Strategię Integracji Ukrainy z Unią”. W 2000 roku UE i Ukraina podpisały porozumienie o wspieraniu reform w Ukrainie w celu przygotowania Ukrainy do Stowarzyszenia z UE.

W tym samym czasie Unia zawierała podobne układy z Rosją. W 1994 roku układ o partnerstwie, w 1997 powołano Radę Współpracy Rosja-Unia, w 2001 roku rozpoczęto rozmowy o ustanowieniu wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej. W przeciwieństwie do Ukrainy Rosja nie życzyła sobie, aby wprowadzać u niej unijne standardy demokracji i praw człowieka, ale była za to jak najbardziej zainteresowana pogłębianiem współpracy gospodarczej z Unią. Unia *de facto* zgodziła się na te warunki. Ro-

sja odrzuciła ofertę udziału w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa w 2004 roku, do której ostatecznie Unia zaprosiła Ukrainę, Białoruś, Mołdawię i trzy państwa zakaukaskie. Uznając wagę Rosji w 2010 roku, Przewodniczący Rady Europejskiej Herman van Rompuy i Przewodniczący KE José Manuel Barroso z jednej strony a prezydent Dmitrij Medwiediew ze strony Rosji, uzgodnili i podpisali wspólne oświadczenie o nowej inicjatywie: Partnerstwie dla Modernizacji, które kładło nacisk na tworzenie warunków dla pogłębienia współpracy gospodarczej i jedynie ogólnikowo wspominało wartości demokratyczne.

Unia popierała zarówno Ukrainę jak i Rosję w ich staraniach o wejście do Światowej Organizacji Handlu. Ukraina została członkiem WTO w 2008 a Rosja w 2012 roku.

Przez szereg lat działania na rzecz rozwoju stosunków Ukrainy z Unią Europejską nie były więc postrzegane ani w Unii Europejskiej, ani w Ukrainie jako sprzeczne z rozwojem tradycyjnych więzi gospodarczych Ukrainy z Rosją. Prorosyjskie ugrupowania w Ukrainie nie przeciwstawiały się postępowi współpracy z Unią. Do czasu.

Rozchodzenie się interesów Ukrainy i Rosji następowało stopniowo jako wynik nasilania się neoimperialnych ciągot na Kremlu. Putin chciał odbudować w jakiejś nowej formie dawny Związek Sowiecki, którego rozpad nazywał największą tragedią XX wieku.

W wyborach prezydenckich w Ukrainie w 2004 roku poparł prorosyjskiego kandydata, Wiktora Janukowicza, który po drugiej turze wyborów ogłosił swoje zwycięstwo i odebrał od Putina gratulacje. Jednakże masowy

protest na Majdanie przeciw fałszerstwom wyborczym doprowadził decyzją Najwyższego Sądu do powtórki drugiej tury, w której zwyciężył proeuropejski kandydat Wiktor Juszczenko. Pomarańczowa Rewolucja, ciesząca się sympatią na Zachodzie, dla Putina była zamachem stanu.

W 2005 roku Putin w porozumieniu z niemieckim kanclerzem Schröderem podejmuje decyzję o budowie gazociągu na dnie Bałtyku z pominięciem zarówno Ukrainy jak i Polski. Projekt nie miał ekonomicznego uzasadnienia a jedynie polityczne: dawał Rosji możliwość utrzymania dostaw gazu do Europy Zachodniej z pominięciem Ukrainy i Polski, aby dzięki temu móc stosować szantaż gazowy wobec tych państw.

Podczas Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium w 2007 roku Putin oskarżył Stany Zjednoczone o budowę świata jednobiegunowego, co jest „złubne dla wszystkich”, „nie rozwiązuje żadnych problemów”, „wciąga świat w otchłań konfliktów”. Rozszerzenie NATO na państwa Europy Środkowej i byłe republiki bałtyckie uznał za „prowokację zagrażającą bezpieczeństwu europejskiemu”.

Nierozwiązywalna sprzeczność między dalszą integracją gospodarczą Ukrainy z Unią Europejską a pogłębieniem współpracy z Rosją pojawiła się dopiero po 2010 roku, kiedy powstała Unia Celna Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Zaproszono do niej Ukrainę i kilka innych państw należących do Wspólnoty Niepodległych Państw. Putin chciał z Unii Celnej utworzyć konkurencyjny dla Unii Europejskiej blok gospodarczy, który z czasem miał mieć wspólną politykę handlową, swobodny przepływ kapitału i siły roboczej oraz jedną, wspólną

walutę. W tym czasie Ukraina właśnie kończyła kilkuletnie negocjacje z Unią Europejską w sprawie Umowy stowarzyszeniowej, której główną częścią była umowa o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu.

Żadne państwo będące w unii celnej nie może mieć własnej umowy o wolnym handlu z krajem trzecim. Jedynie cała euroazjatycka unia celna mogłaby taka umowę z UE zawrzeć, ale to nie było celem Putina. Ukraina nie mogła więc jednocześnie być w unii celnej z Rosją, Kazachstanem i Białorusią, a także mieć umowę o wolnym handlu z Unią Europejską. Musiała wybrać.

**Rewolucja Godności i przełom w stosunkach z Rosją i Unią.** W marcu 2012 roku zakończono negocjacje Umowy stowarzyszeniowej między UE a Ukrainą. Umowa ta była negocjowana przez kolejne reprezentujące różne opcje polityczne rządy od 2008 roku. Nie dopatrywano się w niej antyrosyjskości, bo jej tam nie było. Negocjacje zakończono za prezydentury Wiktor Janukowicza z prorosyjskiej Partii Regionów, która była największą partią w parlamencie i tworzyła wówczas rząd.

Podpisanie Umowy Unia uzależniła od trzech warunków: uwolnienia z więzienia poprzedniej premier Julii Tymoszenko, demokratycznych wyborów do Rady Najwyższej oraz uchwalenia kilku proeuropejskich ustaw.

Wybory do Rady Najwyższej w 2012 roku charakteryzowało wykorzystywanie na potęgę zasobów państwowych do promocji pro-rządowych kandydatów z Partii Regionów. Samo głosowanie i liczenie głosów odbyło się natomiast zgodnie z europejskimi standardami. Zdecydowała o tym niezwykła oddol-

na mobilizacja aktywistów w całej Ukrainie do obserwacji wyborów, od kół gospodyń wiejskich i stowarzyszeń emeryckich po młodzież akademicką. Obserwatorzy otrzymywali kopie protokołów po ich podpisaniu przez członków komisji wyborczych i od razu z lokali wyborczych wysyłali smsy do swoich struktur. Odbyło się paralelne podliczanie głosów. Widać było, jak bardzo społeczeństwu zależy na spełnieniu europejskich wymogów. Większe nieprawidłowości zanotowano tylko w 10 na 225 okręgów jednomandatowych. W pięciu z nich Centralna Komisja Wyborcza zarządziła powtórkę głosowania.

Podpisanie Umowy Stowarzyszeniowej miało mieć miejsce na szczycie Unia-Ukraina, który zaplanowano w Wilnie na 28-29 listopada 2013 roku. We wrześniu tegoż roku prezydent Janukowicz spotkał się z klubem parlamentarnym Partii Regionów przekonując opornych parlamentarzystów do przegłosowania ustaw wymaganych przez Unię i do samej umowy. Pozostałe ugrupowania były oczywiście za podpisaniem Umowy stowarzyszeniowej.

Najtrudniejsza była jednak sprawa Julii Tymoszenko. Były prezydent Aleksander Kwaśniewski i były Przewodniczący Parlamentu Europejskiego Pat Cox odbyli ponad 20 podróży do Ukrainy, aby przekonać Janukowicza do uwolnienia byłej premier ze względów humanitarnych. W końcu Janukowicz poparł inne rozwiązanie (podpowiedziane przez autora niniejszego rozdziału), a mianowicie udzielenie więźniarce rocznego urlopu w odbywaniu kary. Projekty odpowiedniej ustawy w kilku wariantach znalazły się w Radzie Najwyższej (w Ukrainie nie istniało coś takiego jak przerwa w odbywaniu kary).



Podpisanie Umowy stowarzyszeniowej wydawało się pewne. Tego dla Putina było za dużo. 5 listopada 2013 roku wezwał Janukowicza na spotkanie do Rostowa nad Donem. Po wielogodzinnej rozmowie nie ogłoszono żadnego merytorycznego komunikatu. Jednocześnie prace w parlamencie nad ustawą o przerwie w odbywaniu kary zamarły. 21 listopada 2013 roku premier Mykoła Azarow ogłosił, iż podpisanie umowy musi być odroczone, ponieważ ukraiński przemysł jakoby „nie wytrzyma” wolnej konkurencji na rynkach europejskich. Przewodniczący jednej z najpotężniejszych organizacji biznesowych, były premier Anatolij Kinach publicznie zaprzeczył tym obawom. Szczyt w Wilnie zakończył się fiaskiem.

Na Majdan Niepodległości w Kijowie przybywali demonstranci z całego kraju. Rozłożono miasto namiotowe. Domagano się podpisania Umowy stowarzyszeniowej, ustąpienia Janukowicza, walki z korupcją. Największa demonstracja zgromadziła około miliona osób. Janukowicz zastosował siłę, zabijając około 100 protestujących, ale oporu zdławić się nie udało. 21 lutego 2014 roku polityk uciekł ze stolicy do Donbasu, a następnie do Rosji. Rada Najwyższa pozbawiła go funkcji, wybrała nowy rząd, którego premier Arsenij Jaceniuk podpisał w marcu część polityczną Umowy stowarzyszeniowej, a wybrany w czerwcu tego samego roku nowy prezydent Petro Poroszenko podpisał część handlową. Nawet Partia Regionów potępiła Janukowicza.

Rewolucja Godności oznaczała przełom w stosunkach Ukrainy z Rosją. W całej Ukrainie obalano pomniki Lenina. Po zajęciu przez jednostki rosyjskie Krymu i części Donbasu, nastroje antyrosyjskie stały się dość powszechne. Wprowadzono ustawy promujące język ukra-

iński i ograniczające możliwości stosowania rosyjskiego w urzędach, mediach, szkołach, filmach. Podjęto duży wysiłek dla zmniejszenia uzależnienia od rosyjskich dostaw energii. Nie uznano oczywiście okupacji, a na liniach rozgraniczenia nieustannie dochodziło do zbrojnych potyczek. Trwała mała wojna. Zrobiono czystki z użyciem wykrywaczy kłamstw w wojsku i służbie bezpieczeństwa, które zawiodły w czasie rosyjskiej agresji. Zadbano o uzbrojenie armii. Poroszenko udało się przyznać autokefalię dla ukraińskiej cerkwi.

### **Proeuropejskie wpisy do konstytucji.**

W celu utrwalenia proeuropejskiego kierunku i uniemożliwienia kroków w tył, wprowadzono zmiany w konstytucji, co wymagało dużych zabiegów, gdyż każda zmiana konstytucyjna w Ukrainie podlega dość rygorystycznym wymaganiom.

- W preambule dodano, iż „potwierdza się europejską tożsamość narodu ukraińskiego i nieodwracalność europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy”.
- W punkcie 5 części pierwszej artykułu 85 dodano, iż do kompetencji Najwyższej Rady należy: „realizacja strategicznego kursu państwa na rzecz uzyskania pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego”.
- Artykuł 102 został uzupełniony o część trzecią, zgodnie z którą „Prezydent Ukrainy jest gwarantem realizacji strategicznego kursu państwa na rzecz uzyskania przez Ukrainę pełnego członkostwa w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego”.

- Artykuł 116 uzupełniono o ustęp 1: „Rada ministrów zapewnia realizację strategicznego kursu państwa zmiernącego do uzyskania przez Ukrainę pełnego członkostwa w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantycznego”.

Powyższe zmiany Rada Najwyższa przyjęła 7 lutego 2019 roku głosami 334 deputowanych, przy zaledwie 16 głosach przeciw.

**Poparcie dla integracji z Unią Europejską w badaniach opinii publicznej.** Przez wiele lat opinia publiczna udzielała zbliżonego poparcia dla integracji z UE jak i utworzenia unii celnej z Rosją, Kazachstanem i Białorusią (z lekkim wskazaniem na UE). Skokowe przyrosty poparcia dla integracji z Unią w następnych okresach wynikały nie z zachęt i perspektyw ogłaszanych przez Unię, ale z kolejnych agresywnych kroków Rosji przeciw Ukrainie.

Do 2014 roku wielu Ukraińców wierzyło, że możliwa jest integracja w obu kierunkach. W badaniu przeprowadzonym w 2012 roku, 48% ankietowanych opowiedziało się za wejściem do UE a 29% przeciw. Za wejściem do unii celnej z Rosją, Białorusią i Kazachstanem było niewiele mniej głosów: 40% za, a 37% przeciw. Gdy zapytano o tylko jedną odpowiedź, to za UE było 42%, a za unią celną z Rosją 32% ankietowanych. Różnice między głosującymi na różne partie były dość widoczne. Głosujący na Batkowszczyinę, Udar i Swobodę popierali członkostwo w UE w 60-70%, natomiast głosujący na Partię Regionów preferowali członkostwo Ukrainy w Unii celnej z Rosją i innymi krajami – 59% głosów za. Wśród głosujących na Partię Komunistyczną

nawet 71%. 11% ogółu ankietowanych było za statusem pozablockowym Ukrainy. W tym samym badaniu aż 44% ankietowanych było przeciw wstąpieniu Ukrainy do NATO, a tylko 15% za. Utrwalane przez lata stereotypy na temat agresywnego charakteru NATO miały odzwierciedlenie w wynikach głosowania.

Po Rewolucji Godności zdecydowanie więcej Ukraińców opowiada się za integracją z Unią i z NATO. Tuż przed agresją Rosji na Ukrainę w badaniu przeprowadzonym 16-17 lutego 2022 roku już 68% ankietowanych opowiedziało się za akcesją do UE, a tylko 28% przeciw. W miesiąc po ataku na Ukrainę, w badaniu z 30-31 marca 2022 roku aż 91% ankietowanych było za wejściem Ukrainy do Unii. W innym badaniu poparcie dla akcesji zwiększyło się z 56% w 2021 roku do 79% w 2022, a odsetek przeciwników spadł z 35 do zaledwie 8%. 60% ankietowanych w grudniu 2022 roku uważało, iż rząd powinien wypełnić wszystkie wymagania stawiane przez instytucje unijne, a tylko 19% nie zgadzało się z tym stwierdzeniem. 21% nie miało zdania w tej sprawie<sup>1</sup>.

**Działania Unii lub ich brak, które mogły rozczarować Ukraińców.** Utrzymujący się przez wiele lat ambiwalentny stosunek ukraińskiej opinii publicznej do wyboru między Rosją, Unią Europejską a statusem pozablockowym, miał też swoje źródło w rozczarowaniu postawą UE wobec ukraińskich aspiracji. Powodów było wiele:

- Unia bez większych wahań potwierdziła już w 1999 roku „perspektywę europejską” dla wszystkich państw Zachodnich

<sup>1</sup> Źródło: Fundacja Demokratycznej Inicjatywy Ilko Kucheriv Foundation „Democrativ Initiatives”.

- Bałkanów, aby stabilizować tam pokojową sytuację, choć przygotowanie niektórych z tych państw do integracji z Unią budziło więcej wątpliwości niż przygotowanie Ukrainy. Po prawie ćwierć wieku, czyli w 2023 roku, jedynie Słowenia i Chorwacja zostały przyjęte. Ukraina otrzymała status państwa kandydującego dopiero w czerwcu 2022 roku. Był to gest politycznego wsparcia wobec bestialsko zaatakowanego i bohatersko broniącego się kraju.
- Kiedy Polska i inne kraje byłego bloku wschodniego przystąpiły do strefy Schengen, musiały wprowadzić wizy dla Ukraińców. Nastąpił dramatyczny spadek przyjazdów Ukraińców do Polski i kilku innych państw. Ukraińcy podróżowali natomiast do Rosji bez żadnych wiz ani warunków. Dla ustanowienia ruchu bezwizowego z całą strefą Schengen, postawiono Ukrainie wymagania, takie jak dla innych państw trzecich, co w praktyce wydłużyło o kilka lat czas potrzebny do porozumienia. Wizy kosztują, olbrzymia ich większość była jednorazowa, co o tyle było niezrozumiałe, iż osoba raz sprawdzona powinna była dostawać wizę wieloletnią wielokrotną, co układ z Schengen przewiduje, ale w praktyce był to wyjątek od reguły.
  - Upokarzające, do dziś nierozwiązane, są warunki przekraczania granicy lądowej Ukrainy z Unią, wielogodzinne kolejki samochodów osobowych i nawet kilkudobowe oczekiwania tirów, szczególnie na granicy z Polską. Do 2014 roku na granicy z Rosją takich problemów Ukraina nie miała.
  - W czasie Rewolucji Pomarańczowej wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej odpowiedzialny za rozszerzenia Günter Verheugen sondował możliwość przyznania Ukrainie statusu państwa kandydującego, ale spotkał się z negatywnym stanowiskiem kilku znaczących państw. Publicznie nie powiedział jakich, jednak prawdopodobnie chodziło o Francję, Holandię a może i Niemcy. Co ciekawe, w badaniu opinii publicznej Europejczycy uznali, że krajem najbardziej zasługującym na przyjęcie do Unii jest Ukraina, a dopiero potem kraje bałkańskie. Parlament Europejski również postulował przyznanie Ukrainie statusu kandydującego. Zdaniem niektórych ekspertów, gdyby po Rewolucji Pomarańczowej Ukraina dostała status państwa kandydującego, ekipa Juszczenko-Tymoszenko przeprowadziłaby więcej reform, a nie tkwiła w jałowym wewnętrznym sporze.
  - W umowie stowarzyszeniowej odmówiono Ukrainie wpisania do preambuły perspektywy członkostwa nawet w jednostronnej formule, jaką zastosowano w umowie stowarzyszeniowej z Polską podpisanej w 1991 roku. Istniały obawy, iż taki wpis może utrudnić ratyfikację umowy, a ratyfikować muszą ją wszyscy członkowie UE, zatwierdzenie umów stowarzyszeniowych wymaga bowiem jednomyślności. *Nota bene* obawy te okazały się uzasadnione. Grupa obywateli Holandii zażądała bowiem referendum w sprawie ratyfikacji umowy z Ukrainą. Referendum, w którym wzięło udział zaledwie 32% uprawnionych do głosowania mieszkańców Holandii, co stanowi

poniżej 1% dorosłych mieszkańców całej Unii, dało wynik negatywny. Szczęśliwie było to tylko referendum konsultacyjne i parlament holenderski mógł ratyfikować umowę po deklaracji rządu holenderskiego i Rady Europejskiej, iż nie stanowi ona obietnicy przyznania Ukrainie statusu kandydata.

Powyższe niezdecydowanie Unii powodowało, że sączona przez wiele lat antyunijna propaganda brzmiała mniej więcej tak: „nas w Unii nie chcą, będziemy dla niej tylko bazą surowcową, będą nas eksploatować a nic nie zyskamy”, znajdowała podatny grunt wśród części społeczeństwa. Do czasu. Dzisiaj poparcie w Ukrainie dla członkostwa w UE i NATO jest powszechnie.

## 2. Podstawy prawne akcesu i dotychczasowy przebieg procedury w stosunku do Ukrainy

### 2.1. RAMY PRAWNO-POLITYCZNE AKCESU

Spójna procedura przyjęcia nowego państwa została wprowadzona na mocy Traktatu z Maastricht (1993) i doprecyzowana praktyką związaną z kolejnymi falami rozszerzenia: w 1995 roku (Austria, Szwecja, Finlandia), „dużym” rozszerzeniem z lat 2004 (10 państw, w tym Polska) i 2007 (Bułgaria, Rumunia) oraz akcesem Chorwacji w 2013 roku. Obecnie regulowana jest w artykule 49 TUE. Z punktu widzenia procedury akcesu Ukrainy i Mołdawii (w perspektywie Gruzji) istotne są następujące „ramowe” warunki, związane z procedurą określoną w tym artykule.

**Po pierwsze** – istota tego procesu ma charakter prawnomiędzynarodowy: efektem końcowym jest traktat akcesyjny, który – aby wszedł w życie – musi być podpisany, a następnie ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE oraz państwo przystępujące. Następstwem tego, na wszystkich etapach procedury akcesu jest to, że zasadnicze decyzje (rozpoczęcie procedury, nadanie statusu kandydata, rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, „zamknięcie” wynegocjowanego pakietu) podejmują jednomyślnie wszystkie państwa członkowskie (artykuł 49 TUE mówi co praw-

da, że stosowne decyzje podejmuje Rada, w praktyce jednak podejmuje je „Rada” w składzie szefów państw lub rządów, czyli - Rada Europejska).

**Po drugie** – w procesie akcesu istotną rolę odgrywają instytucje unijne: decyzje podejmowane przez Radę (państwa członkowskie) muszą być poprzedzone opinią Komisji Europejskiej i zgodą Parlamentu Europejskiego, wyrażoną większością głosów jego członków.

**Po trzecie** – dwa wstępne, formalne kroki, zmierzające do uruchomienia procesu akcesyjnego polegają na notyfikowaniu przez zainteresowane państwo Radzie wniosku o członkostwo w UE, a następnie podjęcie przez Radę decyzji o wszczęciu procedury z artykułu 49 TUE: Rada decyduje jednomyślnie, zwracając się uprzednio do Komisji Europejskiej o opinię wstępną (*avis*).

**Po czwarte** – praktyka stosowania artykułu 49 TUE jest znacznie bogatsza niż określone w nim „ramy” akcesu; szczególnie istotne znaczenie ma tak zwana deklaracja kopenhaska z 22.06.1993 roku<sup>2</sup>, która otworzyła drogę do „dużego” rozszerzenia obejmującego również Polskę. Rada Europejska sformuło-

<sup>2</sup> European Council in Copenhagen 21–22.06.1993 r. Conclusions of the Presidency. SN 180/1/93 REV 1 (pkt 7 lit. A) <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf> (dostęp: 4.04.2022 r.).

wała w tej deklaracji cztery warunki ( kryteria kopenhaskie), decydujące o przyjęciu:

- państwo kandydujące musi gwarantować, że jest państwem demokratycznym, przestrzegającym praworządności, respektującym prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości (obecnie artykuł. 2 TUE);
- w państwie członkowskim musi istnieć sprawna gospodarka rynkowa, która umożliwia sprostanie wymogom konkurencji na unijnym rynku wewnętrznym;
- państwo członkowskie musi wykazać zdolność do wypełnienia zobowiązań wynikających z członkostwa, w tym realizacji wymogów UGiW;
- *last but not least* sama Unia Europejska musi być gotowa do przyjęcia nowego państwa członkowskiego (w obecnym brzmieniu artykułu 49 TUE mówi się o „kryteriach kwalifikacji” uzgodnionych przez Radę Europejską).

Wszystkie te „kryteria” będą musiały być spełnione przez Ukrainę (co jest skrupulatnie weryfikowane w toku negocjacji akcesyjnych). Nie wchodzi w rachubę żadna „szybka ścieżka” uzyskania członkostwa w UE ze względu na wyjątkowe okoliczności. Nierealność takiego zabiegu wynika choćby z tego powodu, że wymagałby on zawarcia traktatu rewizyjnego (zmiany postanowień artykułu 49 TUE), co jest czasochłonne (a państwa obecnie nie są gotowe do negocjacji nad ta-

kim traktatem rewizyjnym). Przede wszystkim jednak wśród państw członkowskich nie byłoby zgody na takie przedsięwzięcie, w grę wchodzi bowiem w ostatecznym efekcie zagwarantowanie spójności ustrojowej i gospodarczej Unii.

## 2.2. NADANIE UKRAINIE STATUSU PAŃSTWA KANDYDUJĄCEGO DO CZŁONKOSTWA W UE

Pierwszym aktem prawnym, który kompleksowo regulował stosunki między ówczesnymi Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Ukrainą (po jej powstaniu jako niepodległego państwa w 1991 roku), była Umowa o partnerstwie i współpracy podpisana w Luksemburgu 14.06.1994 roku, która weszła w życie 1.03.1998 roku<sup>3</sup> W kolejnych latach stosunki między UE a Ukrainą były konkretyzowane wpierw w przyjętej w 1999 roku Wspólnej Strategii<sup>4</sup>, a następnie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego. Po przyjęciu Ukrainy do WTO w 2008 roku, rozpoczęły się w negocjacje nad układem o stowarzyszeniu. Podczas 15. szczytu UE-Ukraina (19.12.2011) poinformowano o osiągnięciu porozumienia w sprawie treści układu. Planowano podpisanie układu podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego (28–29.11.2013 roku w Wilnie), niemniej na kilka dni przed szczytem (21.11) ówczesny prezydent Ukrainy Janukowicz poinformował o rezygnacji z podpisania układu<sup>5</sup>. Dało to początek fali protestu społecznego w Ukrainie (Majdan), który doprowadził do zmiany rządu i ucieczki Janukowic-

<sup>3</sup> Dz. Urz. WE L 49 z 1998 r., 3.

<sup>4</sup> European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine (1999/877 CFSP) (Dz. Urz. WE L 331, s. 1).

<sup>5</sup> Poszczególne etapy stosunków Ukrainy z UE – por. *EU-Ukraine relations. Factsheet*. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ukraine-relations-factsheet\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ukraine-relations-factsheet_en)

cza do Rosji. Wykorzystując powstały kryzys, Rosja dokonała na początku 2014 roku aneksji Krymu i części Donbasu.

W tej sytuacji problem podpisania układu o stowarzyszeniu nabrał dodatkowego, istotnego znaczenia politycznego, stając się wyrazem wsparcia dla integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy oraz dla jej europejskiej opcji i programu stosownych reform ustrojowych państwa<sup>6</sup>. Układ został podpisany – ze względu na ówczesne okoliczności polityczne – w dwóch etapach: najpierw 21.03.2014 roku, podpisano część polityczną, natomiast pozostałe części, łącznie z częścią handlową – 27.06. tego samego roku<sup>7</sup>. Podobne układy zostały podpisane tego samego dnia z Gruzją i Republiką Mołdawii.

Układ o stowarzyszeniu nie odnosi się do kwestii przyszłego członkostwa Ukrainy w UE, natomiast w jego preambule odnotowano „wagę, jaką Ukraina przywiązuje do swej europejskiej tożsamości”. Ponadto potwierdzono, że „UE przyjmuje do wiadomości europejskie aspiracje Ukrainy i wita jej wybór na rzecz Europy”, a za cel uznano stopniowe zbliżenie „oparte na bliskich i uprzywilejowanych powiązaniach”. W artykule 1 (cele stowarzyszenia) ustęp 2 litera „d” układu podkreślono, że jego celem jest „stworzenie warunków dla wzmożonych stosunków go-

spodarczych i handlowych w ramach dążenia do stopniowej integracji Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE”.

W nocy z 23 na 24 lutego 2022 roku Rosja, wspierana przez Białoruś, dokonała aktu pełnoskalowej agresji na Ukrainę. Spotkało się to ze zdecydowanym potępieniem społeczności międzynarodowej, w tym Unii Europejskiej. Podczas nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej 24 lutego szefowie państw lub rządów państw członkowskich określili napaść Rosji na Ukrainę jako akt agresji, wezwali do jego natychmiastowego zaprzestania, uszanowania suwerenności i integralności Ukrainy (oraz Gruzji i Mołdawii), zapowiedzieli, że Rosja zostanie pociągnięta do odpowiedzialności za swoje działania. Zarazem wezwali do pilnego przygotowania kolejnego pakietu sankcji wobec Rosji i Białorusi, wyrazili solidarność z Ukrainą oraz zapowiedzieli udzielenie jej wsparcia politycznego, finansowego, humanitarnego i logistycznego. Rada Europejska podkreśliła również „europejskie aspiracje i dążenia Ukrainy, jak stwierdzono w układzie o stowarzyszeniu” (punkt 8 konkluzji)<sup>8</sup>.

Dnia 28.02.2022 roku Prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski podpisał wniosek w sprawie członkostwa Ukrainy w UE. Wniosek ten został notyfikowany 1.03.<sup>9</sup> W tym samym dniu odbyła się w Parlamencie Europejskim

<sup>6</sup> Zob. H. Van Rompuy, President of the European Council. Statement at the signing ceremony of the Association Agreements with Georgia, Republic of Moldova and Ukraine, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/143415.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143415.pdf) (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>7</sup> Akt końcowy z 27.06.2014 r. w odniesieniu do Układu o stowarzyszeniu (Dz. Urz. UE L 278, s. 4).

<sup>8</sup> Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej 24.02.2022 r. Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie niczym niesprokowanej i nieuzasadnionej agresji wojskowej Rosji wobec Ukrainy, EUCO 18/22.

<sup>9</sup> [https://euobserver.com/tickers/154455?utm\\_source=euobs&utm\\_medium=email](https://euobserver.com/tickers/154455?utm_source=euobs&utm_medium=email).

debata z udziałem (*online*) Prezydenta Wołodymyra Zełenskigo<sup>10</sup>. W przyjętej rezolucji<sup>11</sup> Parlament wezwał instytucje UE do podjęcia starań na rzecz przyznania Ukrainie statusu państwa kandydującego do UE, zgodnie z artykułem 49 TUE. Państwa członkowskie sprecyzowały swoje stanowisko w Deklaracji wersalskiej, przyjętej 11.03.2022 roku na zakończenie nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej<sup>12</sup>. W Deklaracji tej nie wykroczo- no co prawda poza formuły zawarte w Układzie stowarzyszonym<sup>13</sup>, niemniej Rada Europejska zwróciła się do Komisji Europejskiej o sporządzenie opinii w sprawie wniosku Ukrainy (oraz wniosków Mołdawii i Gruzji).

Podczas bezprecedensowych spotkań w dniu 24.03.2022 roku w ramach szczytu NATO<sup>14</sup>, spotkania G7<sup>15</sup>, posiedzenia Rady Europejskiej 24–25.03.2022<sup>16</sup> (24.03. z udziałem prezydenta Stanów Zjednoczonych Josepha R. Bidena, Jr.)<sup>17</sup>, wyrażono jedność demokratycznej społeczności międzynarodowej

wobec agresji Rosji (z udziałem Białorusi) na Ukrainę, a Rada Europejska potwierdziła swoje działania w sprawie wniosku Ukrainy, Mołdawii i Gruzji (punkt 4 konkluzji).

Dalszy przebieg działań był następujący:

- 8 kwietnia: Ukraina otrzymała od KE kwestionariusz z pytaniami (nawiązującymi do kryteriów politycznych i ekonomicznych);
- 13 kwietnia: Ukraina otrzymała od KE kwestionariusz związany z *acquis* poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych;
- 17 kwietnia i 9 maja: wpłynęły odpowiedzi Ukrainy na kwestionariusz;
- 17 czerwca: opinia (*avis*) KE w sprawie wniosku o nadanie statusu państwa kandydującego do członkostwa<sup>18</sup>;
- 24 czerwca Rada Europejska nadała Ukra-

<sup>10</sup> Komunikat prasowy z 1.03.2022 r. *Inwazja na Ukrainę: Posłowie wzywają do ostrzejszej reakcji wobec Rosji*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20220227IPR24205/inwazja-na-ukraine-poslowie-wzywaja-do-ostrzejszej-reakcji-wobec-rosji> (dostęp: 4.04.2022 r.).

<sup>11</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1.03.2022 r. w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę(2022/2564(RSP)). (Dz. Urz. UE C 125, s. 1).

<sup>12</sup> Nieformalne posiedzenie szefów państw lub rządów. Deklaracja wersalska 10–11.03.2022 r., [www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf) (dostęp: 4.04.2022 r.).

<sup>13</sup> Ocena Deklaracji wersalskiej – zob. Stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r., *Ukraina należy do Europy! Wezwanie do stworzenia kompleksowego, konkretnego i efektywnego planu włączenia Ukrainy do Unii Europejskiej*, <https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2022/03/08/ukraina-nalez-y-do-europy-wezwanie-do-stworzenia-kompleksowego-konkretnego-i-efektywnego-planu-wlacz-enia-ukrainy-do-unii-europejskiej/> (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>14</sup> Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the extraordinary Summit of NATO Heads of State and Government, [www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_193613.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_193613.htm) (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>15</sup> G7 Leaders' Statement – Brussels, 24 March 2022, [www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/24/g7-leaders-statement-brussels-24-march-2022/](http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/24/g7-leaders-statement-brussels-24-march-2022/) (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>16</sup> Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę (24.03.2022 r.). <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/25/european-council-conclusions-on-the-russian-military-aggression-against-ukraine-24-march-2022/>

<sup>17</sup> Joint readout by the European Council and the United States. Rada Europejska. Komunikat prasowy, 24.03.2022 r., [www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/24/joint-readout-by-the-european-council-and-the-united-states/](http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/24/joint-readout-by-the-european-council-and-the-united-states/) (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>18</sup> COM (2022) 407 final.



inie status państwa kandydującego do członkostwa (status taki nadano również Mołdawii)<sup>19</sup>.

We wspólnym stanowisku Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana i Konferencji Ambasadorów RP, przyjętym 4 lipca 2022 roku<sup>20</sup>, zwrócono uwagę na następujące węzłowe kwestie, związane z nadaniem Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa:

**po pierwsze** – przypomniano, że co prawda nie wchodzi w rachubę żadna „specjalna, szybka ścieżka” uzyskania przez Ukrainę członkostwa w UE, niemniej realizacja procedury określonej w artykule 49 TUE przebiega wyjątkowo sprawnie, a nadanie Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w Unii oznacza formalne „uruchomienie” tej procedury. Tym samym położono kres różnego rodzaju spekulacjom, zmierzającym do odłożenia konkretnej perspektywy przynależności Ukrainy do UE;

**po drugie** - decyzja Rady Europejskiej odpowiada oczekiwaniom społeczności międzynarodowej i dynamice działania innych organizacji i struktur międzynarodowych (NATO, G7). Ponadto ma zasadnicze znaczenie polityczne - wytycza bowiem kierunek rozwoju politycznego i gospodarczego Ukrainy, jest wsparciem dla narodu ukraińskiego w walce o odparcie agresji reżimu Putina, a zarazem kategorycznym wyznaczeniem *limes* dla

przyszłego „*dealu* pokojowego” (europejska opcja Ukrainy nie podlega negocjacom).

Po podjęciu przez Radę Europejską decyzji w sprawie nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa, dalsze działania podejmowane są w bardzo dobrym tempie:

- we wrześniu 2022: podczas ósmego posiedzenia Rady Stowarzyszenia UE-Ukraina, dyskutowano nad sprecyzowaniem dalszych działań;
- 12 października: Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie polityki rozszerzenia UE (po raz pierwszy oceniono Ukrainę i Mołdawię);
- 13 grudnia: w konkluzjach Rada UE<sup>21</sup> zaakceptowała wnioski KE zawarte w komunikacie z 12 października 2022 roku oraz zobowiązano Komisję do przygotowania szczegółowego planu dostępu Ukrainy do unijnego rynku wewnętrznego oraz pełnego wykorzystania Układu stowarzyszeniowego;
- 1 lutego 2023 roku: Komisja Europejska przedłożyła szczegółowy raport analityczny w sprawie wniosku Ukrainy o członkostwo w UE<sup>22</sup>;
- 2 lutego: Parlament Europejski w rezolucji dotyczącej przygotowania do szczytu UE-

<sup>19</sup> EUCO 24/22

<sup>20</sup> *Ukraina należy do Europy! Perspektywa członkostwa Ukrainy w UE w świetle konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej (23-24.06.2022 r.)*. <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/22288>

<sup>21</sup> 15935/22.

<sup>22</sup> 30 final Commission Staff Working Document. Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission. *Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union*. Brussels, 1.2.2023 SWD(2023).

- Ukraina zaapelował o jak najszybsze rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych<sup>23</sup>;
  - 3 lutego: we wspólnym stanowisku szczytu UE-Ukraina<sup>24</sup> w Kijowie podkreślono historyczne znaczenie nadania statusu kandydata Ukrainie oraz sprecyzowano program dalszych działań, m. in. co do ukraińskiego Narodowego Programu realizacji *acquis*, realizacji DCFTA – pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu oraz udziału Ukrainy w programach UE;
  - 9 lutego: w konkluzjach Rady Europejskiej (z udziałem prezydenta Zełenskigo) podkreślono znaczenie jak najszybszego rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych<sup>25</sup>;
  - w listopadzie tego roku Komisja Europejska przedstawi szczegółową ocenę przygotowania Ukrainy do podjęcia negocjacji akcesyjnych.
- Przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel, podczas przemówienia 28 sierpnia 2023 roku na Forum Strategicznym w Bledzie zarysował bardzo ambitną perspektywę finalizacji rozszerzenia „przed 2030 rokiem”<sup>26</sup>. W przypadku przyjęcia takiego scenariusza konieczny będzie wielki wysiłek.

<sup>23</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2023 r. w sprawie przygotowań do szczytu UE–Ukraina (2023/2509(RSP)).

<sup>24</sup> [www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/02/03/joint-statement-following-the-24th-eu-ukraine-summit/](https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/02/03/joint-statement-following-the-24th-eu-ukraine-summit/) (dostęp: 6.02.2023 r.).

<sup>25</sup> EUCO 1/23

<sup>26</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/> (dostęp: 1.09.2023 r.).

## 3. Stanowisko i ocena Komisji Europejskiej

W ślad za wnioskiem Ukrainy o przyjęcie do UE, złożonym 28 lutego 2022 roku, Rada UE zgodnie ze standardową procedurą zwróciła się 7 marca do Komisji Europejskiej o przedstawienie opinii o tym wniosku. Prace nad opinią przebiegły w bezprecedensowo szybkim tempie, możliwym dzięki priorytetowi nadanemu jej przez służby KE oraz osobistemu nadzorowi przewodniczącej Komisji. W efekcie już 17 czerwca 2022 roku Kolegium KE przyjęło tekst opinii i przedstawiło go Radzie<sup>27</sup>.

W opinii Komisja zastosowała przyjętą od 2020 roku metodologię, opartą na podziale 35 dziedzin dostosowań i negocjacji akcesyjnych na 6 tematycznych klastrów. Oceny poziomu zaawansowania dostosowawczego Ukrainy zostały ujęte sygnałnie, opierając się zasadniczo na prowadzonym przez Komisję monitoringu działań dostosowawczych Ukrainy w ramach funkcjonującej od 2014 roku umowy stowarzyszeniowej. Kwestią kluczową była odpowiedź na pytanie, czy Ukraina spełnia polityczne warunki przyszłego członkostwa w UE w stopniu wystarczającym dla nadania jej statusu państwa kandydackiego? Komisja uznała, że w zakresie kryteriów politycznych Ukraina „poczyniła znaczne postępy w kwestii osiągnięcia stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości”.

Na tej podstawie Komisja zaleciła przyznanie Ukrainie statusu kraju kandydującego, opatrzone wszakże sformułowanymi w nowatorski sposób konkretnymi wymogami pod adresem Kijowa, które wprawdzie nie zostały formalnie ujęte jako warunki, de facto szybko jednak przybrały taką postać w rozumieniu państw członkowskich. Zalecenie Komisji zostało wydane „przy założeniu, że kraj ten (czyli Ukraina) podejmie następujące kroki”. Jest ich siedem:

- przyjęcie i wprowadzenie przepisów dotyczących procedury powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego,
- zakończenie lustracji uczciwości kandydatów na członków Najwyższej Rady Sądownictwa oraz wyboru kandydata do utworzenia Wysokiej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów Ukrainy,
- dalsze zintensyfikowanie walki z korupcją, m.in. poprzez wskazane w opinii konkretne działania,
- dostosowanie przepisów dot. przeciwdziałania praniu pieniędzy do standardów międzynarodowych (FATF),
- wdrożenie ustawy antyoligarchicznej,

<sup>27</sup> COM (2022) 407 final, 17.6.2022 r., Opinia Komisji w sprawie wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej.

- przyjęcie ustawy medialnej, dostosowującej prawo Ukrainy do dyrektywy UE o audiowizualnych usługach medialnych,
- sfinalizowanie reformy ram prawnych dotyczących mniejszości narodowych.

Wymienione powyżej „zadania do wykonania” ułatwiły państwu UE polityczną akceptację zalecenia Komisji, zwłaszcza że niektóre z nich były w istocie odpowiedzią na formułowane wcześniej przez poszczególne państwa wątpliwości i zastrzeżenia co do konkretnych aspektów ukraińskiego systemu instytucjonalnego. Podkreślić należy jeszcze raz, że chodziło wyłącznie o decyzję w sprawie formalnego otwarcia rokowań akcesyjnych. Brakowało przecież jeszcze całościowej i dogłębnej analizy, w jakim stopniu Ukraina spełnia każde z kryteriów członkostwa. Zamiast niej Komisja posłużyła się więc w narracji publicznej przybliżonymi danymi szacunkowymi. tak np. prezentując powyższą opinię Komisji przewodnicząca KE oceniła, że Ukraina jest już dostosowana w około 70% do zasobu prawa UE, na poziomie służb Komisji w kolejnych dniach stopień dostosowania oceniano natomiast na około 50%. Tak czy inaczej było jasne, że Ukrainę czeka ogrom „pracy domowej”, a przejście do kolejnego etapu w drodze ku członkostwu, może nastąpić dopiero po wspomnianej wyżej całościowej analizie KE oraz po zgromadzeniu istotnego kwantum mierzalnych dowodów na to, że Ukraina wdraża oraz egzekwuje instytucjonalno-prawne składniki *acquis communautaire*.

1 lutego 2023 roku, dwa dni przed szczytem

UE-Ukraina w Kijowie, Komisja Europejska opublikowała raport analityczny, prezentujący poziom zbliżenia Ukrainy do *acquis* w każdym z 33 obszarów dostosowań i przyszłych negocjacji według stanu spraw z końca pierwszej połowy 2022 roku<sup>28</sup>. Raport opatrzony został ocenami, z których wynikało, że wysoki poziom Ukraina osiągnęła tylko w czterech obszarach (energia, unia celna, stosunki zewnętrzne, WPZiB/WEPBiO). Zaawansowanie na poziomie średnim (*grosso modo*, wokół wskaźnika 50%) zidentyfikowano w pięciu obszarach, w piętnastu kolejnych osiągnęło ono poziom poniżej wskaźnika 50% (*some level of preparation*), a w pozostałych dostrzeżono jedynie początek procesów dostosowawczych (*early stage*).

Umiarkowany postęp we wdrażaniu umowy stowarzyszeniowej formalnie nie wpływa na decyzję o otwarciu negocjacji akcesyjnych, co jest uwarunkowane spełnieniem kryteriów kopenhaskich i siedmiu warunków sformułowanych przez KE w czerwcu 2022 roku. Tym niemniej wdrażanie umowy stowarzyszeniowej, wymagającej przyjęcia większości *acquis* świadczyć będzie o zdolności Ukrainy do przyjęcia norm EU i w praktyce może wpływać na dalsze decyzje Rady.

Podczas omawianego szczytu strona UE potwierdziła, że kolejne kroki w procesie rozszerzenia mogą nastąpić po wypełnieniu przez Ukrainę siedmiu zadań, określonych w Opinii KE z czerwca 2022 roku. Ponadto KE zadeklarowała gotowość udzielenia Ukrainie pomocy technicznej w związku ze zgłoszonym przez Kijów zamiarem opracowania – na podstawie

<sup>28</sup> SWD (2023) 30 final z 1.2.2023, Commission Staff Working Document, *Analytical Report following the Commission's Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union*.

raportu analitycznego Komisji – Krajowego Programu Przyjęcia *Acquis*<sup>29</sup>.

Kolejnym podjętym w 2023 roku działaniem ocenym Komisji była ustna prezentacja postępu w realizacji przez Ukrainę siedmiu priorytetowych zadań, dokonana 22 czerwca na nieformalnej sesji Rady UE ds. Ogólnych. W ocenie KE Ukraina w pełni wykonała dwa zadania (reforma dwóch ciał sądowniczych oraz ustawa medialna), uzyskała dobry postęp w realizacji zadania dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego, natomiast wiele pozostało do zrobienia w zakresie pozostałych czterech zadań. W tym kontekście KE poinformowała, czego Unia priorytetowo oczekuje od Ukrainy.

Ukraina musi dla przykładu stworzyć wiarygodne i mierzalne efekty w walce z korupcją w postaci aktów oskarżenia i wyroków sądowych, a także przywrócić elektroniczny system deklaracji majątku i wdrożyć przyjęty państwowy program walki z korupcją. Reasumując, ocena Komisji nie potwierdza wcześniejszych optymistycznych deklaracji strony ukraińskiej,<sup>30</sup> uznaje jednak odcinkowy postęp, precyzyjnie identyfikuje sprawy pozostające do zrobienia i utrzymuje otwartą perspektywę całościowej pozytywnej oceny dokonań dostosowawczych Ukrainy przy okazji dorocznego „pakietu rozszerzeniowego”, obejmującego ocenę wszystkich państw aspirujących do członkostwa Unii. Przyjęcie „pakietu” ma nastąpić w dniu 8 listopada 2023 roku.

<sup>29</sup> Rada Ministrów Ukrainy przyjęła 28 lutego 2023 r. decyzję nr 189, na mocy której resorty mają do 30 czerwca dokonać analizy stanu implementacji aktów prawnych UE, a do 30 sierpnia przygotować raporty o rezultatach analizy wraz z wnioskami i propozycjami implementacyjnymi.

<sup>30</sup> Tak np. w dniu 6 marca 2023 r. premier Denis Szmyhal, informując o powołaniu Semena Krywonosa na stanowisko szefa Narodowego Biura Antykorupcyjnego, stwierdził iż tym samym Ukraina „wykonała wszystkie siedem rekomendacji UE”.

## 4. Stanowisko państw członkowskich, Rady Europejskiej, Rady UE i Parlamentu Europejskiego

Najbardziej konkretnie zapowiedziana data docelowa przyszłego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej padła z ust Przewodniczącego Rady Europejskiej, ale nie podczas formalnego spotkania Rady Europejskiej, lecz w trakcie jednej z konferencji międzynarodowych w Słowenii. Podczas „Bled Strategic Forum” 28 sierpnia 2023 roku Charles Michel zarysował perspektywę roku 2030 jako możliwą i pożądaną datę rozszerzenia, choć wymagającą wielu trudnych decyzji<sup>31</sup>. Zapowiedź, pierwsza na tak wysokim szczeblu politycznym, nie spotkała się z szerszym rezonansem zarówno wśród innych członków Rady Europejskiej, jak również wśród przedstawicieli państw członkowskich czy też w mediach.

Komisja Europejska utrzymuje bardzo pozytywne stanowisko wobec procesu rozszerzenia UE, ale jest to raczej podejście ostrożne, unikające zaproponowania docelowej daty. Komisarz odpowiedzialny za rozszerzenia i państwa sąsiedzkie Olivér Várhelyi<sup>32</sup>, odniósł się pozytywnie do sugestii, że rok 2030 powinien być celem prac prowadzących do

rozszerzenia, ale też dodał, iż jest to możliwe pod warunkiem podwojenia dotychczasowych wysiłków zarówno po stronie Ukrainy jak i państw członkowskich. W zaprezentowanym przed Parlamentem Europejskim niewiele później orędziu „SOTEU – *State of the European Union*”, wygłoszonym przez Przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von den Leyen, nie znalazło się odniesienie do żadnej konkretnej daty, choć samo orędzie w dużej mierze dotyczyło Ukrainy. Przewodnicząca Komisji Europejskiej odniosła się natomiast do potrzeby przyspieszenia przygotowań po stronie Ukrainy i samej EU. Nie podtrzymała postulatu rewizji Traktatów w tym celu, ale zasygnalizowała rozpoczęcie systematycznego przeglądu polityk unijnych celem określenia niezbędnych zmian w perspektywie kolejnego rozszerzenia.

Parlament Europejski prezentował zawsze bardzo przychylne stanowisko wobec przyszłego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej, przyjmując wcześniej niż Rada Europejska swoje stanowisko<sup>33</sup>. Przed szczytem UE - Ukraina w lutym

<sup>31</sup> EU Eyes 2030 Target Date for Enlargement to Ukraine, Balkans, European Council president's target requires tough decisions in candidate countries and the support of all 27 EU members.

<sup>32</sup> Politico, 6 września 2023, *EU enlargement chief backs 2030 deadline*.

<sup>33</sup> Już w dniu 1 marca 2022, a zatem w niespełna tydzień po rosyjskiej agresji na Ukrainę, PE w punkcie 37 przyjętej rezolucji (2022/2564(RSP)) „wzywa instytucje UE do podjęcia starań na rzecz przyznania Ukrainie statusu kraju kandydującego do UE, zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej i na podstawie osiągnięć, a w międzyczasie do kontynuowania prac na rzecz jej integracji z jednolitym rynkiem UE zgodnie z układem o stowarzyszeniu”.

2023 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję prezentującą oczekiwania wobec szczytu. W punkcie 13 tej rezolucji czytamy, że PE „z zadowoleniem przyjmuje decyzję Rady Europejskiej o przyznaniu Ukrainie statusu kraju kandydującego do UE. Ponadto Parlament podkreśla, że przystąpienie do UE musi nastąpić zgodnie z artykułem 49 Traktatu o Unii Europejskiej, z poszanowaniem odpowiednich procedur i pod warunkiem spełnienia ustalonych kryteriów – w szczególności tzw. kryteriów kopenhaskich dotyczących członkostwa w UE – i pozostaje procesem opartym na wynikach, który wymaga przyjęcia i wdrożenia odpowiednich reform, zwłaszcza w dziedzinie demokracji, praworządności, praw człowieka, gospodarki rynkowej i wdrażania dorobku prawnego UE.”<sup>34</sup>.

Kwestia opinii o przyszłym członkostwie Ukrainy w UE ewoluowała w podobny sposób w instytucjach unijnych jak i w większości państw członkowskich UE. Pomimo wielu słów zachęty i uznania dla postępu w ramach Układu stowarzyszeniowego, w rzeczywistości po 2014 roku zajęte stanowiska przez poszczególne kraje członkowskie były politycznie przychylnie, ale niekonkretne, zazwyczaj wymijające jeśli chodzi o określenie kształtu i tempa procesu rozszerzenia, a nawet jawnie negatywne w sprawach określenia klarownej i pożądanej daty przystąpienia Ukrainy do UE. Państwa członkowskie przed rosyjską inwazją wyrażały bardzo ostrożne opinie o przyszłym członkostwie Ukrainy w UE, jednak wraz z agresją Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku oświadcze-

nia polityczne niemal wszystkich przywódców UE uległy radykalnej zmianie. Wiele państw członkowskich całkowicie zmieniło swoje stanowisko w sprawie akcesji: z wahania i mglistych obietnic aż do wyrażenia zdecydowanego poparcia na najwyższych poziomach politycznych. Istnieją oczywiście pewne niuanse w stopniu determinacji pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi.

I tak dla przykładu Niemcy, których opinia jest kluczowa dla powodzenia procesu, a ich stanowisko w sprawie członkostwa Ukrainy w UE jest uważnie obserwowane, początkowo wyrażały zastrzeżenia co do gotowości Ukrainy do integracji z UE i wyrażały obawy o gospodarcze implikacje tego procesu. Bezpośrednio po agresji Rosji na Ukrainę kanclerz Olaf Scholz wystąpił ze słynnym już przemówieniem „*Zeitenwende*”<sup>35</sup> sygnalizującym zasadniczą zmianę w polityce międzynarodowej RFN. Wkrótce potem miało miejsce nieformalne spotkanie szefów państw lub rządów UE (10-11 marca 2022 roku) w Wersalu<sup>36</sup>, gdzie jednogłośnie uznano Ukrainę za część „rodziny europejskiej”. Potwierdzone to zostało podczas formalnego spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2023 roku, podczas którego udzielono wsparcia kandydatuře Ukrainy do członkostwa w UE<sup>37</sup>.

Bardzo zbliżona ewolucja stanowiska, (choć bez tak radykalnego ogłoszenia zmiany polityki jak to miało miejsce w niemieckiej zapowiedzi „*Zeitenwende*”) nastąpiła we Francji, która przed agresją Rosji na Ukrainę i jesz-

<sup>34</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2023 r. w sprawie przygotowań do szczytu UE–Ukraina (2023/2509(RSP)).

<sup>35</sup> Źródło: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>.

<sup>36</sup> Źródło: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/03/10-11/>

<sup>37</sup> Źródło: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>

cze przez jakiś czas po niej opowiadała się za ostrożnym podejściem do rozszerzenia UE, podkreślając potrzebę wewnętrznych reform UE przed rozważeniem dalszego rozszerzenia. Prezydent Macron wcześniej ocenił, że Ukraina nie jest przygotowana na członkostwo w UE. Wobec przedłużającej się inwazji rosyjskiej Francja skorygowała jednak swoje stanowisko, wyrażając poparcie dla europejskiej drogi Ukrainy i popierając jej kandydaturę do członkostwa w UE. Jednocześnie Prezydent Francji wyszedł z propozycją Europejskiej Wspólnoty Politycznej jako platformy koordynacji, mającej na celu promować dialog polityczny i współpracę oraz wzmocnić bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt kontynentu europejskiego. Podczas dwóch spotkań w tej formule podkreślano, że nie zastępuje ona żadnej istniejącej organizacji, żadnej struktury ani żadnego procesu<sup>38</sup>.

Holandia, państwo tradycyjnie bardzo ostrożne w kwestii rozszerzenia UE, początkowo miała zastrzeżenia co do szybkiego przystąpienia Ukrainy ze względu na obawy związane z korupcją i praworządnością. Jednak agresja rosyjska w tym przypadku również spowodowała zmianę stanowiska. Premier Mark Rutte ogłosił Ukrainę częścią „rodziny europejskiej” i wyraził poparcie dla jej kandydatury do członkostwa w UE.

Mniej wyraźna i bardziej zawoalowana jest zmiana stanowiska Węgier w sprawie członkostwa Ukrainy w UE, która pod wieloma względami odbiega od stanowiska pozostałych państw członkowskich UE. Węgry poparły unijne aspiracje Ukrainy, a bezpośrednio po złożeniu ukraińskiego wniosku o członko-

stwo, minister spraw zagranicznych Węgier, Péter Szijjártó poparł przyspieszony proces uzyskiwania członkostwa. Nie przeszkadzało to, by Węgry czasami wykorzystywały prawo weta w instytucjach UE do blokowania konkretnych inicjatyw związanych z Ukrainą. Sprzeciw ten warunkowany był polityką wewnętrzną Węgier oraz dużo bardziej przyjaznymi i kontynuowanymi (mimo agresji na Ukrainę), stosunkami z Rosją, a także kontrowersjami dotyczącymi etnicznych Węgrów na Ukrainie. Niemniej podczas Rady Europejskiej w czerwcu 2022 roku Węgry bez zastrzeżeń opowiedziały się za przyznaniem Ukrainie statusu kandydata do UE.

Radykalną zmianę stanowiska politycznego państw członkowskich UE można przypisać przede wszystkim zmianie postrzegania Ukrainy po rosyjskiej inwazji w lutym 2022 roku, w następstwie której państwa członkowskie UE stały się bardziej świadome zagrożeń dla bezpieczeństwa, jakie stanowi Rosja dla Europy. Podkreśliło to rolę Ukrainy jako kluczowego partnera w przeciwstawianiu się rosyjskiej agresji i wpłynęło na zmianę stanowisk państw członkowskich UE. Jednocześnie wiadomości i zdjęcia napływające z okupowanego przez Rosję terytorium wywierają silny wpływ na opinię publiczną w większości państw członkowskich UE. Przykładowo, pomimo tradycyjnej sympatii dla Rosji w Niemczech, po inwazji w społeczeństwie pojawiło się silne poparcie dla Ukrainy. Nastroje społeczne odegrały kluczową rolę w kształtowaniu decyzji i stanowisk rządu.

Jest jednak symptomatyczne, że sformułowanie czasowego limitu dla przewidywa-

<sup>38</sup> Źródło: <https://www.epcsummit2023.md/>



nego osiągnięcia członkostwa Ukrainy w UE nie staje się jeszcze parametrem organizującym proces rozszerzenia. Wynika to nie tylko z tradycyjnej ostrożności państw członkowskich i instytucji UE w formułowaniu celów zdefiniowanych jako konkretne zadania w warunkach dużej niepewności co do dalszego rozwoju sytuacji. Jest to przejawem obaw, że nowe rozszerzenie wymaga reform samej UE w jeszcze niezgodnionym zakresie. Pierwsze propozycje dopiero obecnie są upubliczniane i zawarte w nich postulaty nie znajdują wciąż wystarczającej aprobaty<sup>39</sup>. Ponadto pojawiają się głosy, że poprzednie rozszerzenie było słabo przygotowane i skutkiem tego występują rosnące problemy w funkcjonowaniu UE w obecnym kształcie<sup>40</sup>.

Występuje zatem pewna rozbieżność pomiędzy opiniami dotyczącymi reakcji na wyzwanie, jakim będzie przystąpienie Ukrainy do UE. W dotychczasowych wypowiedziach daje się wyraźnie odróżnić tonację, charakter i konkretność stanowiska w zależności od poziomu i umiejscowienia w hierarchii politycznej zarówno w państwach członkowskich UE, jak i instytucjach unijnych.

Wypowiedzi te mają zupełnie inny charakter na:

- **najwyższym poziomie politycznym**, tj. szefów państw lub rządów państw UE, z których chyba każdy odwiedził Kijów i przeprowadził rozmowy z prezydentem Ukrainy. Poparcie publiczne, wyrażane werbalnie jest oczywiste i mocno podkre-

ślane. Koncentruje się ono jednak na podkreśleniu wagi członkostwa jako celu działania i procesu, który powinien prowadzić do jego realizacji.

- **poziomie technokratycznym**, reprezentowanym przez niższych rangą polityków i urzędników, odpowiedzialnych za definiowanie procesu przystępowania i wymogów przyszłego pełnego członkostwa Ukrainy w UE. Na tym poziomie pojawiają się raporty Komisji Europejskiej o stanie przygotowań Ukrainy do członkostwa oraz dużo mniej wyraźne wypowiedzi dotyczące zmian niezbędnych w samej UE, aby mogła ona przyjąć nowych członków zgodnie z kryterium sformułowanym w Kopenhadze w 1992 roku. Nawet raport z prac niemiecko-francuskiego raportu, zarysowujący zakres zmian w samej UE<sup>41</sup>, dotyczy raczej postulatów proponowanych od dłuższego czasu w obu tych państwach, mających oczywiście znaczenie dla rozszerzenia UE, ale nie odpowiadających w pełni na wyzwania, jakie w praktyce może przynieść rozszerzenie o Ukrainę.
- **poziomie organizacji lobbingowych**, stowarzyszeń sektorowych i przedstawicieli biznesu, formułujących opinie o rozszerzeniu w kategoriach ich własnych interesów. Postulaty te, choć często bardzo szczegółowe, mogą mieć duże znaczenie dla przebiegu negocjacji. Rządy poszczególnych państw nie mogą łatwo zigno-

<sup>39</sup> Zobacz np: Göran von Sydow & Valentin Kreilinger (eds); *Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, September 2023.

<sup>40</sup> Franklin Dehousse, *L'élargissement est la grande menace pour l'Union européenne*, Le Soir 25/08/2023, <https://www.lesoir.be/533168/article/2023-08-25/lelargissement-est-la-grande-menace-pour-lunion-europeenne>

<sup>41</sup> Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Paris-Berlin - 18 September 2023.

rować dobrze wyartykułowanych i uzasadnionych argumentów różnych grup interesów. Nawet jeśli postulaty sektora prywatnego nie zostaną podtrzymane w czasie negocjacji, to jednak w każdym przypadku wymagają rozważenia i reakcji ze strony czynników oficjalnych. Na obecnym etapie nie obserwuje się publikacji opracowań czy analiz przygotowanych przez stowarzyszenia biznesu, co raczej świadczy o przekonaniu, że proces rozpatrywania szczegółowych rozwiązań ważnych dla przedsiębiorstw jeszcze jest w powijakach.

- **poziomie debaty publicznej i dyskursu w mediach:** można dostrzec refleksy postaw politycznych i dość powierzchownego traktowania procesu rozszerzenia. Główne osie debaty wiążą pogodzenie kwestii bezpieczeństwa, rozwoju sytuacji militarnej z procesem przyjmowania Ukrainy do UE. Innym nurtem debaty jest gotowość całej Unii do rozszerzenia i warunki niezbędne, aby po przyjęciu Ukrainy powiększona UE mogła funkcjonować sprawnie. Wyrażane są zatem opinie o konieczności zmian w procesie podej-

mowania decyzji i kształtu Komisji Europejskiej, czy Parlamentu Europejskiego. W mniej konkretnych kategoriach pojawiają się kwestie kosztów rozszerzenia i kontynuacji polityk w obecnym kształcie. W tym kontekście należy dostrzec znaczące głosy wskazujące, że już poprzednie rozszerzenie było przedwczesne, źle przygotowane i stąd prowadzące do obecnych problemów z podejmowaniem decyzji, tworzeniem rozwiązań opartych na konsensusie, z przestrzeganiem prawa UE, a nawet podstawowych wartości unijnych przez niektóre z nowych państw członkowskich.

Waga opinii publicznej w procesie rozszerzenia jest ogromna, a zastałe stereotypowe oceny mogą odgrywać fundamentalną rolę w tym procesie. Politycy nie mogą ignorować rozpowszechnionych wśród swoich wyborców opinii tylko po to, by móc zakończyć ogólne deklaracje wsparcia dla przyszłego rozszerzenia UE pozytywną decyzją w sprawie ratyfikacji przyszłego traktatu akcesyjnego, co przecież wymaga udziału parlamentów narodowych lub w niektórych przypadkach przeprowadzenia referendum.

## 5. Węzłowe problemy

### 5.1. DROGA DO EFEKTYWNEGO OTWARCIA NEGOCJACJI AKCESYJNYCH

Komisja Europejska zaplanowała na dzień 8 listopada 2023 roku przyjęcie swego rocznego „pakietu rozszerzeniowego”. Po raz pierwszy w tym zestawie analiz i ocen zostanie uwzględniona Ukraina. Zasadniczo datą odcięcia dla wydarzeń i faktów, branych pod uwagę przy analizie postępu dostosowawczego, jest koniec pierwszego półrocza. Nie ma jednak wątpliwości, że w przypadku konkretnych pozytywnych dokonań Ukrainy w okresie od lipca do września bieżącego roku praca ta zostanie włączona do ogólnej oceny postępu.

Komisja powinna także odnotować podjęte w tym roku przez Ukrainę prace nad budową narodowego programu przygotowania do członkostwa. Jak wynika z informacji od rządowego organu koordynacji integracji europejskiej, Ukraina zakończyła pierwszy etap auto-screeningu, czyli identyfikacji różnic i rozbieżności między obowiązującym prawem UE a zasobem legislacyjnym Ukrainy<sup>42</sup>.

Czy całościowa zaktualizowana ocena stworzy podstawę dla wydania przez Komisję rekomendacji podjęcia przez państwa UE negocjacji akcesyjnych z Ukrainą? Z całą

pewnością takiego właśnie wyniku oczekują od KE władze Ukrainy, prezydent Zełenski podkreślał to niejednokrotnie. Urzędnicy KE w nieformalnych kontaktach ograniczają się do ostrożnej opinii, że „nie jest to niemożliwe”. Rekomendacja nie może być jednak pochodną presji politycznej, musi być oparta na mierzalnych faktach i na solidnych prognozach - zwłaszcza na uzasadnionym prawdopodobieństwie, że w średnio długim czasie Ukraina będzie w stanie spełnić wszystkie kryteria członkostwa.

W przypadku pozytywnej rekomendacji ze strony KE należy oczekiwać nasilonego nacisku Ukrainy i znacznej części mediów oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, by najpóźniej na sesji Rady Europejskiej w grudniu tego roku podjęto polityczną decyzję o otwarciu negocjacji z Ukrainą. Wśród szefów rządów państw UE znajdzie się wielu adwokatów takiej decyzji. Nie można jednak wykluczyć, że niektórzy z nich będą chcieli już na tym etapie wprowadzić do decyzji specyficzne klauzule i warunki (np. wymóg adaptacji procedur decyzyjnych w instytucjach UE przed przyjęciem Ukrainy do UE lub dodatkowe zmiany w ukraińskiej legislacji dotyczącej mniejszości narodowych<sup>43</sup>). Możliwe jednak, że przetargi w takich i innych sprawach państwa UE będą wolały odłożyć na nieco później,

<sup>42</sup> Dokonano przeglądu ok. 28 tys. europejskich aktów normatywnych, oceniając wstępnie, iż 20 tys. spośród nich nie wymaga implementacji, 1.400 implementowano już w pełni, natomiast ok. 3 tys. pozostaje do transpozycji i wdrożenia. (informacja opublikowana 18.8.2023 r. na stronie eu-ua.kmu.gov.ua).

<sup>43</sup> Por. wywiad wicepremier Stefaniszyny dla portalu Interfax-Ukraine w dniu 18.8.2023 r., w którym Stefaniszyna

do momentu uzgadniania tzw. ram negocjacji akcesyjnych (*negotiating framework*), by nie utrudnić i nie opóźnić grudniowego przyjęcia głównej decyzji politycznej. W każdym razie w chwili pisania niniejszego tekstu nie ma z państw UE żadnych sygnałów o tym, jaką taktykę zamierzają zastosować po ewentualnej pozytywnej rekomendacji KE.

Uzgadnianie przez państwa UE ram prowadzenia rokowań z kandydatem może być istotną barierą na drodze ku efektywnemu startowi negocjacji. Doświadczyły tego w przeszłości Turcja, Serbia, Albania, a zwłaszcza Macedonia Północna. *Negotiating framework* musi bowiem być przyjęty jednomyślnie, tak jak każda inna zbiorowa decyzja państw UE w procesie akcesyjnym, a to stwarza okazję, by poszczególne państwa UE wymuszały na swoich partnerach (i - rzecz jasna - na kandydacie) akceptację swoich specyficznych żądań, niekoniecznie związanych z dostosowaniem kandydata do unijnego *acquis*<sup>44</sup>. Standardem było dotąd zlecenie Komisji przez Radę UE sporządzenia projektu ram negocjacyjnych, tak też powinno być i w przypadku Ukrainy. Nie ma jednak obecnie danych do prognozowania, czy Rada zleci to bezpośrednio po pozytywnej rekomendacji Komisji – tak, by projekt był gotowy na grudniową sesję Rady Europejskiej – czy też zlecenie nastąpi dopiero po politycznej decyzji o otwarciu negocjacji. Co do standardowej

treści ram, bezwzględnie należy oczekiwać pełnego użycia w nich obecnej metodologii rozszerzeniowej (w tym na przykład kluczowego usytuowania klastra 1. w całym procesie negocjacyjnym i odwracalności tego procesu w przypadku zejścia kandydata z drogi demokracji). Innymi słowy, zawartość i rozmiary tekstu ram negocjacji powinny być bez mała identyczne z ramami, przyjętymi przez UE w 2022 roku dla Albanii i dla Macedonii Północnej.

Pierwsza runda formalnych rokowań z Ukrainą może zatem dojść do skutku dopiero po pozytywnej rekomendacji podjęcia takich rokowań, wydanej przez Komisję Europejską, po politycznej decyzji Rady Europejskiej oraz po uzgodnieniu przez państwa członkowskie w Radzie UE treści ram negocjacyjnych. Bezpośrednio potem powinien się rozpocząć *screening*, z jego fazą wyjaśniającą i fazą bilateralną, dokonywany w ramach każdego z sześciu tematycznych klastrów, indywidualnie dla każdego rozdziału negocjacyjnego wewnątrz danego klastra. Zatem – przy optymalnym obrocie spraw – początek *screeningu* może się odbyć najwcześniej w pierwszym kwartale 2024 roku, a cały proces rozciągnie się na co najmniej rok do półtora roku, tak jak to ma obecnie miejsce z Albanią i z Macedonią Północną. Ukraina na szczeblu politycznym będzie zapewne nalegać na maksymalne skrócenie fazy *screeningu*, ale to mało realne.

---

na nie wyklucza dodatkowych żądań ze strony Węgier w sprawie mniejszości narodowych (interfax.com.ua, *Ukraina wykonuje do żwownia wsi uzgodzeni z Evrokomisijeu kroki, ale reformy w cich sferach trywatymut' i dali*). Presja polityczna ze strony Węgier nb. rośnie; bliski współpracownik premiera Orbána, Balázs Orbán, w wywiadzie dla „Politico” (4.9.2023) powiedział m.in.: „The Ukrainian position on Hungarian minorities is just totally unacceptable. Until this problem is solved we will not be able to support the EU enlargement process towards Ukraine”.

<sup>44</sup> Tak np. nie można niestety wykluczyć, że w Polsce ze strony środowisk przez nacjonalistyczno-konserwatywnych pojawią się żądania, by użyć takiej dźwigni dla wymuszania na Ukrainie koncesji w obszarze „polityki historycznej” (np. miejsce Stepana Bandery w historii Ukrainy, ekshumacje na Wołyniu).

## 5.2. PROPOZYCJE ALTERNATYWNE: WZMOCNIONE STOWARZYSZENIE, „ELASTYCZNE” CZŁONKOSTWO, EUROPEJSKA WSPÓLNOTA POLITYCZNA

Trzeba podkreślić, że sugestia związania Ukrainy z Unią przy użyciu modeli innych niż członkostwo tego państwa w UE przestały być przedmiotem dyskusji po decyzji UE o nadaniu Ukrainie statusu kandydata. Jeśli chodzi o umowę stowarzyszenia Ukrainy z UE, nie ma żadnych pomysłów ani planów jej rozbudowy. Priorytetem pozostaje natomiast lepsze i szybsze wykorzystanie potencjału tej bazy prawnej, zwłaszcza ułatwienie Ukrainie dostępu do unijnego rynku wewnętrznego, gdzie wehikułem jest tak zwany plan priorytetowych działań pod hasłem „wzmocnionego wdrażania elementów pogłębionej i całościowej strefy wolnego handlu”<sup>45</sup> na lata 2023-24.

W obiegu publicznym wewnątrz Unii wysuwane są natomiast pomysły nabywania „częściowego” lub „etapowego” członkostwa przez kraje kandydujące do Unii. Ich podłożem jest przekonanie, że dotychczasowa strategia rozszerzeniowa UE okazała się nieefektywna. Nie zawierała bowiem wystarczających zachęt ani benefitów dla kandydatów, osłabiając tym samym ich gotowość do

poniesienia ryzyka związanego z niezbędnymi reformami i z kosztami dostosowań do wymogów UE. W rozumieniu promotorów tych koncepcji etapowość dostępu do korzyści członkostwa polegałaby na otwarciu kandydatom możliwości udziału w instytucjach UE i w procesach kształtowania decyzji w tych obszarach tematycznych, gdzie doszłoby do pełnego dostosowania kandydata do wymogów członkostwa. Jednocześnie miałyby to otwierać kandydatowi odpowiedni strumień środków z budżetu UE, zwiększający wolumen finansowania ponad tradycyjną pomoc przedakcesyjną z unijnego instrumentu IPA<sup>46</sup>.

Powyższe koncepcje wywodzą się ze środowisk akademickich i thinktankowych, znajdując pewien rosnący rezonans wśród polityków w państwach Unii. Stąd biorą się indywidualne głosy polityków o celowości dodatkowych bodźców i zachęt w procesie akcesyjnym, używające (jak dotąd wyłącznie hasłowo) pojęć o stopniowej, wzmocnionej, etapowej, sektorowej lub przyspieszonej integracji z UE. Nie ma natomiast jak dotąd żadnej operacjonalizacji takich pomysłów na poziomie unijnym, choć temat bez wątpienia żyje i może przybrać postać konkretnych propozycji już w tegorocznym „pakiecie rozszerzeniowym” Komisji Europejskiej<sup>47</sup>. Jeśli dojdzie do takich propozycji, to powinny one

<sup>45</sup> Por. pkt. 7 *Joint Statement following the 24th EU-Ukraine Summit*, European Council press release 3 February 2023.

<sup>46</sup> Rozbudowanym przykładem takich koncepcji jest opracowany przez grupę naukowców z European Policy Centre i z Centre for European Policy Studies pomysł rozłożonego na cztery stadia etapowego dochodzenia do pełnego członkostwa UE (*A Template for Staged Accession to the EU*, EPC/CEPS, October 2021). Jeden z autorów tego pomysłu, Michael Emerson, energicznie zaapelował w czerwcu br. o jego podjęcie przez Komisję Europejską (vide *It Takes Two to Tango – Ukraine, Moldova and Georgia Advance Over the EU’s Conditions, While the EU Itself Prevaricates*, Michael Emerson, 27 June 2023, Stockholm Centre for Eastern European Studies).

<sup>47</sup> Vide poświęcone rozszerzeniu UE wystąpienie przewodniczącego Rady Europejskiej, Charlesa Michela, na Bled Strategic Forum, 28 sierpnia 2023 r.; Michel powiedział m.in.: „The EU is strengthening (pre-accession) support for you. But we need to do more to close the development gap. First, through gradual and progressive integration into EU policies, so the benefits can be felt more quickly – even before membership. (...) The Commission’s enlargement package – expected in October – is an opportunity to outline the concrete details of this progressive integration. This

wyjsć konkretnymi poza ogólny „wzmocniony zestaw pomocowy”, zaproponowany przez przewodniczącą KE na konferencji GLOBSEC w końcu maja 2023 roku (zbliżenie kandydatów do jednolitego rynku wewnętrznego UE, pogłębienie regionalnej integracji gospodarczej, przyspieszenie podstawowych reform, wzrost finansowania przedakcesyjnego).

Można sobie wyobrazić sektorowy dostęp państw kandydackich do dokumentów i do forów obrad w ramach unijnego procesu kształtowania decyzji w gremiach Rady UE, adaptując istniejące w Unii wzorce i procedury (na przykład informowanie kandydatów w okresie między zakończeniem negocjacji akcesyjnych a podpisaniem traktatu akcesyjnego lub status aktywnego obserwatora w fazie między podpisaniem traktatu a jego wejściem w życie). Bez porównania trudniejsze będzie natomiast – i koncepcyjnie, i negocjacyjnie – określenie źródła i wielkości dodatkowych strumieni finansowych dla kandydatów związanych z efektywnym zakończeniem przez nich negocjacji w tym czy innym klastrze rokowań akcesyjnych. Państwa członkowskie mogą preferować skoncentrowanie swego czasu i energii raczej na uzgodnieniach, jak i w jakich rozmiarach włączyć nowe państwo/państwa członkowskie w wieloletni budżet UE 2028-2034 w przypadku uzyskania przez kogoś członkostwa przed 2035 rokiem. Jeśli chodzi o inną nową koncepcję – Europej-

ską Wspólnotę Polityczną, jak dotąd rozwija się ona powyżej oczekiwań, jednocześnie nie zagrażając procesowi rozszerzenia UE. Gdy prezydent Francji przedstawił ją 9 maja 2022 roku, została generalnie zrozumiana jako pomysł na zacieśnienie powiązań między Unią a nie należącymi do UE krajami dzielącymi unijne wartości. W reakcjach płynących z Ukrainy lecz także na przykład z Polski i z krajów bałtyckich dominowały oceny krytyczne i negatywne, doszukujące się we francuskiej propozycji próby zbudowania alternatywy dla procesu rozszerzenia UE. Od tamtej pory odbyły się trzy spotkania krajowych liderów politycznych z 47 państw Europy – w Pradze, w Kiszyniowie oraz – na początku października 2023 r. – w Grenadzie. Gospodarzem kolejnego, planowanego w Londynie w 2024 roku, będzie Wielka Brytania. Spotkania, obok krótkich plenarnych rund otwarcia i zakończenia, umożliwiły elastyczną organizację szeregu podstolików wielostronnych oraz rozmów bilateralnych, stwarzając szefom państw i rządów dogodną platformę pogłębionych dyskusji, bez presji w postaci negocjowania formalnych komunikatów czy innych dokumentów EWP. Okazały się także pożyteczną formułą identyfikowania wspólnych interesów jako bazy dialogu i współpracy w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo obronne, energetyczne i cybernetyczne oraz sposoby umacniania strategicznej odporności na zagrożenia zewnętrzne<sup>48</sup>.

---

could take place in different areas – the single market, for example”.

<sup>48</sup> Obszerne omówienie organizacji i przebiegu prac EWP oraz próbę nakreślenia perspektyw tej formuły zawiera raport *Bringing the greater European family together. New perspectives on the European Political Community*, autorzy: Hans Kribbe, Sébastien Lumet, Luuk van Middelaar; Brussels Institute for Geopolitics, May 2023.

### 5.3. ROZSZERZENIE O PAŃSTWA BAŁKANÓW ZACHODNICH A CZŁONKOSTWO UKRAINY, MOŁDAWII (I GRUZI)

Dzięki radykalnie zmienionemu otoczeniu geopolitycznemu UE oraz wnioskowi Ukrainy o przyjęcie do Unii, proces rozszerzenia UE został wyrwany ze swojej wieloletniej stagnacji, jakiej poprzednio nie zdołała przełamać nawet dokonana przez Unię w 2020 roku modyfikacja strategii i metodologii rozszerzeniowej. Rozszerzenie przesunęło się w górę na liście unijnych priorytetów, czego beneficjentami stało się kilku bałkańskich kandydatów. Albania i Macedonia Północna, od lat gotowe substancjonalnie do podjęcia negocjacji akcesyjnych, mogły nareszcie formalnie je rozpocząć w lipcu 2022 roku. W grudniu tegoż roku status kraju kandydackiego Unia przyznała Bośni i Hercegowinie, a w tym samym miesiącu wniosek o przyjęcie do UE złożyło Kosowo.

Tegoroczny pakiet rozszerzeniowy KE, aktualizujący analizy stanu zaawansowania dostosowań do wymogów UE, pozwoli na określenie, czy ten nowy impuls dla polityki rozszerzenia zdynamizował niezbędne reformy w krajach Bałkanów Zachodnich. Do tej pory ta dynamika pozostawiała bowiem bardzo wiele do życzenia, czego konsekwencją było nieuchron-

nie ślimacze tempo negocjacji akcesyjnych<sup>49</sup>. Przykładowo, w kluczowych dla całości spraw obszarach – funkcjonowaniu instytucji demokratycznych oraz wymiarze sprawiedliwości – trwałość i zaawansowanie reform pozostaje generalnie niezadowolające<sup>50</sup>. Negatywny wpływ nadal wywierają spory i konflikty w regionie (brak gotowości Serbii do normalizacji stosunków z Kosowem, obstrukcja władz Republiki Serbskiej wobec szczebla federalnego w Bośni i Hercegowinie).

W 2022 i 2023 roku miało miejsce szereg spotkań na szczeblu szefów państw i rządów między państwami i instytucjami UE a krajami Bałkanów Zachodnich<sup>51</sup>. Chodziło w nich o to, by tworzyć polityczne dowody priorytetowego traktowania procesu rozszerzeniowego, a przede wszystkim generować większą dynamikę reformatorską po stronie kandydatów. Tym niemniej sam proces negocjacyjny nadal przebiega w powolnym tempie, przykładem czego jest choćby początkowa faza negocjacji UE z Macedonią Północną: *screening* w klastrze 1. negocjacji (*Fundamentals*) odbył się w okresie wrzesień-grudzień 2022, lecz raport Komisji z tego *screeningu* ukazał się dopiero 20 lipca 2023 r., a na jego podstawie nie sformułowano jeszcze ani formalnej propozycji rozpoczęcia rokowań w tym klastrze, ani ewentualnych warunków początkowych otwarcia takich negocjacji.

<sup>49</sup> Czarnogóra negocjuje od 29.6.2012 r., czyli już ponad 11 lat; otwarto wprawdzie 33 rozdziały negocjacyjne, zamknięto jednak tymczasowo tylko trzy. Serbia od początku negocjacji (styczeń 2014 r.) do końca 2021 r. zdołała otworzyć 22 z 35 rozdziałów negocjacji i zamknąć tymczasowo dwa spośród nich.

<sup>50</sup> W dokumencie Komisji 2022 *Communication on EU Enlargement Policy* (COM (2022) 528 final z 12.10.2022) czytamy m.in. na str. 10: „Across the Western Balkans and Türkiye, judicial institutions remain exposed to many challenges. In particular, undue external pressures on the judiciary continued, undermining the independence of judges and prosecutors, compromising the overall institutional balance and ultimately affecting the separation between state powers”.

<sup>51</sup> Najnowsze takie spotkanie, w ramach trwającego od 2014 roku tzw. Procesu Berlińskiego, odbyło się w Tiranie w dniu 16 października 2023 roku.

W tej sytuacji całkowicie otwarte pozostaje pytanie, czy w nadchodzących paru latach można liczyć na przyspieszenie procesu akcesyjnego z krajami Bałkanów Zachodnich, w tym poprzez injekcję przez UE dodatkowych bodźców i zachęt pod adresem tych krajów. Czy może pomóc określenie przez UE orientacyjnego terminu swojej gotowości do przyjęcia tych kandydatów, którzy do takiego terminu poradziłoby sobie ze spełnieniem wymogów członkostwa i zdołali doprowadzić do finału negocjacji? Ten aspekt procesu zaczyna występować w narracji instytucji Unii<sup>52</sup>.

Jeśli rokowania akcesyjne UE z Ukrainą rozpoczną się w 2024 roku, a faza *screeningu* wykaże dobre tempo działań dostosowujących ukraińskie prawo i instytucje do wymogów UE, prędzej czy później Ukraina może się znaleźć w „czołówce” negocjujących kandydatów. W przypadku takiego scenariusza trzeba będzie działać tak, aby zapobiec uzależnieniu przez którekolwiek z obecnych państw Unii zgody na akcesję Ukrainy od równoległego przyjęcia do Unii jednego lub więcej państw bałkańskich.

#### 5.4. SPECYFIKA NEGOCJACJI AKCESYJNYCH Z UKRAINĄ, W TYM OKRESY PRZEJŚCIOWE

Ukraina jest jeszcze dość daleko od wypracowania swoich stanowisk negocjacyjnych, a w szczególności od precyzyjnego zdefiniowania potrzeb co do czasowych derogacji od *acquis*. Na razie trwają prace nad Krajowym Programem Przyjęcia *Acquis* oraz przygotowania do oczekiwanego w 2024 roku *screeningu*<sup>53</sup>. W nieformalnych opiniach urzędnicy ukraińscy już obecnie zakładają konieczność uzgodnienia okresów przejściowych w obszarach, w których szczególnie wysokie będą koszty dostosowawcze (dotyczyć to może zwłaszcza aktów, składających się na proklimatyczny pakiet „Fit for 55”, kluczowych elementów legislacji UE w dziedzinie ochrony środowiska, a także standardów UE dla infrastruktury transportowej).

Czy rozwiązań przejściowych potrzebować będą obecne kraje Unii? Na pewno konieczne będą dość głębokie dostosowania. Komisja Europejska nie opracowała jeszcze analiz konsekwencji rozszerzenia o Ukrainę dla poszczególnych polityk sektorowych i horyzontalnych oraz dla budżetu ogólnego UE i nie zamierza tego robić w okresie, poprzedzającym negocjacje akcesyjne. Wstępnych i bardzo

<sup>52</sup> Np. rezolucja Parlamentu Europejskiego z 23.11.2022 r. w sprawie nowej strategii rozszerzenia UE (tekst P9\_TA(2022)0406) w punkcie 1. s) zaleca, aby Rada i Komisja „określiły jasne terminy zakończenia negocjacji z krajami przystępującymi najpóźniej do końca obecnego dziesięciolecia”. Z kolei przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel na Bled Strategic Forum w dniu 28.8.2023 r. stwierdził: „I believe we must be ready – on both sides – to enlarge by 2030”.

<sup>53</sup> Kolejność działań planowanych przez Ukrainę wygląda następująco: sporządzenie uogólnionego spisu ukraińskich aktów prawnych zgodnych z *acquis* – analiza rozbieżności między stanem wdrożenia *acquis* w ramach umowy o stowarzyszeniu a aktualnym prawem UE – opracowanie narodowego programu adaptacji legislacji do prawa UE oraz planu implementacji *acquis* – opracowanie projektów aktów normatywnych, jakie mają zostać przyjęte w ramach procesu negocjacji – uchwalenie nowych aktów prawnych – implementacja przyjętej legislacji – monitoring projektów legislacyjnych pod kątem ich zgodności z europejskimi zobowiązaniami Ukrainy – opracowanie założeń do treści stanowisk negocjacyjnych – współpraca z Komisją Europejską w przygotowaniach do oficjalnego *screeningu* w 2024 roku.



ogólnych szacunków dokonano natomiast w niektórych państwach członkowskich. Z przeprowadzonych między państwami UE dyskusji niewiele przedostało się dotąd do obiegu publicznego lecz nawet te szczątkowe informacje potwierdzają rozmiary wyzwania, jakim jest członkostwo Ukrainy<sup>54</sup>. Jak dotąd w obiegu publicznym dominują alarmistyczne opinie o konieczności zasadniczych reform polityki spójności i polityki rolnej, pozbawione jednak jakichkolwiek konkretów. Brak natomiast jeszcze fachowych analiz, które ukazywałyby realistyczne kalkulacje skali faktycznych problemów oraz kreśliły warianty możliwych politycznie rozwiązań. Kwestie te były jednym z tematów nieformalnej sesji Rady Europejskiej w dniu 6 października 2023 roku. Kształtowanie się stanowisk i preferencji poszczególnych państw członkowskich pozostaje jednak nadal w fazie wstępnej, a wspólny mianownik tych stanowisk określa w sposób nader uogólniony ramy dalszych prac<sup>55</sup>.

Tak czy inaczej, najpóźniej w drugiej połowie przyszłego roku, wyłoniona po przyszłorocznych wyborach Komisja Europejska, powinna opracować i przedłożyć projekty dotyczące struktury i wielkości wieloletniego budżetu Unii na okres 2028-2034. Elementem takiego projektu, podobnie jak to miało miejsce w końcu ubiegłego stulecia podczas prac UE nad „Agendą 2000”, powinny być kalkulacje

środków na udział nowych państw członkowskich w głównych obszarach wydatków z budżetu UE. Oczywiście nie można wykluczyć, że kalkulacje takie zostaną odłożone aż do fazy rewizji przyszłych wieloletnich ram finansowych. Stanie się tak jeżeli poziom zaawansowania negocjacji akcesyjnych nie uprawdopodobni perspektywy, że jeden lub paru kandydatów zakończy te negocjacje około roku 2030.

W kalkulacjach wydatkowych dotyczących Ukrainy kluczowe miejsce zajmuje już teraz przedstawiona przez Komisję w czerwcu 2023 roku propozycja instrumentu finansowania odbudowy i reform w Ukrainie (*Ukraine Facility*) na kwotę 50 miliardów EUR w latach 2024-2027. Jednym z filarów tego instrumentu ma być wsparcie dostosowań Ukrainy do *acquis* i stopniowego jej zintegrowania z rynkiem wewnętrznym UE<sup>56</sup>. Na podstawie dotychczasowych reakcji państw członkowskich można uznać za wysoce prawdopodobne stworzenie tego instrumentu jeszcze w tym roku.

Na podstawie praktyki i doświadczeń z poprzednich rozszerzeń UE (2004, 2007, 2013) można uznać za pewne, że przyszły traktat o przystąpieniu Ukrainy do UE zawierać będzie szereg rozbudowanych klauzul ochronnych, zwłaszcza jeśli chodzi o funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz ochronę praworządności w Unii i interesów finansowych UE. Niewąt-

<sup>54</sup> Np. szef dyplomacji UE, Josep Borrell, w opublikowanym przez „Gazetę Wyborczą” z 26-27.8.2023 r. wywiadzie dla „El País” stwierdził m.in. „Gdyby Ukraina dołączyła jutro, byłaby jedynym odbiorcą netto funduszy. Wszyscy inni staliby się płatnikami netto”. Z kolei w poświęconej Ukrainie nieformalnej dyskusji w COREPER w maju 2023 r. miano używać ocen, że Ukraina przyjęta do UE wg dzisiejszych reguł głównych polityk wydatkowych musiałaby dostać 1/4 funduszy na politykę spójności i 1/3 środków na Wspólną Politykę Rolną.

<sup>55</sup> W deklaracji Rady Europejskiej z 6 października 2023 roku czytamy: „Looking ahead to the prospect of a further enlarged Union, both the EU and future Member States need to be ready. (...) In parallel, the Union needs to lay the necessary internal groundwork and reforms”.

<sup>56</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Ukraine Facility, COM (2023) 338 final, Brussels, 20.6.2023.

pliwie towarzyszyć temu będą instrumenty regularnego monitoringu spełniania przez Ukrainę swych zobowiązań członkowskich, umożliwiające w razie potrzeby szybką i efektywną aktywację poszczególnych klauzul<sup>57</sup>.

## 5.5. SPECYFIKA NEGOCJACJI AKCESYJNYCH Z UKRAINĄ: WYZWANIA MERYTORYCZNE

Negocjacje akcesyjne toczą się zazwyczaj wielotorowo i wielopłaszczyznowo. Postęp w poszczególnych obszarach jest zależny od wyniku rozmów wielu podmiotów zaangażowanych w ten proces. Negocjacje prowadzone są formalnie przez Komisję Europejską z jednej strony i państwo kandydujące z drugiej. Ich celem jest uzgodnienie rozwiązań dla wszystkich rozbieżności w funkcjonowaniu państwa kandydującego do UE, które nie odpowiadają wymogom *acquis communautaire* oraz parametrom i kryteriom mającym zastosowanie w takim przypadku. Na potrzeby poprzedniego rozszerzenia, włączającego między innymi Polskę, wypracowano kryteria kopenhaskie, które stanowiły punkt odniesienia dla negocjacji w 31 obszarach negocjacyjnych.

W toczących się obecnie negocjacjach akcesyjnych, kryteria te zostały uzupełnione, liczba obszarów rozszerzona i pogrupowana w klastry,

a proces negocjacyjny został znacząco zmodyfikowany, uwzględniając możliwość powrotu do początku rozmów w danym obszarze w przypadku odnotowania istotnych uchybień po stronie państwa kandydującego<sup>58</sup>. Na potrzeby obrad z Ukrainą, po przyjęciu decyzji o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych, może zostać przyjęty podobny dokument. Będzie on prawdopodobnie wprowadzał reguły bardziej zbliżone do obecnych negocjacji z państwami Zachodnich Bałkanów, niż do rozwiązań stosowanych w przypadku Polski. Niewątpliwie kwestie przestrzegania reguł praworządności, zdolności do efektywnego wdrożenia i zarządzania instrumentami UE, kontroli granic i tym podobnych, będą miały większe znaczenie, niż nawet w obecnych rozmowach. Droga do pełnego członkostwa może się także różnić od zasad stosowanych obecnie. Coraz częściej pojawia się kwestia stopniowego uzyskiwania pełni praw członkostwa, co miałyby w dłuższym okresie prowadzić do statusu w pełni porównywalnego do statusu obecnych członków UE<sup>59</sup>. Dopiero określenie sposobu prowadzenia negocjacji i ich krótko i długookresowego celu może pozwolić na lepszą ocenę specyfiki sytuacji ukraińskiej.

Niezależnie od przyjętej metodologii, czyli negocjowania pojedynczych obszarów negocjacyjnych, czy „klastrów”, stanowiska negocjacyjne są pochodną postulatów zgłaszanych przez zainteresowane podmioty,

<sup>57</sup> Interesującą i obszerną prezentację tych aspektów przyszłej akcesji znaleźć można w dokumencie *Template 2.0 for Staged Accession to the EU*, opublikowanym przez European Policy Centre i Centre for European Policy Studies w sierpniu 2023 r.

<sup>58</sup> *Enhancing the accession process. A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final.

<sup>59</sup> Zobacz np. M. Mihajlović, S. Blockmans, S. Subotić, M. Emerson, *Template 2.0 for Staged Accession to the EU*, EPC/CEPS, Brussels August 2023; także I. Demjanowski, D. Tilev, Z. Nechev, *A Blueprint for Accelerated Integration and Phasing In*, Institute for Democracy, KAS and WMCES, Skopje, September 2023.

uwzględnionych w stanowiskach wynegocjowanych przez Komisję i państwa członkowskie. Wypracowanie stanowiska negocjacyjnego jest zawsze wynikiem formułowania i ścierania się różnych postulatów ze strony państw członkowskich, regionów, organizacji profesjonalnych, lobbystów, instytutów naukowych czy nawet pojedynczych firm. Nie inaczej będzie i w przypadku negocjacji z Ukrainą. Widoczne publicznie rezultaty negocjacji są ukoronowaniem dłuższego procesu ścierania się różnych interesów tonowanych wymogami prawa unijnego, konsekwentnie pilnowanych przez Komisję Europejską.

Poza horyzontalnymi problemami w negocjacjach pomiędzy UE a Ukrainą, tak jak to miało miejsce w przypadku poprzednich rozszerzeń, będących głównymi parametrami procesu rozszerzenia (takich jak udział w procesie podejmowania decyzji, włączenia w najbardziej rozwinięte polityki UE - jak polityka rolna czy konkurencji, traktowanie i uprawnienia podmiotów pochodzących z Ukrainy w UE, i Unii w Ukrainie. itp.), można oczekiwać pojawienia się, niekiedy pozornie drobnych kwestii, wymagających intensywnej negocjacji, wysiłku, kompromisu i rozwiązań akceptowanych przez obie strony.

Źródłem problemów negocjacyjnych, podobnie jak w przypadku polskich negocjacji, mogą być przede wszystkim kwestie czysto polityczne, zazwyczaj obejmujące problemy mające znaczenie dla polityki krajowej państwa przystępującego, lub państw członkowskich UE. Umożliwienie obcokrajowcom nabywania nieruchomości w Polsce stało się na ten przykład bardzo trudną do rozwiązania wewnątrz krajowej debaty

sprawą. W przypadku Polski wiązało się to z zaszłościami historycznymi i niepewnością co do skali zainteresowania nabywaniem nieruchomości należących w okresie przedwojennym do obywateli innych państw. Niektóre ugrupowania polityczne przywiązywały do tych kwestii ogromne znaczenie, utrudniając przyjęcie w negocjacjach rozwiązań opartych nawet na pogłębionych analizach i minimalizujących możliwe negatywne konsekwencje. Podobnie w wielu państwach członkowskich pojawiały się obawy o złe skutki napływu pracowników z państw kandydackich, w podobny sposób utrudniające znalezienie pragmatycznego rozwiązania właściwego dla skali problemu. W rezultacie w wymienionych wyżej przypadkach wynegocjowane rozstrzygnięcia w sposób nadmierny zabezpieczały przed problemami jak się *ex post* okazywało o dużo mniejszym praktycznym znaczeniu.

Czy tego typu wewnętrzne spory polityczne mogą utrudnić negocjacje w przypadku Ukrainy? Można sądzić, że mimo ogromnej determinacji w dążeniu do członkostwa, również i w przypadku Ukrainy, swoboda nabywania nieruchomości przez cudzoziemców może wywołać gorące polityczne spory, prowadzące do formułowania niezbyt realistycznych postulatów negocjacyjnych. Podobnie jak w Polsce tam też mamy do czynienia z zaszłościami historycznymi rzutującymi na oceny polityczne. Dochodzi do tego spuścizna po czasach sowieckich, czyniąca kwestię własności prywatnej nieruchomości znacznie bardziej wrażliwą. W odniesieniu do spraw mających głównie wymiar polityczny, niezwykle ważne jest niedopuszczenie do zaognienia sporów na tym tle pomiędzy siłami politycznymi, co utrudnia znalezienie wewnątrz krajowego kompromisu. Jeśli proponowane

rozwiązanie jest akceptowane przez wszystkie liczące się partie polityczne, to tworzy to większą szansę, że będzie w zbliżonym kształcie uzgodnione w negocjacjach akcesyjnych.

Podłożem dla wielu problemów negocjacyjnych są konsekwencje finansowe rozszerzenia. Skala tych kosztów zależy od tego, czy wszystkie instrumenty kosztownych polityk unijnych i to od samego momentu akcesji będą stosowane wobec nowych państw członkowskich. W przypadku polskich negocjacji, w niektórych przypadkach opóźniono lub zredukowano stosowanie niektórych instrumentów wobec podmiotów z nowych państw członkowskich po to, aby zmniejszyć koszty rozszerzenia. Przykładem mogą służyć wyniki negocjacji w obszarze rolnictwa i reforma Wspólnej Polityki Rolnej. W innych przypadkach ograniczenie wydatków wynikało z reformy i modyfikacji tych instrumentów w całej UE, tak aby koszty zarówno w starych i nowych państwach członkowskich nie przekroczyły akceptowalnego poziomu. Temu celowi służyła między innymi „*Agenda 2000: For a stronger and wider Union*”<sup>60</sup>, wprowadzająca szereg innowacji w istniejących politykach, w szczególności w polityce spójności i rolnej (absorbujących największe strumienie finansowe z budżetu UE). Ograniczeniu kosztów służyły też okresy przejściowe, ułatwiające stopniowe obejmowanie kosztownymi instrumentami oraz sprzyjające przygotowaniu

kolejnych reform polityk UE, uwzględniających konsekwencje gospodarcze i finansowe dla poszerzonej UE<sup>61</sup>.

Przystąpienie Ukrainy do UE przyniesie ogromne konsekwencje finansowe, których źródła, skala i skutki jeszcze nie są w pełni znane. Zapowiedź przez Przewodniczącą Komisji Europejskiej dokonania systematycznego przeglądu polityk unijnych w Orędziu o Stanie Unii jest potwierdzeniem rozpoczęcia procesu przygotowywania zmian pozwalających zapanować nad kosztami rozszerzenia. Niezależnie od terminu rozpoczęcia negocjacji z Ukrainą i przewidywanego okresu jej faktycznego przystąpienia do UE, już sama perspektywa członkostwa Ukrainy w UE będzie uwzględniana w podejściu do negocjacji najbliższych ram finansowych obejmujących okres od 2028 roku. Państwa członkowskie będą starały się stworzyć warunki umożliwiające zdolność sfinansowania polityk UE po rozszerzeniu. Niezależnie od zmian w budżecie po stronie UE, w negocjacjach mogą pojawić się propozycje okresów przejściowych ograniczających dostęp do pełni finansowania unijnego jeszcze w dłuższym czasie po akcesji. Kładąc na szali ograniczone środki finansowe i wcześniejsze członkostwo Ukrainy w UE, wydaje się, że członkostwo lub nawet jego wiarygodna perspektywa, są zdecydowanie ważniejsze niż pełnia praw korzystania z finansowania UE<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Agenda 2000 wprowadzała reformy, które i tak były rozważane wewnątrz Unii Europejskiej. Jednakże argumentacja wiążąca się z nadchodzącym rozszerzeniem pozwalała na większe zwrócenie uwagi na ograniczenie kosztów polityki rolnej po rozszerzeniu. Com 97/2000, European Commission.

<sup>61</sup> Na przykład kolejna znacząca reforma Wspólnej Polityki Rolnej miała miejsce w 2014 r. właśnie kiedy kończyły się ostatnie okresy przejściowe wynegocjowane przez Polskę w obszarze rolnictwa.

<sup>62</sup> EU accession prospects more important for Ukraine reconstruction than money, EBRD chief economist says. Zob. Jan Strupczewski, relacjonujący wystąpienie głównego ekonomisty EBRD Beaty Javorcik, Reuters 6 wrzesień 2023, “EU accession prospects more important for Ukraine reconstruction than money, EBRD chief economist says”.

Problemy finansowe są również powodem formułowania wniosków o okresy przejściowe ze strony państw kandydujących. Dla Polski poważnym obciążeniem finansowym były koszty wdrożenia rozwiązań z obszaru ochrony środowiska. Wymóg posiadania oczyszczalni ścieków przez każdą większą aglomerację oznaczał konieczność poniesienia wysokich wydatków jeszcze w okresie przedakcesyjnym. Proces ten musiał być, głównie ze względów finansowych i technicznych, rozciągnięty w czasie i stąd wynegocjowane okresy przejściowe. Postulatów negocjacyjnych wynikających z ograniczeń finansowych po stronie Polski było więcej i chociaż argumentacja dotycząca braku wystarczających środków finansowych była uznawana za ważną, to i tak nie wszystkie postulaty uzyskały akceptację strony unijnej.

Ograniczenia finansowe mogą być w przypadku Ukrainy niezwykle głębokie. Ukraina będzie ponadto przechodzić równoległy proces powojennej rekonstrukcji absorbującej ogromne środki kapitałowe. To zarzuca na możliwości sprostania wymogom, przepisom prawa i standardom UE, które wypełniają państwa członkowskie. Będzie miało także znaczący wpływ na liczbę i długość postulowanych okresów przejściowych. Szansą Ukrainy jest natomiast ściśle powiązanie powojennej odbudowy z dostosowaniem do wymogów członkostwa w UE<sup>63</sup>. Nie zmniejszy to skali potrzebnych środków, ale pozwoli na wykorzystanie powojennego wsparcia finansowego na dostosowania unijne.

W polskich negocjacjach akcesyjnych wiele spraw wiązało się z trudnościami natury praktycznej, czasami nawet technicznej, wiążących się z istnieniem zastanej infrastruktury niedostosowanej do wymogów UE lub potrzebą dokonania nowych inwestycji, których zakończenie wymagało czasu. Niekiedy problemem były koszty zmiany istniejącego wyposażenia lub też wpływu przyjęcia prawa i rozwiązań unijnych na inwestycje, które nie zdążyły się jeszcze zamortyzować. Sektor biznesu był w szczególności aktywny, wskazując na niemożliwe do wypełnienia wymogi przepisów unijnych, przynajmniej w krótkim okresie. Nawet jeśli w większości przypadków postulaty te miały swe źródła w zrozumiałym oporze przed zmianą i wynikającą z tego niechęcią do ponoszenia kosztów dostosowań, to jednak oznaczały konieczność dogłębnej analizy konsekwencji akcesji dla danego sektora czy grupy przedsiębiorstw.

Podobne problemy negocjacyjne pojawią się z pewnością w przypadku Ukrainy. Dodatkowym czynnikiem może być fakt, że przy niższym poziomie dochodu, koszt dostosowań do wymogów unijnych może być proporcjonalnie wyższy. Ponadto, część nawet niedawnych inwestycji na Ukrainie, nie jest w stanie sprostać standardom unijnym. Opór przed koniecznością poniesienia dużych dodatkowych kosztów związanych z uzyskaniem członkostwa może być znaczny.

Poważnym problemem rzucającym się cieniem na wiele obszarów negocjacyjnych

<sup>63</sup> Fundusze te mogą włączać zasoby pochodzące od wielu krajów także z poza UE. Nawet obecnie gromadzeniem środków na rzecz odbudowy Ukrainy zajmuje się The Multi-agency Donor Coordination Platform for Ukraine, przedsięwzięcie powstałe na podstawie decyzji Grupy G7, na spotkaniu 12 grudnia 2022, <https://coordinationplatformukraine.com/>

mogą być utrwalone i głęboko zapadłe stereotypy dotyczące postrzegania gospodarki ukraińskiej w kategoriach struktury oligarchicznej, czy rozprzestrzenionej korupcji. Niezależnie od tego, czy te opinie będą miały uzasadnienie czy nie, ich wpływ na wprowadzanie różnego rodzaju zabezpieczeń i mechanizmów kontrolnych może być znaczący.

Nieuchronne jest zderzenie konkurencyjne producentów z państw członkowskich UE i Ukrainy. Wielu z nich jeszcze nie dostrzega nadchodzących problemów wynikających ze wzmożonej konkurencji na poszerzonym unijnym rynku wewnętrznym i zwiększonego potencjału produkcyjnego, naruszające dotychczasowe pozycje producentów tradycyjnie obecnych na unijnym rynku wewnętrznym i dostawców z państwa kandydującego. Ekstremalny przykład jakim są trudności, nie tylko z eksportem, ale nawet tranzytem ukraińskiego zboża, pokazuje możliwą skalę problemów na tym tle, a w różnych gałęziach przemysłu może ich być o wiele więcej. Organizacje reprezentujących interesy unijnych producentów (takich jak „Business Europe” czy wielu innych sektorowych stowarzyszeń gospodarczych, czy organizacji lobbyistycznych), nie publikują póki co, poza dość powierzchownymi pozytywnymi wypowiedziami czy wywiadami, pogłębionych analiz wpływu przystąpienia Ukrainy do UE na ich sytuację konkurencyjną<sup>64</sup>.

## 5.6. ODBUDOWA UKRAINY

**Skala potrzeb:** Bank Światowy ocenił w marcu 2023 roku straty wojenne Ukrainy na 411 miliardów dolarów, to jest 383 miliardów euro. Przy odbudowie rozłożonej na 10 lat oznaczałoby to roczne wydatki rządu 38,3 miliardów euro. Premier Denys Szmyhal na konferencji w Lugano w lipcu 2022 roku przedstawił 10-letni plan odbudowy obejmujący 850 projektów na łączną kwotę 750 miliardów dolarów. Londyński *think tank* Centrum Badań nad Polityką Gospodarczą (CEPR) ocenił koszty planów odbudowy na 200-500 miliardów dolarów zaleźnie od tego, jak długo potrwa wojna. Warto w tym miejscu zauważyć, że 4-letni plan Marshalla dla kilkunastu państw Europy Zachodniej po II wojnie światowej obejmował w przeliczeniu na dzisiejsze dolary około 120-130 miliardów dolarów, czyli trzy-cztery razy mniej niż potrzeby Ukrainy. Coroczny budżet UE wynosi około 130 miliardów euro. Te porównania wskazują, jak kolosalna skala wydatków czeka wolny świat, jeśli chce pomóc skutecznie w odbudowie Ukrainy. Jest to tylko część potrzebnej pomocy. Z powodu wojny budżet państwowy Ukrainy jest obciążony dodatkowymi wydatkami na obronę, uchodźców wewnętrznych, zwiększone potrzeby utrzymania infrastruktury. Jednocześnie wpływy do budżetu zmalały na skutek osłabienia działalności gospodarczej. W porównaniu z 2021 rokiem PKB spadło w roku 2022 r o około jedną trzecią. Dramatycznie brakuje środków na bieżące utrzymanie państwa: administrację, świadczenia

<sup>64</sup> Poszukiwanie na stronach internetowych tych organizacji szczegółowych ocen co do konsekwencji rozszerzenia EU o Ukrainę dla konkretnego sektora gospodarki przynosi niewielkie rezultaty, tak jakby jeszcze nie przeprowadzono typowej i niezbędnej kwerendy możliwych problemów na potrzeby wypracowania formalnego stanowiska prezentowanego później w procesie negocjacji. Zob np.: <https://www.businesseurope.eu/search?keyword=ukraine&type%5B%5D=56&type%5B%5D=58&type%5B%5D=59&type%5B%5D=61&type%5B%5D=62&undefined=Apply>

emerytalne, szkoły, służbę zdrowia, itd. Unia wyasygnowała w 2023 roku 18 miliardów euro (po 1,5 miliarda euro miesięcznie) na wsparcie bieżących potrzeb budżetu ukraińskiego. Łącznie ocenia się potrzeby dofinansowania Ukrainy w latach 2024-2027 na 53 miliardy euro rocznie.

**Międzynarodowy mechanizm odbudowy** powinien być przygotowany a nawet uruchomiony bez czekania na zakończenie wojny. Infrastruktura drogowa, energetyczna, kolejowa, sieci telekomunikacyjne, mieszkaniówka, szkoły i ośrodki zdrowia wymagają bieżących napraw i odbudowy. Po zakończeniu wojny renowacja obejmie szerszy zakres, w tym tereny znajdujące się obecnie pod okupacją bądź będące obszarami działań wojennych. Do mechanizmu pomocowego mogą być wnoszone korekty. Tym niemniej skala zniszczeń i potrzeb na obszarach w pełni kontrolowanych przez władze w Kijowie jest tak duża, że należy się nimi zająć już teraz. Środki funduszu pomocowego powinny podlegać zasadzie warunkowości podobnej do mechanizmu wprowadzonego przez Unię dla środków budżetu unijnego.

**Wpływ akcesji Ukrainy na budżet Unii Europejskiej** wbrew potocznym obawom nie będzie miał dramatycznych konsekwencji dla dotychczasowych płatników i beneficjentów netto. Według oceny Michaela Emersona, przy założeniu utrzymania obecnych polityk Unii, wystarczą umiarkowane wzrosty obciążeń i cięć w dotychczasowych wpłatach i wypłatach budżetu UE, aby wygospodarować netto 18,8 miliardów euro rocznie dla Ukrainy. Po przyjęciu Ukrainy bilans netto

dla Niemiec w rozliczeniach z budżetem Unii pogorszyłby się z minus 21,5 miliardów do minus 26,2 miliardów euro, a Francji z minus 9,6 mld do 12,7 mld. Bilans netto dla Polski pogorszyłby się z plus 11,1 miliardów euro do plus 10,4. Z obecnych beneficjentów netto jedynie Hiszpania mogłaby utracić ten status<sup>65</sup>.

**Reparacje dla Ukrainy od Rosji:** najbardziej pożądanym źródłem finansowania odbudowy Ukrainy byłoby obciążenie tymi kosztami Rosji. Jest jednak bardzo wątpliwe, czy uda się Rosję zmusić do wypłaty stosownych reparacji. Przy negocjacjach kończących działania wojenne można żądać od agresora reparacji w zamian za zniesienie sankcji ekonomicznych i personalnych. Ale bardziej prawdopodobne byłoby zapewnienie reparacji zabezpieczonych zamrożonymi aktualnie aktywami Rosji i jej oligarchów na Zachodzie. Szacuje się, że same rezerwy banku centralnego Rosji w bankach zachodnich wynoszą 300 miliardów dolarów. W listopadzie 2022 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło rezolucję rekomendującą utworzenie międzynarodowego rejestru szkód wyrządzonych przez Rosję oraz popierającą stworzenie międzynarodowego mechanizmu wypłaty reparacji Ukrainie. Kwestia ta budzi szereg wątpliwości, również w kontekście wiarygodności działania systemu bankowego. Warto jednak przypomnieć, że kiedy terroryści zniszczyli budynki *World Trade Center* to Amerykanie doprowadzili do upowszechnienia międzynarodowych regulacji ułatwiających śledzenie transferów i lokat, jakie mogłyby być powiązane z finansowaniem terroryzmu – FATF. Umowa ta i Konwencja ONZ o zwalczaniu finansowania terroryzmu przewidują konfi-

<sup>65</sup> Michael Emerson, *The potential impact of Ukrainian accession on the EU's budget – and the importance of control valves*, International Centre for Defense and Security, Tallin, wrzesień 2023.

skatę środków służących aktom terrorystycznym. Rosja prowadzi terrorystyczne działania w Ukrainie na wielką skalę. Należy wyciągnąć z tego właściwe wnioski i doprowadzić do zamiany zamrożonych aktywów rosyjskich w aktywa przejęte i przeznaczone na odbudowę Ukrainy. O potrzebie znalezienia odpowiedniego mechanizmu zapłacenia reparacji przez Rosję wspominają deklaracje Rady Europejskiej, G-7 i Rady Europy.

Węzłową kwestią jest zawarcie przez zainteresowane państwa umowy międzynarodowej, na mocy której ustanowiono by fundusz reparatorny na rzecz Ukrainy finansowany przejętymi aktywami rosyjskimi. Z funduszu takiego wypłacane byłyby odszkodowania indywidualne dla poszkodowanych (osób fizycznych i prawnych) oraz reparacje dla państwa ukraińskiego. Rzecz jednak w tym, aby fundusz taki był koherentny z dwoma innymi funduszami. Po pierwsze - z ogólnym funduszem pomocowym dla Ukrainy, tworzoną przez państwa-darczyńców. Po drugie - z unijnymi funduszami przedakcesyjnymi. Wypłata środków z unijnych funduszy przedakcesyjnych nakierowana jest na przygotowanie do członkostwa i podlega mechanizmowi warunkowości. Również wypłata reparacji na rzecz państwa ukraińskiego, powinna podlegać temu mechanizmowi oraz być „wpisana” w program przygotowania Ukrainy do członkostwa w UE. Tylko wówczas środki przekazywane Ukrainie będą służyły budowie demokratycznego państwa.

**Ochrona antykorupcyjna:** wiele obaw budzi niebezpieczeństwo wchłonięcia środków na odbudowę przez układy korupcyjne. Mimo stworzenia szeregu instytucji antykorupcyjnych, postęp Ukrainy w zwalczaniu korupcji

nie jest powalający. Nasuwa się generalna zasada, aby wykorzystać istniejące mechanizmy przydziału różnych środków, poprawiając radykalnie ich funkcjonowanie. Można zwrócić uwagę na następujące kwestie:

Rekompensaty dla osób fizycznych za mienie zniszczone w wyniku działań wojennych mogłyby działać na zasadach zbliżonych do praktyk firm ubezpieczeniowych wypłacających odszkodowania za mienie utracone w wyniku pożarów, katastrof czy szkód drogowych.

Samorządy lokalne, które poniosły straty w mieniu komunalnym, mogłyby otrzymywać subwencje na realizację konkretnych udokumentowanych wniosków. Istniejące prawo wymaga publicznych przetargów na zakupy i inwestycje samorządowe. Być może trzeba by je uszczelnić. Konieczne natomiast jest zapewnienie absolutnej jawności co do wniosków opisujących straty, samych przetargów na wykonanie robót i wydatkowania otrzymanych pieniędzy, które należałoby wypłacać transzami zależnymi od postępu prac.

Wsparcie dla małej i średniej przedsiębiorczości funkcjonuje w Ukrainie. Były i programy rządowe i pożyczki z EBRD dla małej przedsiębiorczości. Istotnym *novum* byłoby zmniejszenie wymogów co do wkładu własnego nawet do zera i wprowadzenie możliwości częściowego umorzenia pożyczek wykorzystanych zgodnie z przeznaczeniem. Konieczne jest też sprawne działanie Centralnego Rejestru Dłużników.

Problemem spornym może być kwestia preferencji dla firm lokalnych, ukraińskich, ubiegających się o kontrakty na odbudowę. Takie preferencje wydają się wielu politykom



ukraińskim złotą receptą na szybszy rozwój rodzimej przedsiębiorczości i już kilka razy wynikły z tego ostre spory z Komisją Europejską przy ocenie zgodności projektów ustaw z wymaganiami Umowy stowarzyszeniowej. Preferencje dla lokalnych firm nie tylko przeczą podstawowej zasadzie jednolitości wewnętrznego rynku unijnego i równych szans dla wszystkich firm niezależnie od miejsca ich rejestracji i obywatelstwa ich właścicieli. Takie preferencje prowadziłyby do tego, że przetargi wygrywałyby firmy gorzej przygotowane, świadczące usługi droższe i gorszej jakości. Prowadziłoby to do strat w tempie, kosztach i jakości odbudowy kraju. Niezależnie jaka firma wygrywa przetarg, to w kraju o taniej, ale dobrze wykształconej sile roboczej będzie szukać lokalnych poddostawców. Dobrze zarządzane przedsiębiorstwa ukraińskie, nawet te co w pierwszych latach odbudowy nie wygrają żadnego przetargu, będą miały mnóstwo zleceń, na których urosną i dzięki którym szybko wypłyną na szerokie wody.

## **5.7. ZNACZENIE NADANIA UKRAINIE STATUSU PAŃSTWA KANDYDUJĄCEGO DO CZŁONKOSTWA W UE W KONTEKŚCIE PRZYSZŁEGO „DEALU POKOJOWEGO” Z ROSJĄ**

Jak już wspomniano, nadanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE przesądza kierunek rozwoju politycznego Ukrainy i tym samym przemian w kształcie

systemu bezpieczeństwa Europy. W aktualnym wymiarze praktycznym określa takie wykorzystanie środków z unijnych programów pomocowych oraz programu międzynarodowego (w tym ewentualnego funduszu reparacyjnego), aby służyły one (od)budowie Ukrainy jako demokratycznego państwa, spełniającego polityczne, prawne i gospodarcze standardy przynależności do Unii Europejskiej.

Węzłowe znaczenie statusu Ukrainy jako państwa kandydującego do członkostwa w UE, w pełni ujawnia się w kontekście przyszłego „dealu pokojowego” z Rosją. Jest to dla rosyjskiego agresora jednoznaczny sygnał, że sprawa „europejskiej opcji” Ukrainy nie jest przedmiotem negocjacji: członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej jest przesądzone. To samo można powiedzieć o dążeniu Ukrainy do uzyskania członkostwa w NATO<sup>66</sup> (v. szerzej punkt 5.11.). Przynależność demokratycznej Ukrainy do Unii Europejskiej i do NATO położy kres zapędom imperialnym Rosji.

Inne problemy, związane z procesem przystąpieniem Ukrainy do UE, mają istotne znaczenie w kontekście „dealu pokojowego” Ukrainy z Rosją. Należy do nich przede wszystkim kwestia nienaruszalności terytorium Ukrainy, czyli wycofania się rosyjskiego okupanta ze wszystkich anektowanych ukraińskich terytoriów. Stanowisko Ukrainy jest w tej dziedzinie jednoznaczne: wśród 10 fundamentalnych „punktów” planu prezydenta Wołodymyra

<sup>66</sup> W punkcie 11 komunikatu (11 lipca 2023 r.) ze szczytu NATO w Wilnie stwierdzono m.in.: „We fully support Ukraine’s right to choose its own security arrangements. Ukraine’s future is in NATO.”, a w punkcie 12 dodano m.in.: „The security of Ukraine is of great importance to Allies and the Alliance. To support Ukraine’s further integration with NATO, today we have agreed a substantial package of expanded political and practical support.”. Vilnius Summit Communiqué. Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Vilnius 11 July 2023. [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_217320.htm?mc\\_cid=00fa7f40c5&mc\\_eid=5684c3fac8](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_217320.htm?mc_cid=00fa7f40c5&mc_eid=5684c3fac8) (dostęp: 19.07.2023 r.).

Zelenskigo, znajduje się punkt piąty, w którym mowa o naruszeniu przez Rosję artykułu 2 ustępu 4 Karty NZ (w następstwie dokonania aneksji części terytorium Ukrainy) i przywróceniu integralności terytorium Ukrainy zgodnie z prawem międzynarodowym. Sprawa ta – podkreślił prezydent Zelenski – nie może być przedmiotem negocjacji<sup>67</sup>.

Stanowisko takie popierane jest w pełni przez społeczność międzynarodową. W rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ z 1 marca 2022 roku, w której Zgromadzenie potępiło akt agresji reżimu Putina wobec Ukrainy, potwierdzono zarazem (w punkcie 1) „suwerenność, niezależność, spójność i integralność terytorialną Ukrainy w granicach międzynarodowo uznanych”<sup>68</sup>. Identyczne stanowisko reprezentuje Unia Europejska i NATO. W powoływanej już deklaracji wersalskiej z 10 marca 2022 roku Rada Europejska UE jednoznacznie stwierdziła (w punkcie 1), że Rosja ma „w pełni respektować integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy w ramach jej granic uznanych przez społeczność międzynarodową”<sup>69</sup>. Również w komunikacie szczytu NATO w Wilnie z 11 lipca 2023 bieżącego roku stwierdzono (w punkcie 7), że Sojusz „nie uznaje i nigdy nie

uzna nielegalnych i nieuzasadnionych aneksji dokonanych przez Rosję, łącznie z aneksją Krymu”<sup>70</sup>.

Wojna jednak trwa, nie wiadomo jak długo jeszcze (może „nałożyć” się na finalizację negocjacji akcesyjnych) i nie jest pewnym, czy „*peace deal*” nie zakończy się wytyczeniem linii demarkacyjnej, poza którą część terytorium Ukrainy będzie nadal okupowana przez Rosję. Jaki będzie to miało wpływ na postęp w negocjacjach akcesyjnych?

Przypomnijmy, iż – co do zasady – przystąpienie państwa do Unii Europejskiej obejmuje (zgodnie z prawem międzynarodowym) jego całe terytorium, to znaczy terytorium lądowe, morskie oraz stosowną przestrzeń powietrzną (artykuł 52 ustęp 1 TUE). Niemniej Traktaty przewidują (artykuł 52 ustęp 2 TUE w powiązaniu z artykułem 355 TFUE), że na niektórych obszarach terytorium państw członkowskich zakres stosowania Traktatów może być ograniczony lub całkowicie wyłączony. Przypomnieć należy również postanowienia artykułu 347 TFUE, stosownie do których m.in. w przypadku „wojny, poważnego napięcia międzynarodowego stanowiącego groźbę wojny lub w celu wypełnienia zob-

<sup>67</sup> The fifth – implementation of the UN Charter and restoration of Ukraine’s territorial integrity and the world order. Article 2 of the UN Charter defines everything very clearly. Everything that Russia violated by this war. Therefore, we must restore the validity of international law - and without any compromises with the aggressor. Because the UN Charter cannot be applied partially, selectively or “at will”. Russia must reaffirm the territorial integrity of Ukraine within the framework of the relevant resolutions of the UN General Assembly and the applicable international legally binding documents. It is not up to negotiations. Przemówienie podczas spotkania G7 w dniu 15 listopada 2022 r. [www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-zavzhd-i-bula-liderom-mirotvorchih-zusil-yaksho-rosi-79141](http://www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-zavzhd-i-bula-liderom-mirotvorchih-zusil-yaksho-rosi-79141) (dostęp: 2.09.2023 r.)

<sup>68</sup> “1. Reaffirms its commitment to the sovereignty, independence, unity and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognized borders, extending to its territorial waters”. Aggression against Ukraine The General Assembly. Rezolucja z 1 marca 2022 r. UN A/ES-11/L.1

<sup>69</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/11/statement-of-the-heads-of-state-or-government-on-the-russian-aggression-against-ukraine-10-03-2022/> (dostęp: 11.03.2022 r.)

<sup>70</sup> Źródło: [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_217320.htm?mc\\_cid=00fa7f40c5&mc\\_eid=5684c3fac8](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_217320.htm?mc_cid=00fa7f40c5&mc_eid=5684c3fac8) (dostęp: 19.07.2023 r.).

wiązań przyjętych (...) w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego” państwo członkowskie może podejmować środki (ograniczające stosowanie Traktatów). Wymaga to jednak uzgodnienia z pozostałymi państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską (artykuł 348 TFUE). Tak więc Traktaty stanowiące UE przewidują pewną elastyczność w przypadkach nadzwyczajnych okoliczności.

Istnieje również praktyka, która może mieć istotne znaczenie dla prowadzenia negocjacji akcesyjnych i przyjęcia Ukrainy do UE. Chodzi o przypadek przyjęcia Cypru do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku (między innymi wraz z Polską). W 1974 roku wsparty przez grecką juntę wojskową zamach stanu na Cyprze stał się pretekstem dla inwazji Turcji na wyspę. W następstwie tego w greckiej części wyspy ustanowiona została Republika Cypryjska, natomiast na zaanektowanej przez Turcję części wyspy powołano Turecką Republikę Cypru Północnego, nieuznaną przez żadne państwo z wyjątkiem Turcji. W 2004 roku do Unii Europejskiej przyjęto Cypr (formalnie Republikę Cypryjską), natomiast problem statusu anektowanego terytorium nieuznawanej Tureckiej Republiki Cypru Północnego uregulowano w Protokole numer 10<sup>71</sup> załączonym do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia (część Traktatu akcesyjnego). W postanowieniach Protokołu pomięto milczeniem istnienie Tureckiej Republiki Cypru Północnego, stwierdzono natomiast, że stosowanie *acquis* (dorobku) unijnego „zawiesza się na

tych obszarach Republiki Cypryjskiej, na których Rząd Republiki Cypryjskiej nie sprawuje efektywnej kontroli.” (artykuł 1 ustęp 1 Protokołu). Jednocześnie Rada, stanowiąca jednomyślnie na wniosek Komisji Europejskiej, została upoważniona do podjęcia decyzji o cofnięciu zawieszenia (artykuł 1 ustęp 2 Protokołu). Rada została również upoważniona (artykuł 2 ustęp 1 Protokołu) do podjęcia w tym samym trybie decyzji w sprawie określenia warunków „na jakich przepisy prawa UE stosuje się do linii dzielącej obszary, o których mowa w artykule 1 oraz obszary, na których Rząd Republiki Cypryjskiej sprawuje efektywną kontrolę”.

Rozwiązanie powyższe stanowi dobry punkt odniesienia w przypadku, gdyby w momencie przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej pewne ukraińskie terytoria znajdowały się jeszcze pod okupacją Rosji. Warto byłoby dodać wówczas deklarację państw członkowskich względnie odrębne postanowienie w Protokole, podkreślające, że potępiają one agresję Rosji na Ukrainę i nie uznają aneksji ukraińskiego terytorium przez Rosję (w nawiązaniu do wcześniejszych, wyżej wymienionych dokumentów). Istotne jest, aby na zasadniczym terytorium oraz na linii demarkacyjnej Ukraina sprawowała „efektywną kontrolę”. Będzie to również „wyznacznik terytorialny” podczas prowadzenia negocjacji akcesyjnych oraz uzgadniania warunków przystąpienia, zwłaszcza okresów przejściowych.

<sup>71</sup> Dziennik Urzędowy UE. Wydanie specjalne z 23 września 2003 r., s. 955.

## 5.8. PRZYGOTOWANIE INSTYTUCJONALNE UE – BALANS INSTYTUCJONALNY, UNIJNY PROCES DECYZYJNY

Jak wspomniano, wśród kryteriów kopenhaskich wskazywano również na konieczność przygotowania się samej Unii do przyjęcia nowych państw członkowskich. Chodzi tu zarówno o zabezpieczenie finansowe przyszłego rozszerzenia, jak i przygotowanie instytucjonalne Unii, w tym zapewnienie balansu instytucjonalnego oraz efektywności procesu decyzyjnego<sup>72</sup>. W przypadku „dużego” rozszerzenia kwestie te rozstrzygnięto w Traktacie z Nicei (wszedł w życie w 2003 roku), który jednak był tak zwanym pakietem zamkniętym, czyli dostosowywał Unię do działania w gronie 27 państw członkowskich (po finalizacji „dużego” rozszerzenia). Traktat z Lizbony (wszedł w życie w 2009 roku) dokonał znacznie więcej: wprowadził rozwiązania, które w znacznej mierze uniezależniają dynamikę poszczególnych instytucji i formułę procesu decyzyjnego (podejmowanie decyzji przez Radę UE większością kwalifikowaną) od zwiększenia liczby państw członkowskich, względnie umożliwiają przeprowadzenie stosownych reform na mocy decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE (a nie na mocy kolejnego traktatu rewizyjnego)<sup>73</sup>.

Tak więc rozszerzenie UE o kolejne państwa będzie zadaniem łatwiejszym od strony insty-

tucjonalnej, niemniej wymagać będzie trudnych ustaleń politycznych. W kolejce czeka osiem (a wraz z Gruzją dziewięć) państw. Największe z nich – Ukraina (około 43 mln mieszkańców) stanie się szóstym co do potencjału demograficznego państwem członkowskim – po Hiszpanii (około 47 mln) i wyprzedzając Polskę (około 38 mln). Pozostałe zasilą grupę państw małych względnie bardzo małych: Serbia (około 6,8 mln), Gruzja (około 3,7 mln), Mołdawia (około 3,5 mln), Bośnia-Hercegowina (około 3,5 mln), Albania (około 2,8 mln), Północna Macedonia (około 2 mln), Kosowo (około 2 mln) i Czarnogóra (około 620 tys.). Wszystkie z nich staną się tak zwanymi beneficjentami, to znaczy, że będą otrzymywać w dłuższej perspektywie więcej środków, niż wpłacać do budżetu UE (problem zabezpieczenia w budżecie UE). Ukraina, ze względu na potencjał demograficzny, zajmie istotne miejsce w unijnym procesie decyzyjnym, pozostałe zasilą grupę tak zwanych państw małych (a ich łączna liczba będzie znacząca przy spełnianiu tekstu liczby państw). Poza tym wszystkie te państwa dopiero budują demokrację i gospodarkę rynkową, a w Ukrainie toczy się brutalna wojna wywołana agresją reżimu Putina.

Na zakres wyzwań politycznych i finansowych związanych z planowanym rozszerzeniem UE wskazał ostatnio Przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel (28 sierpnia 2023 roku), podczas przemówienia na Forum

<sup>72</sup> Ostatnio opublikowano na ten temat interesujące analizy – na przykład: Tanja A. Börzel, Sergio Fabbrini, Yves Mény, Sonja Puntischer Riekman, Frank Schimmelfennig, Göran von Sydow & Valentin Kreiling (eds), *Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union*, Sieps 2023:2op.; *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. Paris-Berlin - 18 September 2023.

<sup>73</sup> Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.

Strategicznym w Bledzie<sup>74</sup>. Odniósł się w nim także do konieczności dostosowania unijnych ram instytucjonalnych i procedur, tak aby zapewnić efektywność unijnego procesu decyzyjnego. Wbrew zgłaszanym ostatnio powszechnie postulatом, wstrzemięźliwie odniósł się do radykalnego odstąpienia od zasady jednomyślności, wskazując na rozwiązania bardziej elastyczne (na przykład częstsze stosowanie tak zwanego konstruktywnego wstrzymania się od głosu, które nie blokuje jednomyślności w danej sprawie). Nawiązał również do możliwości dostosowania (elastyczności) w procedurach podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną.

Testy podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną są „oderwane” od ewentualnego zwiększenia liczby państw członkowskich: dla podjęcia decyzji należy zgromadzić co najmniej 65% populacji UE oraz zebrać odpowiednią liczbę państw (co najmniej 55% plus 1; w niektórych przypadkach 72%). Przy budowaniu tak zwanej mniejszości blokującej, należy zgromadzić nie tylko co najmniej 35% populacji UE, lecz również co najmniej cztery państwa członkowskie. Testy te są określone w Traktatach (artykuł 16 ustawa 4 TUE, artykuł 238 ustawa 2 TFUE i artykuł 3 Protokołu numer 36), więc ich zmiana wymagałaby rewizji Traktatów. Nie wydaje się, aby było to możliwe, choć na przykład zwiększenie liczby państw umożliwiających zbudowanie mniejszości blokującej miałoby uzasadnienie (obecnie preferowane są państwa duże).

Równowagi mocy decyzyjnej poszczególnych państw członkowskich można będzie

poszukiwać w alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Należy bowiem pamiętać, że w procedurach, w których Rada UE decyduje większością kwalifikowaną (zwykła procedura ustawodawcza) Parlament Europejski jest równorzędnym współlegislatorem. Traktaty (artykuł 16 ustęp 2 TUE) określają liczbę deputowanych (751), największą liczbę deputowanych jaka może przypaść na jedno państwo (96 – dotyczy to obecnie jedynie Niemiec) oraz minimalną liczbę deputowanych (6), jaka przypada na najmniejsze ludnościowo państwa. Alokację miejsc między państwa członkowskie ustala w tych ramach Rada Europejska decydująca jednomyślnie, „z inicjatywy Parlamentu Europejskiego i po uzyskaniu jego zgody”, kierując się zasadą degresywnej proporcjonalności. Zmiana tych zasadniczych ram wymagałaby również rewizji TUE. W toku ostatnich zmian traktatowych, mimo wezwania do przestrzegania efektywności pracy Parlamentu, zwiększano liczbą ogólną deputowanych. Należy temu przeciwdziałać, ponieważ już obecnie ustalony górny pułap (751) jest z tego punktu widzenia zbyt wysoki. Natomiast pozostaje rozdział miejsc między państwa członkowskie w ramach tego pułapu. Dotychczas nie udało się sprecyzować jednoznacznych kryteriów zasady degresywnej proporcjonalności, zbyt znaczące są bowiem różnego rodzaju „zaszłości” polityczne, które należy uwzględnić przy rozdziale. Będą to bez wątpienia negocjacje bardzo trudne, choć można przewidywać, że Niemcy z pewnością będą musiały zejść z górnego pułapu 96 miejsc (z formalnego punktu widzenia nie jest to kłopotliwe, ponieważ TUE stwierdza jedynie, że jedno państwo nie może mieć więcej niż 96 miejsc - może mieć

<sup>74</sup> Źródło: <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/> (dostęp: 1.09.2023 r.).

więc mniej). Przypomnijmy też, że według przyjętej praktyki nowe państwa członkowskie powinny być traktowane przy rozdziale miejsc odpowiednio do porównywalnych z nimi demograficznie „starych” państw członkowskich.

Powrócić należy jeszcze do procedury podejmowania decyzji w UE. Postulowane przez Charlesa Michela „uelastycznienie” zasady jednomyślności jest możliwe, z tym że „konstruktywne wstrzymanie się od głosu” jest możliwe jedynie w ramach WPZiB. Hamulec bezpieczeństwa (zablokowanie procedury, w której decyzja podejmowana jest większością kwalifikowaną, jeżeli państwo wskaże, że chodzi o jego istotne interesy narodowe, a więc w efekcie powrót do jednomyślności) stosowany jest natomiast w przypadkach wyraźnie w Traktatach wskazanych. Rozszerzenie takich możliwości wymagałoby rewizji Traktatów, choć w przypadku „konstruktywnego wstrzymania się od głosu” w grę wchodzi raczej postulat upowszechnienia praktyki stosowania tej możliwości.

Rewizji Traktatów wymagałoby również – co do zasady - zwiększenie liczby obszarów regulowanych w Traktatach, w których zamiast jednomyślności miałyby być stosowana zwykła procedura ustawodawcza (czyli Rada UE decydowałaby większością kwalifikowaną). W istotnym jednak zakresie umocnienie „elastyczności” stosowania większości kwalifikowanej nie wymaga rewizji Traktatów. Można, aby przejść od jednomyślności do większości kwalifikowanej, skorzystać z tak zwanych procedur kładek (przede wszystkim artykuł 48 ustęp 7 TUE). Niemniej wymagana jest w takim przypadku jednomyślność w Radzie Europejskiej, zgoda Parlamentu Europejskie-

go oraz przyzwolenie parlamentów narodowych. Są również inne możliwości. Coraz większe znaczenie ma tak zwana odwrócona większość kwalifikowana. Polega ona na tym, że decyzja Rady UE jest podejmowana, chyba że zostanie zablokowana większością kwalifikowaną (wprowadzono ją na przykład do Paktu Stabilności i Wzrostu, stojącego na straży dyscypliny finansów publicznych państw strefy euro). Przyczynia się to do radykalnego umocnienia efektywności procesu decyzyjnego.

Należy nawiązać jeszcze do liczby członków Komisji Europejskiej. Już Traktat z Nicei, kierując się zasadą efektywności, wprowadził rozwiązanie, które nakazywało zmniejszenie liczby członków Komisji do dwóch trzecich liczby państw członkowskich. Traktat z Lizbony (artykuł 17 ustęp 5 TUE) utrzymał taki wymóg, zastrzegł jednak, że Rada Europejska, decydując jednomyślnie, może utrzymać zasadę „jedno państwo – jeden komisarz” (co Rada Europejska do tej pory utrzymuje). Bez wątplenia planowane rozszerzenie sprawi, że zmniejszenie liczby członków Komisji do pułapu przewidzianego w TUE będzie niezbędne. Może to spowodować powrót do trudnych dyskusji nad zasadami rotacji („duże” państwa domagały się szczególnego traktowania), tym bardziej, że ograniczenie liczby komisarzy do dwóch trzecich liczby państw członkowskich nie byłoby chyba wystarczające z punktu widzenia zasady efektywności działania Komisji.

W przypadku pozostałych instytucji (sądów unijnych, Trybunału Obrachunkowego, EBC) oraz organów doradczych, nie powinno być większych problemów. Choć, w przypadku rewizji Traktatów, można się zastanawiać, czy

również w przypadku Trybunału Obrachunkowego nie powinno nastąpić zmniejszenie liczby jego członków w stosunku do liczby państw członkowskich (obecnie w skład Trybunału Obrachunkowego wchodzi po jednym obywatelu z każdego państwa członkowskiego – artykuł 285 TFUE).

Sumując, można stwierdzić, że planowanemu rozszerzeniu, w tym zwłaszcza przyjęciu Ukrainy, towarzyszyć będzie trudna dyskusja nad dostosowaniem instytucjonalnym UE. Wynika to również z tego, że omówione wyżej obszary działają na zasadzie „naczyń połączonych”.

## 5.9. POLSKA A NEGOCJACJE AKCESYJNE I CZŁONKOSTWO UKRAINY W UE

Podobnie jak w przypadku postawy szeregu innych państw członkowskich UE, tak i w Polsce, istnieje zasadnicza rozbieżność w bardzo pozytywnym, szeroko i konsekwentnie deklarowanym politycznym poparciu dla szybkiego członkostwa Ukrainy w UE a coraz wyraźniej rysującymi się potencjalnymi konfliktami interesów, które będą wymagały negocjacji prowadzących do ustępstw z obu stron. Dotyczy to także kwestii o znaczeniu podstawowym, jak przepływy finansowe, czy polityka rolna oraz powiązany z nią wolny przepływ artykułów rolnych na unijnym rynku wewnętrznym. Konflikt o nieoczekiwanej temperaturze, skali i reperkusjach dotyczący eksportu i tranzytu ukraińskiego zboża i innych artykułów rolnych, może dać przedsmak skali problemów, z którymi przyjdzie się borykać negocjatorom obu stron. Jednocześnie, jak w każdych dotychczasowych negocjacjach, nie

zabraknie problemów o wielokrotnie mniejszym znaczeniu ekonomicznym, które jednak ze względu na istotne skutki dla wyraźnie określonego sektora gospodarczego, grupy społecznej lub regionu mogą stać się „irytantami” wymagającymi nieproporcjonalnie dużego wysiłku negocjacyjnego.

Negocjacje w imieniu państw członkowskich prowadzi Komisja Europejska. Rola państw członkowskich pozostaje jednak istotna i wymaga aktywnego udziału w formułowaniu mandatu negocjacyjnego uzgadnianego przez wszystkie państwa członkowskie oraz stałego uczestnictwa w debacie na forum „Grupy ds. Rozszerzenia”, gdzie Komisja Europejska prezentuje postęp w odniesieniu do wszystkich spraw podlegających rozmowom. Generalnie z punktu widzenia pojedynczego państwa członkowskiego istotna jest analiza, w jakim stopniu podobne problemy występują wśród innych państw i czy możliwe jest uzgodnienie wspólnego podejścia ułatwiającego znalezienie satysfakcjonującego rozwiązania.

Podczas wypracowania stanowiska na takie negocjacje akcesyjne najczęściej zwraca się na możliwość pojawienia się negatywnych konsekwencji w wyniku przyjęcia *acquis* dla wybranych grup społecznych (przedsiębiorców, rolników, konsumentów) czy regionów i dlatego formułuje się postulaty mające na celu przeciwdziałanie lub złagodzenie takich konsekwencji. Chodzi więc głównie o zapobieganie pojawieniu się trudności wynikających z przyjęcia do UE nowych członków. Rządziej i zazwyczaj mniej konkretnie formułuje się za to cele ofensywne, które pozwoliłyby lepiej wykorzystać potencjał współpracy z państwem przystępującym i zagwarantować pełne prawa własnym podmiotom

pragnącym funkcjonować na terytorium nowego państwa członkowskiego. W przypadku Polski, wśród takich celów ofensywnych powinny znaleźć się warunki dla zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Ukrainy, uwzględniając w tym warunki nabywania nieruchomości na cele gospodarcze. W szczególności chodzi o zagwarantowanie praw dla małych i średnich przedsiębiorstw, które wchodząc na zagraniczny rynek same nie mają wystarczającej siły negocjacyjnej w rozmowach z lokalnymi władzami tak jak wielkie międzynarodowe korporacje.

Najpoważniejsze i w przyszłości o potencjalnie największych skutkach dla Polski będą negocjacje w sprawie sposobu włączenia Ukrainy w polityki UE finansowane z budżetu unijnego, takie jak polityka rozwoju regionalnego, polityka spójności, czy polityka rolna. Przyznanie Ukrainie alokacji środków finansowych według dotychczasowych reguł, prowadziłyby do istotnej zmiany dostępności tych środków dla Polski. Potencjalne zmiany reguł wewnątrz UE mogą mieć wpływ w podobnym, a nawet jeszcze większym stopniu na sytuację Polski. Wymaga to wypracowania już obecnie propozycji, które mogą stać się osnową dla przyszłego stanowiska Polski.

Już na obecnym etapie widać, jak trudne do rozwiązania mogą być kwestie handlu rolnego. W przypadku negocjacji w sprawie polskiego członkostwa w UE, większość problemów negocjacyjnych z tego obszaru dotyczyła raczej stosowania i finansowania instrumentów polityki rolnej w Polsce, a w mniejszym stopniu wymiany handlowej artykułami rolnymi. Owszem, były państwa zgłaszające problemy dotyczące napływu produktów rolnych, ale

najczęściej wiązały się z istnieniem szczególnych wymogów Wspólnej Polityki Rolnej. Na przykład w przypadku Polski kwoty mleczne były jednym z ostatnich rozstrzygniętych problemów negocjacyjnych - dopiero w grudniu 2002 r. w Kopenhadze. Na obecnym etapie relacji z Ukrainą, większe znaczenie będzie miało nielimitowane dopuszczenie produktów rolnych pochodzących z tego państwa do swobodnego obrotu na terytorium całej UE. Konkurencyjność ukraińskiego rolnictwa, między innymi dzięki żyzności gleb, warunków naturalnych czy wielkości dominujących gospodarstw rolnych i tak jest wystarczająco znacząca nawet bez unijnych dopłat do produkcji czy do powierzchni upraw. Na potencjał ukraińskiego rolnictwa trzeba patrzeć nie tylko z punktu widzenia zagrożeń dla mniej efektywnych producentów rolnych w Unii. Ukraińskie rolnictwo zasadniczo wzmocni samowystarczalność żywnościową UE i przyczyni się do relatywnego obniżenia kosztów artykułów żywnościowych.

Trzeba podkreślić, że wachlarz produktów eksportowanych przez Ukrainę na rynki globalne i unijne różni się zasadniczo od struktury produkcji większości państw członkowskich UE. Ukraina jest na przykład światowym potentatem jeśli chodzi o produkcję oleju słonecznikowego, ale nie jest to produkt bezpośrednio konkurujący z olejem z oliwek. Zatem nie dla wszystkich państw, potencjalnie zwiększony napływ artykułów rolnych z Ukrainy, będzie miał takie samo znaczenie. Państwa członkowskie UE mające rolnictwo wyspecjalizowane w produktach, które już, albo potencjalnie w nieodległej przyszłości, mogą być łatwo wytwarzane na Ukrainie, odczują w największym stopniu wpływ rozwiązań negocjacyjnych w tym obszarze.



Tradycyjnie, przy rozszerzaniu UE o państwa o niższym poziomie rozwoju i niższych płacach, pojawiała się kwestia ograniczeń dla przepływu siły roboczej. W przypadku Ukrainy, na obecnym etapie konflikt ten nie rysuje się już tak ostro. Po pierwsze - prawie wszędzie w Europie rynki pracy mogą wchłonać dodatkowych pracowników, gdyż występują widoczne niedobory, w szczególności w zawodach, których najszybciej chwytają się migranci. Po drugie - w szczególności od początku rosyjskiej agresji na Ukrainę, na terytorium państw członkowskich UE, a w szczególności Polski, napłynęła znacząca liczba uchodźców z Ukrainy, którzy otrzymali status umożliwiający im legalne podjęcie pracy. Choć można oczekiwać, że przyznanie obywatelom Ukrainy pełnych praw wynikających ze swobody przepływu pracowników może nadal w niektórych państwach i niektórych sytuacjach być problematyczne, to jednak nie stanie się to główną osią negocjacji o przyszłe członkostwo Ukrainy. Również z punktu widzenia Polski należałoby jedynie zidentyfikować, czy rozciągnięcie wszystkich wymaganych regulacji unijnymi rozwiązań w zakresie prawa pracy i zabezpieczenia społecznego nie przyniesie jakichś nieoczekiwanych konsekwencji.

Oligarchiczna struktura niektórych sektorów ukraińskiej gospodarki może mieć natomiast istotny wpływ na utrudnienia w dostępie do miejscowego rynku. Nieprzypadkowo Komisja dostrzegła ten problem i ograniczenie negatywnych skutków oligarchicznej struktury własności znalazło się wśród zadań do wykonania w obecnym przedakcesyjnym okresie przygo-

towań do członkostwa<sup>75</sup>. Dla polskich podmiotów struktura ukraińskiej gospodarki jest nieprzejrzysta i potencjalnie zdominowana przez ogromne firmy mające bezpośredni dostęp do polityków prowadzących politykę gospodarczą i negocjacje. Dlatego dla polskiej strony może to być powodem poważnej refleksji dotyczącej ujęcia w negocjacjach zasad dostępu do ukraińskiego rynku dla polskich podmiotów.

## **5.10. PROBLEM PRAWORZĄDNOŚCI W KONTEKŚCIE PRZYSZŁEGO CZŁONKOSTWA UKRAINY W UE**

Artykuł 49 TUE mówi wprost o tym, że o członkostwo w UE może ubiegać się państwo, które szanuje wartości określone w artykule 2 TUE. Natomiast wśród tych wspólnych wartości wymieniona jest również praworządność (zasada państwa prawnego). Nie jest to nic nowego. Kryteria kopenhaskie, sformułowane w 1993 roku w obliczu zapowiadanego „dużego” rozszerzenia, wysunęły wobec państw ubiegających się o członkostwo oczekiwania spełnienia warunków państwa praworządnego jako zasadniczej (obok przygotowania ekonomicznego) przesłanki uzyskania członkostwa. Państwa członkowskie UE muszą być państwami demokratycznymi przestrzegającymi zasady państwa prawnego. Jest to utrwalona zasada prawa UE, która została sprecyzowana i umocniona (zwłaszcza w orzecznictwie TSUE) w obliczu autorytarnych zapędów na Węgrzech (rządy Orbana) i w Polsce (rządy Kaczyńskiego)<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Zob. *Association Implementation Report on Ukraine*, European Commission, Brussels, 22.7.2022 SWD(2022) 202 final

<sup>76</sup> Zob. cztery tomy wydane w latach 2020-2023 – *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer (dostępne online w bibliotece UE).

W przypadku Ukrainy, której nadano status państwa kandydującego do członkostwa przede wszystkim ze względu na nadzwyczajnie okoliczności związane z agresją Rosji, spełnienie wymogów państwa demokratycznego, przestrzegającego zasady państwa prawnego, jest wyzwaniem szczególnym. Dwie okoliczności mają przy tym węzłowe znaczenie.

**Po pierwsze** - po 2014 roku Ukraina poczyniła znaczące postępy w budowie państwa demokratycznego. Podpisany 21 marca 2014 roku Układ stowarzyszeniowy<sup>77</sup> (wszedł w życie 1 września 2017 roku) podkreślił znaczenie wspólnych wartości (sprecyzowanych w artykule 2 TUE) w preambule, wymienił je wśród swoich celów (artykuł 1) oraz wśród zasad ogólnych (artykuł 2). Niemniej deficyty w tej dziedzinie w Ukrainie w przededniu agresji Rosji nadal występowały. Ukraina znajdowała się (i znajduje nadal) w grupie państw najbardziej skorumpowanych<sup>78</sup>, co dotyczy sądownictwa i administracji (szczególnie lokalnej), służby zdrowia, a nawet szkolnictwa.

Agresja Rosji i trwająca, brutalna wojna w Ukrainie nakierowana jest po stronie ukraińskiej przede wszystkim na wyparcie agresora z okupowanych terytoriów, w istocie jest to jednak walka o zachowanie państwowości Ukrainy. W tym kontekście szczególnie doceniać należy działania prezydenta Wołodymyra Zełenskigo, które są nakierowane na zwalczanie korupcji i utrzymanie demokratycznego charakteru instytucji państwowych. Przedłożenie wniosku o nadanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE należy oceniać przede wszystkim jako jednoznaczną deklarację dążenia Ukrainy do

dołączenia do grupy państw demokratycznych z gospodarką rynkową. Ma to podstawowe znaczenie moralne, polityczne i gospodarcze.

Państwa UE, NATO i G7 wykazują w obliczu tych wyzwań wyjątkową zwartość. Sięgają do sankcji wobec agresora na niespotykaną dotąd skalę oraz udzielają Ukrainie pomocy gospodarczej, a przede wszystkim pomocy militarnej (mającej w okresie wojny podstawowe znaczenie). Odbudowa gospodarcza państwa przebiega więc paralelnie do trwającej wojny. Rzecz w tym, aby już na obecnym etapie międzynarodowy program pomocy gospodarczej dla Ukrainy nakierowany był na (od)budowę państwa demokratycznego, spełniającego standardy członkostwa w UE.

Z tego punktu widzenia węzłowe było nadanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa i objęcie Ukrainy unijnymi programami przedakcesyjnymi. Również jednak pozostałe międzynarodowe programy pomocowe powinny być podporządkowane wspomnianemu wyżej celowi, to jest (od)budowaniu Ukrainy jako państwa demokratycznego. Osiągnięciu takiego celu służy przede wszystkim **zasada warunkowości**, która dowiodła swojej skuteczności w wyprawieniu (pomoc udzielana przez Europejski Mechanizm Stabilności) państw najbardziej zagrożonych skutkami kryzysu finansowego (lata 2008-2012): środki pomocowe przeznaczano na ściśle określone cele, przydzielane według transparentnych zasad i wypłacane w zależności od osiągniętych postępów (przy czym proces ten jest rygorystycznie nadzorowany). W innym przypadku przyznane środki

<sup>77</sup> Dz. Urz. UE 2014 L 161/3.

<sup>78</sup> Źródło: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

unijne i międzynarodowe mogą zostać „przedzone” w znaczącej części przez samych donatorów i rozkradzione przez miejscowych oligarchów<sup>79</sup>. Z tego punktu widzenia realizacja postulatów, aby międzynarodowy program pomocowy dla Ukrainy znalazł podstawę w umowie międzynarodowej (podobnie jak fundusz reparacyjny) i był zarządzany przez doświadczoną instytucję (Komisję Międzynarodową, czy Europejski Mechanizm Stabilności) ma węzłowe znaczenie.

**Po drugie** – węzłowe znaczenie nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE określone jest również tym, że rygorystyczne monitorowanie (od) budowy Ukrainy jako państwa demokratycznego przy pomocy środków unijnych, przebiega w ramach nakreślonych Układem stowarzyszeniowym, w ramach programów przedakcesyjnych, a stopniowo przejmowane będzie przez mechanizmy negocjacji akcesyjnych. Należy przy tym brać pod uwagę następujące podstawowe okoliczności:

- w toku negocjacji akcesyjnych strona unijna bez wątplenia wzmocni monitorowanie efektywności budowania w Ukrainie państwa demokratycznego, przestrzegającego zasady praworządności. Należy przy tym mieć na uwadze, że chodzi nie tylko o wymóg trwałości budowanych instytucji gwarantujących demokrację, lecz również o to, że wymóg przestrzegania praworządności przenika większość obszarów negocjacyjnych;
- ze względu na doświadczenia z niektó-

rymi państwami członkowskimi, naruszającymi praworządność w warunkach członkostwa (Węgry, Polska) oraz szczególną sytuację Ukrainy, strona unijna z pewnością nie sfinalizuje negocjacji akcesyjnych, o ile nie będzie przekonana, co do trwałego charakteru Ukrainy jako państwa demokratycznego. Nie należy się spodziewać w tej dziedzinie taryfy ulgowej ze względu na to, że Ukraina padła ofiarą agresji ze strony Rosji;

- niezależnie od tego można zakładać, że traktat akcesyjny z kolejnymi państwami, w tym z Ukrainą, będzie zawierał rozbudowane klauzule bezpieczeństwa, które umożliwiają instytucjom unijnym „wyłączenie” określonych dziedzin (polityk) działania Unii w przypadku niewywiązywania się przez nowe państwo członkowskie ze zobowiązań wynikających z Traktatów stanowiących podstawę UE;
- należy również zakładać, że w najbliższych latach UE radykalnie umocni mechanizmy reakcji na przypadki, gdy państwa członkowskie naruszają zasadę praworządności, zwłaszcza w sposób „rażący” i „trwały”. Odnosi się to zarówno do mechanizmów „miękkich” (politycznej procedury poprzedzającej „uruchomienie” artykułu 7 TUE, przeglądu stanu praworządności w państwach członkowskich, jak i umocnienia skuteczności procedury w sprawie naruszenia Traktatów, zwłaszcza tempa procedowania przez Trybunał Sprawiedliwości UE) oraz mechanizmów regulowanych w aktach prawa pochodne-

<sup>79</sup> Zob. przykład roztrwonienia znaczącej części pomocy udzielanej Afganistanowi: E. Suwara, *Zamówienia publiczne jako środek budowania państwa (State-Building) w sytuacjach pokonfliktowych na przykładzie Afganistanu*, Warszawa 2015.

go (umocnienie i rozszerzenie mechanizmu warunkowości).

Generalny wniosek wynikający z powyższych rozważań byłby następujący: tempo przebiegu negocjacji akcesyjnych oraz ich finalizacji w postaci traktatu akcesyjnego dyktowane będzie dwoma zasadniczymi czynnikami: tempem odbudowy gospodarczej Ukrainy, tak aby była w stanie sprostać wymogom konkurencji na unijnym rynku wewnętrznym oraz wiarygodnym i trwałym wybudowaniem Ukrainy jako sprawnego państwa demokratycznego.

Z „praworządnością” związany jest jeszcze inny, ważny problem dotyczący drogi Ukrainy do członkostwa w UE. Od 2015 roku w Polsce sprawował władzę przez rząd nacjonalistyczny, konsekwentnie naruszający praworządność i budujący państwo autorytarne. Siłą rzeczy nie był on w stanie nawiązać dialogu w ważnych problemach „zaszłości historycznych” w stosunkach polsko-ukraińskich, nie stworzył również żadnego istotnego programu wspierania Ukrainy na drodze do członkostwa w UE (tym bardziej że – ze względu na podważanie fundamentów działania Unii - pogrążony był w głębokim konflikcie z instytucjami unijnymi, ważnymi państwami członkowskimi – Niemcami i Francją oraz skonfliktowany w regionie Europy Środkowej, pozostając w sojuszu z Węgrami Orbana, reżimem proputinowskim).

Punktem zwrotnym mógł być okres wojny w Ukrainie. Społeczeństwo polskie udzieliło olbrzymiej, spontanicznej pomocy uchodźcom ukraińskim, Polska stała się również

ważnym węzłem logistycznym w udzielaniu Ukrainie militarnej i gospodarczej pomocy międzynarodowej. Niemniej po ponad roku od agresji Rosji na Ukrainę, PiS bez zahamowań sięgnął w toku kampanii wyborczej do antyukraińskich emocji w celu konsolidacji swojego elektoratu, naruszanie praworządności w Polsce próbował przykrywać bezżenady argumentami związanymi z „udzielanej Ukrainie pomocy”, coraz częściej zaczęła pojawiać się obrzydliwa narracja, nawiązująca do niechlubnych nacjonalistycznych praktyk z początku lat 20 ubiegłego wieku<sup>80</sup>, stosownie do której niepodległa Ukraina, jako potencjalny sojusznik Niemiec, miałaby stanowić dla Polski zagrożenie (wszystko to podlane antyniemieckim sosem). Czołowi funkcjonariusze PiS rozkręcili antyukraińską kampanię, grożąc wstrzymaniem pomocy wojskowej dla Ukrainy oraz destrukcją w toku negocjacji akcesyjnych. Były to działania sprzeczne z podstawowymi interesami Polski oraz szkodzące UE. Groziły zaprzepaszczeniem historycznej szansy zastąpienia głębokich i emocjonalnych rozbieżności w sprawie historycznej przeszłości, mądrym i konstruktywnym dialogiem.

Wybory parlamentarne 15 października 2023 roku wygrały w Polsce proeuropejskie partie, które w kampanii wyborczej jednoznacznie odcinały się od antyukraińskiej retoryki rządzącego PiSu.

Wiele wskazuje na to, że wojna w Ukrainie będzie długotrwała. Polska odgrywa węzłową rolę w udzielaniu Ukrainie skutecznej pomocy wojskowej. Pozycja Polski w osiągnięciu przez Ukrainę członkostwa w Unii Europejskiej ma także znaczenie podstawowe. Unia potrzebu-

<sup>80</sup> Zob. T. Snyder, *Tajna wojna. Henryk Józefski i polsko-sowiecka rozgrywka o Ukrainę*, Kraków 2008, s. 36/37.

je bowiem silnego reprezentanta na wschodzie, który ułatwiłby przyłączenie Ukrainy do konsolidującej się integracji europejskiej. Rolę taką będzie mogła spełnić jedynie Polska demokratyczna, przestrzegająca zasady państwa prawnego i tym samym fundamentów, na których zasadza się Unia Europejska<sup>81</sup>.

### 5.11. POWIĄZANIE NEGOCJACJI AKCESYJNYCH I CZŁONKOSTWA W UE ZE ZBLIŻENIEM UKRAINY DO NATO

Ukraina stara się jednocześnie o członkostwo w NATO i UE. Oba procesy są bardzo trudne i wymagają uwzględnienia, że dla wielu państw będących już członkami tych organizacji podjęcie pozytywnych decyzji może być trudne i to z różnych powodów<sup>82</sup>.

W przypadku Ukrainy kontekst bezpieczeństwa, a w szczególności regularnych walk podczas wojny z Rosją, ma wyjątkowo ważne znaczenie dla procesu przystępowania tego państwa do UE. Nie miało nigdy miejsca rozszerzenie UE o państwo, które jest zaangażowane militarnie i walczy w obronie swego terytorium. W historii UE miało miejsce przystąpienie kraju z niewygasłym, ale zamrożonym konfliktem - jak w przypadku Cypru, gdzie Traktat akcesyjny został zawarty w imieniu całej wyspy, ale jego stosowanie ogranicza się do tej części, gdzie władze cypryjskie mogły przepisy unijne skutecznie

wdrożyć<sup>83</sup>. Nieco podobnie zresztą wyglądały rozstrzygnięcia dotyczące Republiki Federalnej Niemiec, gdzie w momencie ustanawiania Wspólnot Europejskich uwzględniano fakt istnienia dwóch państw niemieckich. Formalnie państwem członkowskim była RFN. Traktaty, pochodne prawo wspólnotowe, nie były stosowane na terytorium ówczesnej NRD. Specjalne relacje między oboma państwami znalazły wyraz w tak zwanym handlu wewnątrz-niemieckim. Natomiast forma prawna zjednoczenia Niemiec, polegająca na przystąpieniu NRD do RFN, umożliwiła rozciągnięcie prawa UE na całe terytorium zjednoczonych Niemiec bez żadnych negocjacji akcesyjnych.

Żaden z dotychczasowych przykładów nie odnosi się do sytuacji trwającej wojny, będącej następstwem agresji państwa sąsiedniego. W szczególności obecnie, w przypadku Ukrainy, nie jest jasne, jakie są dalsze zamiary agresora wobec Ukrainy i czy na przykład po rozejmie i chwilowym zaprzestaniu walk ten konflikt nie odrodzi się ponownie. Nie wiadomo, jaka mogłaby być reakcja innych państw europejskich w sytuacji, gdyby już po ewentualnym przystąpieniu Ukrainy do UE, nastąpiło ponowne wznowienie konfliktu, może nawet z większą intensywnością, wraz z terytorium będącym już formalnie częścią UE. Z tego punktu widzenia uprzednie uregulowanie kwestii bezpieczeństwa Ukrainy staje się niezwykle ważne w kontekście procesu przystępowania do UE. Nie jest to wy-

<sup>81</sup> Zob. Rozważania I. Krastewa w wywiadzie - *Wszystko zależy od Polski (w:) SPIS WIN. Osiem lat rządów Kaczyńskiego*, Newsweek 2023, nr 5, s. 10 i 11.

<sup>82</sup> *Ukraine's NATO Push Hit a Bump. Joining the EU Will Also Be Tough. Adding such a big country to the bloc will be hard for Europe, not just Kyiv.* By Laurence Norman July 17, 2023 5:30 am ET.

<sup>83</sup> „Stosowanie dorobku zawieszają się na tych obszarach Republiki Cypryjskiej, na których Rząd Republiki Cypryjskiej nie sprawuje efektywnej kontroli.”. Artykuł 1, Protokół Nr 10 w sprawie Cypru, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, wydanie specjalne, 23 września 2003, s. 955, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2003:236:FULL>.

łącznie związane z perspektywą i formalnym członkostwem Ukrainy w NATO, ale raczej stworzenie takich gwarancji i takiej architektury bezpieczeństwa dla Ukrainy, aby przyszłe funkcjonowanie tego państwa już wewnątrz UE nie było poddane rozpoznanim i przewidywalnym zagrożeniom mających swe źródła w sferze bezpieczeństwa.

Negocjacje dotyczące członkostwa w NATO są formalnie niezwiązane z negocjacjami o członkostwo w Unii Europejskiej. Z punktu widzenia negocjacyjnego, proceduralnego i technicznego mamy do czynienia z dwoma odrębnymi procesami. Są to przecież odrębne organizacje międzynarodowe, o innym składzie członkowskim, odmiennym obszarze zainteresowań i mechanizmach współpracy. Rozmowy o członkostwie w NATO prowadzone są z państwami, z których tylko część jest jednocześnie obecna w NATO i UE. W tych rozmowach waga i znaczenie polityki i postawy Stanów Zjednoczonych ma zasadnicze znaczenie, choć oczywiście głos każdego państwa się liczy i nie można zakładać, że przy przychylnym stanowisku USA kwestia przyszłego członkostwa staje się bezspornie rozstrzygnięta. Stanowisko państw członkowskich UE, będących członkami NATO, w przypadku Ukrainy będzie miało również bardzo istotne znaczenie. Dotyczy to w szczególności tych państw NATO, które ze względu na swe położenie, historię i interesy postrzegają sprawę bezpieczeństwa i rozszerzenia NATO w kontekście swojej polityki wobec Rosji.

Decyzje Sojuszu w sprawie przyszłości Ukrainy w NATO na szczycie w Wilnie w dniach 11-12 lipca 2023 roku były podyktowane nie

tylko kwestią przygotowania Ukrainy do sprostanienia wymogom członkostwa w NATO, co oceną konsekwencji geostrategicznych takich decyzji w obecnej sytuacji Ukrainy. Szefowie państw NATO mieli pełną świadomość, że na szczycie Sojuszu w Bukareszcie w 2008 roku, kiedy po raz pierwszy omawiano perspektywę członkostwa Ukrainy w obecności zaproszonego do udziału prezydenta Rosji, Władimira Putina, popełniono błąd nie określając jasno stanowiska NATO. Miało to istotny wpływ, przyzwalający na dalszą, agresywną postawę Rosji i jej posunięcia militarne nie tylko wobec Ukrainy, ale także Gruzji czy innych państw tego regionu<sup>84</sup>.

To nie wewnętrzne przygotowania Ukrainy, ani też przebieg dotychczasowej współpracy, w szczególności w wymiarze militarnym, są przeszkodą dla podjęcia decyzji odnośnie przyszłego członkostwa. Stosunki Ukrainy z NATO sięgają lat 90. ubiegłego wieku. Od 2013 roku współpraca między Ukrainą a NATO w wielu kluczowych obszarach uległa intensyfikacji, zwłaszcza po nielegalnej aneksji Krymu przez Rosję. Po agresji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku zarówno NATO jak i sojusznicy zapewнили Ukrainie bezprecedensowy poziom pomocy. Przy wsparciu Funduszy Powierniczych NATO Ukraina modernizuje się i przechodzi z armii w stylu sowieckim do armii w standardzie NATO. Siły Zbrojne Ukrainy są również technicznie wyposażane w systemy kompatybilne ze standardami NATO.

Rząd ukraiński stara się o nadanie temu procesowi trybu przyspieszonego, na wzór Finlandii i Szwecji. 30 września 2022 roku Ukraina złożyła wniosek o członkostwo w NATO w ramach

<sup>84</sup> Anders Aslund, Andrus Kubilius, *Reconstruction, Reform, and EU Accession for Ukraine*, Frivarld 2023, s. 26.

takiej przyspieszonej procedury. Sumując, decyzje dotyczące przyszłości Ukrainy w NATO na szczycie w Wilnie w 2023 roku nie były wynikiem przygotowania kraju do spełnienia wymogów członkostwa w tej organizacji lecz wynikały z oceny konsekwencji geostrategicznych takich decyzji w obecnej sytuacji Ukrainy. Jeśli NATO nie podejmie decyzji o zaproszeniu Ukrainy przed końcem działań wojennych, to może pojawić się kwestia czy bez gwarancji bezpieczeństwa może ona zostać przyjęta do UE. Tym bardziej, że Wspólna Polityka Obronna może wymagać wspólnego zaangażowania się EU i Ukrainy w stabilizację bezpieczeństwa w całym regionie<sup>85</sup>.

Pozostaje zatem wymiar polityczny i pytanie, czy na tym poziomie istnieje jakiegokolwiek wyraźne powiązanie lub nawet uwarunkowanie obu procesów<sup>86</sup>. O ile w przypadku wcześniejszych rozszerzeń UE nie da się dostrzec śladów nawet zawaolowanych nacisków na kandydatów, aby przed przystąpieniem do UE podjęli wysiłki na rzecz zbliżenia do NATO, to w przypadku Ukrainy ocena powiązania obu procesów negocjacyjnych jest trudniejsza. Nawet jeśli nie ma żadnego formalnego związku między tymi procesami to w rzeczywistości rozstrzygnięcie gwarancji bezpieczeństwa jest kluczowe dla przyszłości Ukrainy w UE.

---

<sup>85</sup> Eric Ciaramella, *Envisioning a long-term security arrangement for Ukraine*, Carnegie Endowment for International Peace, czerwiec 2023.

<sup>86</sup> John Lough, *Ukraine's recovery depends on security guarantees*, Chatham House, 2, czerwiec 2023; <https://www.chathamhouse.org/publications/the-world-today/2023-06/ukraines-recovery-depends-security-guarantees>

## 6. Wnioski

1) Agresja Rosji na Ukrainę, brutalność prowadzenia wojny przez wojska rosyjskie i skala popełnianych zbrodni międzynarodowych przy jednoczesnym spójnym działaniu świata demokratycznego, w tym Unii Europejskiej i jej państw członkowskich na rzecz poparcia wojskowego, gospodarczego i politycznego Ukrainy, udzielenia pomocy humanitarnej milionom uchodźców ukraińskich, na trwale zmieniło nastawienie społeczeństwa ukraińskiego do członkostwa w UE i NATO. Poparcie dla osiągnięcia tego celu jest powszechne w Ukrainie. Nie ma żadnej alternatywy ani wśród polityków, ani w społeczeństwie. Nie ma sił politycznych w Ukrainie, które optowałyby za innym rozwiązaniem.

2) Poparcie w Ukrainie na rzecz uzyskania członkostwa w UE jest największe wśród państw kandydujących. Ukraińcy są gotowi zaakceptować wszystkie warunki, które Unia uzna za niezbędne dla członkostwa. Tego zapалу nie można zmarnować. Warto zapewnić każdą pomoc, jakiej Ukraina może potrzebować w przygotowaniu się do negocjacji akcesyjnych. Nie należy również powtarzać błędów z niedalekiej przeszłości (wstrzemięźliwe nastawienie do ambicji ukraińskich). Chodzi o osiągnięcie geostrategicznego celu: radykalnego umocnienia bezpieczeństwa demokratycznej Europy i zahamowania imperialistycznych zapędów Rosji.

3) Nadanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE okre-

śla kierunek rozwoju politycznego Ukrainy i tym samym przemian w kształcie systemu bezpieczeństwa Europy. Węzłowe znaczenie statusu Ukrainy jako państwa kandydującego do członkostwa w UE w pełni ujawnia się w kontekście przyszłego „*dealu* pokojowego” z Rosją. Jest to dla rosyjskiego agresora jednoznaczny sygnał, że sprawa „europejskiej opcji” Ukrainy nie jest przedmiotem negocjacji: członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej jest przesądzone. To samo można powiedzieć o dążeniu Ukrainy do uzyskania członkostwa w NATO. Przynależność demokratycznej Ukrainy do Unii Europejskiej i do NATO położy kres zapędom imperialnym Rosji.

4) Agresja Rosji na Ukrainę dała również asumpt do przewyciężenia wstrzemięźliwego uprzednio nastawienia UE i jej państw członkowskich do europejskich ambicji Ukrainy. Państwa demokratyczne wykazały szczególną spójność i zdecydowanie w potępieniu agresji Rosji oraz w udzieleniu Ukrainie pomocy wojskowej, gospodarczej i politycznej. Wyjątkowo sprawnie sięgnięto do procedury akcesji, określonej w artykule 49 TUE, już w czerwcu 2022 roku, nadając Ukrainie status państwa kandydującego do członkostwa. W ten sposób Unia podkreśliła, że „Ukraina należy do Europy”. Jest to dla walczącej z agresją rosyjską Ukrainy i jej społeczeństwa niezmiernie istotne.

5) Międzynarodowy mechanizm odbudowy powinien być przygotowany i uruchomiony



bez czekania na zakończenie wojny. Infrastruktura drogowa, energetyczna, kolejowa, sieci telekomunikacyjne, mieszkaniówka, szkoły i ośrodki zdrowia wymagają bieżących napraw i odbudowy. Po zakończeniu wojny odbudowa obejmie szerszy zakres, w tym terytoria znajdujące się obecnie pod okupacją rosyjską, bądź będące obszarami działań wojennych. Do mechanizmu pomocowego mogą być naniesione korekty. Tym niemniej skala zniszczeń i potrzeb na obszarach w pełni kontrolowanych przez władze w Kijowie jest tak duża, że należy się nimi zająć już teraz. Środki funduszu pomocowego powinny podlegać zasadzie warunkowości podobnej do mechanizmu wprowadzonego przez Unię dla środków budżetu unijnego, tak aby przekazywane środki od początku służyły odbudowie Ukrainy jako państwa demokratycznego, spełniającego standardy unijne. Konieczne jest przy tym radykalne usprawnienie mechanizmów i działań antykorupcyjnych.

6) Pozyskanie zamrożonych aktywów państwa rosyjskiego i rosyjskich oligarchów, którzy poparli agresję, ma zasadnicze znaczenie dla sfinansowania odbudowy Ukrainy, jest zgodne z duchem sprawiedliwości i jest uzasadnione bezprecedensową formą rosyjskiej agresji. Należy zwiększyć presję na polityków, aby otworzyli drogę dla odpowiednich działań. Węzłową kwestią jest zawarcie przez zainteresowane państwa umowy międzynarodowej, na mocy której zostanie ustanowiony fundusz reparatorny na rzecz Ukrainy finansowany przejętymi aktywami rosyjskimi. Z takiego funduszu wypłacane byłyby odszkodowania indywidualne dla poszkodowanych (osób fizycznych i prawnych) oraz reparacje dla państwa ukraińskiego. Rzeczą jednak w tym, aby był on koherentny z dwoma innymi

funduszami. Po pierwsze - z ogólnym funduszem pomocowym dla Ukrainy, tworzonym przez państwa-darczyńców. Po drugie - z unijnymi funduszami przedakcesyjnymi. Wypłata środków z unijnych funduszy przedakcesyjnych nakierowana jest na przygotowanie do członkostwa i podlega mechanizmowi warunkowości. Również wypłata reparacji na rzecz państwa ukraińskiego, powinna temu mechanizmowi podlegać oraz być „wpisana” w program przygotowania Ukrainy do członkostwa w UE. Tylko wówczas środki przekazywane Ukrainie będą służyły budowie demokratycznego państwa.

7) Paralelnie do udzielania wsparcia z funduszu pomocowego i sprawnego prowadzenia negocjacji akcesyjnych, należy szczególne znaczenie przywiązywać do wsparcia w budowie wewnętrznego kapitału ludzkiego w Ukrainie, zdolnego do wdrażania standardów unijnych (jak najszerze szkolenie młodych ludzi, programy twinningowe, itp.). Niezbędne jest rozbudowanie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i udzielanie pomocy w budowaniu struktur społeczeństwa obywatelskiego.

8) Przyznając Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa, „uruchomiono” formalnie procedurę artykułu 49 TUE. Wszystkie kryteria określone w Deklaracji kopenhaskiej z 1993 roku i sprecyzowane w toku kolejnych fal rozszerzenia, będą musiały być spełnione przez Ukrainę. Nie wchodzi w rachubę żadna „szybka ścieżka” uzyskania członkostwa w UE ze względu na wyjątkowe okoliczności. W grę wchodzi bowiem zagwarantowanie spójności ustrojowej UE i sprawności działania unijnego rynku wewnętrznego.

9) Z drugiej strony nie jest jasne, jak długo trwać będzie wojna w Ukrainie i jaka będzie treść przyszłego „*dealu* pokojowego” Ukrainy z Rosją. Gdyby w okresie finalizacji negocjacji akcesyjnych Ukrainy do Unii Europejskiej pewne ukraińskie terytoria znajdowały się nadal pod okupacją Rosji, nie będzie to stanowić przeszkody w przystąpieniu Ukrainy do UE. Istotne jest, aby na linii demarkacyjnej Ukraina sprawowała „efektywną kontrolę”. Będzie to również „wyznacznik terytorialny” podczas prowadzenia negocjacji akcesyjnych oraz uzgadniania warunków przystąpienia. Traktat akcesyjny powinien wówczas zawierać jednoznaczne postanowienia potwierdzające, że UE i jej państwa członkowskie nie uznają aneksji terytorium ukraińskiego dokonanej przez Rosję po 2014 roku.

10) Przyszłe członkostwo Ukrainy w UE stało się kwestią kontrowersyjną i jest obecnie przedmiotem zainteresowania instytucji unijnych, rządów państw członkowskich jak i środowisk opiniotwórczych, naukowych oraz mediów. Polityczne wypowiedzi i opinie publiczna w Europie są generalnie bardzo przychylnie wobec tej perspektywy. Jednak praktyczne konsekwencje tego procesu nie są do końca znane i postawa zainteresowanych podmiotów wobec szczegółowych konsekwencji rozszerzenia, w tym instytucji europejskich, jak i rządów państw członkowskich, nie jest jeszcze klarowna. Przy przewidywalnie niezwykle znaczących konsekwencjach rozszerzenia UE włączającego Ukrainę, brak opinii dotyczących wielu praktycznych aspektów oznacza potrzebę intensyfikacji prac, aby proces rozszerzenia mógł przejść do fazy szczegółowych negocjacji i pomyślnego zakończenia.

11) Komisja prawidłowo zareagowała na geopolityczny wymiar ukraińskich aspiracji do członkostwa UE, nadając związanym z tym zadaniom priorytetowy charakter, zapewniając ich trwałą polityczny nadzór ze strony przewodniczącej KE i w efekcie opracowując w bezprecedensowo szybkim tempie całościową obiektywną podstawę dla decyzji państw UE o nadaniu Ukrainie statusu kraju kandydującego do członkostwa Unii. Jest wysoce prawdopodobne, że w ramach tegorocznego „pakietu rozszerzeniowego”, jaki ma zostać przyjęty przez Komisję Europejską 8 listopada, Komisja zaleci państwom UE podjęcie negocjacji akcesyjnych z Ukrainą, a jeszcze przed końcem 2023 roku Rada Europejska podejmie polityczną decyzję w tej sprawie.

12) Nie ma jeszcze jasności co do tempa negocjacji akcesyjnych. Perspektywa wschodniego rozszerzenia UE przyniosła pozytywny impuls w stosunkach państw Bałkanów Zachodnich z UE. Niemniej proces akcesyjny tych państw pozostaje nadal powolny i złożony. Niezbędne jest stworzenie przez UE nowych bodźców, dynamizujących ten proces. Słusznie podkreśla się znaczenie tak zwanej zasady regat, to znaczy kto lepszy, ten pierwszy. Może to mieć wpływ na zróżnicowanie statusu poszczególnych państw prowadzących negocjacje akcesyjne (sześć państw Bałkanów Zachodnich, Ukraina, Mołdawia i Gruzja) i przystępowanie do UE w grupach. Należy jednak mieć na uwadze, że sama UE i jej państwa członkowskie preferują akcesję zbiorową, choćby ze względu na uniknięcie wielu postępowań ratyfikacyjnych (jest to zwykle poważny problem wewnątrzpolityczny w poszczególnych państwach).

13) Wbrew powszechnie wyrażanym obawom konsekwencje finansowe akcesu Ukrainy nie muszą mieć od razu dramatycznych konsekwencji dla dotychczasowych płatników jak i beneficjentów netto. Według oceny Michela Emersona, przy założeniu utrzymania obecnych polityk Unii, wzrosty obciążeń i cięć w dotychczasowych wpłatach i wypłatach budżetu UE nie będą musiały być dramatyczne, aby wygospodarować netto 18,8 miliardów euro rocznie dla Ukrainy. Według jego obliczeń po przyjęciu Ukrainy bilans netto dla Niemiec w rozliczeniach z budżetem Unii pogorszyłby się z minus 21,5 miliardów do minus 26,2 miliardów, a Francji z minus 9,6 do 12,7 miliardów euro. Przy takich założeniach bilans netto dla Polski pogorszyłby się z plus 11,1 do plus 10,4 miliardów euro, a z obecnych beneficjentów netto jedynie Hiszpania mogłaby utracić ten status. Ustalenie rozkładu obciążeń wynikających z rozszerzenia będzie niewątpliwie poważnym problemem nie tylko w procesie negocjacji z Ukrainą, ale nawet wcześniej, czyli już przy decydowaniu o kształcie przyszłej perspektywy finansowej UE.

14) Poza kwestiami finansowymi znaczącymi problemami mogą być kwestie warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Ukrainie, w tym możliwość zakupu nieruchomości, reguły konkurencji w kontekście oligarchicznej struktury gospodarki czy walka z korupcją. Nawet jeśli przepisy prawa już obecnie są zbliżone do rozwiązań unijnych, to praktyka administracji ukraińskiej i trudności napotymane przez podmioty zagraniczne działające na tym rynku będą wskazywać na potrzebę zwrócenia uwagi na implementację prawa unijnego. Ukraina ma ponadto spore wyzwania w obszarze środowiska i klimatu,

a to może wymagać znaczących wysiłków organizacyjnych i finansowych, a także czasu co prawdopodobnie przełoży się na konieczność negocjacji nawet stosunkowo długich okresów przejściowych.

15) Celowe byłoby „wzmocnienie” negocjacji akcesyjnych (model „etapowego” dochodzenia do członkostwa) poprzez szersze włączanie Ukrainy w reżim unijnego rynku wewnętrznego (istotną rolę może odgrywać w tym kontekście Układ stowarzyszeniowy). Wstrzeźliwie należy podchodzić do różnych koncepcji powołania struktur, które miałyby „towarzyszyć” negocjacjom akcesyjnym. Ważnym kryterium jest przede wszystkim to, czy zmierzają one do podniesienia efektywności negocjacji akcesyjnych, czy ich intencją nie jest w istocie hamowanie akcesu Ukrainy do UE. Wbrew uprzednim obawom, formuła Europejskiej Współpracy Politycznej nie stanowi zagrożenia dla procesu rozszerzenia UE.

16) Do różnych koncepcji „szczególnego” członkostwa Ukrainy w UE należy również podchodzić ostrożnie. Ukraina i pozostałe państwa kandydujące dążą do uzyskania członkostwa w Unii, a nie jakiegoś substytutu. Negocjacje akcesyjne zakończą się więc uzyskaniem przez Ukrainę członkostwa w Unii. Natomiast konieczne będą różnego rodzaju wzmocnione „zabezpieczenia”, aby przystąpienie dużego państwa, w procesie odbudowy po konflikcie zbrojnym, umacniającego dopiero demokrację i gospodarkę rynkową nie zachwiało spójnością ustrojową Unii i sprawnym działaniem unijnego rynku wewnętrznego. Można spodziewać się więc licznych i długotrwałych okresów przejściowych uzgodnionych w traktacie akcesyjnym,

rozbudowanych klauzul bezpieczeństwa, uruchamianych przez instytucje unijne, gdyby Ukraina nie wywiązywała się ze zobowiązań państwa członkowskiego oraz (po uzyskaniu członkostwa) wykorzystania procedur przewidzianych w Traktatach stanowiących podstawę UE (wzmocniona współpraca, procedura dochodzenia do członkostwa w strefie Schengen, procedura w ramach UGiW dochodzenia do członkostwa w strefie euro). Natomiast z pewnością Unia i jej państwa członkowskie unikać będą uzgodnienia trwałych rozwiązań typu *opt-out* (na wzór wyłączeń, które miało w przeszłości Zjednoczone Królestwo).

17) Do postulatów gruntownej reformy systemu instytucjonalnego UE w związku z planowanym rozszerzeniem, która wymagałaby zawarcia traktatu rewizyjnego, należy podchodzić z dużą ostrożnością. Nie ma obecnie warunków politycznych, które umożliwiłyby zawarcie Traktatu Nicea-bis (na wzór Traktatu z Nicei, który przygotował UE do „dużego” rozszerzenia). Pewne zmiany instytucjonalne w UE można oczywiście wprowadzić na mocy traktatu akcesyjnego lecz powinny one ograniczać się do zmian bezpośrednio związanych z akcesem danej grupy państw. Zbyt rozległe zmiany mogłyby bowiem zablokować wejście w życie traktatu akcesyjnego, który musi być ratyfikowany we wszystkich państwach członkowskich. Rozwiązania wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony znacznie ułatwiają przyjęcie nowych państw, bowiem przyjęcie takie nie wymaga w najważniejszych obszarach (alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, składu Komisji Europejskiej) rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE. Będzie to zapewne przedmiotem trudnych negocjacji, ale decyzje leżą

w ręku Rady Europejskiej (decydującej jednomyślnie). Również wprowadzenie większej elastyczności w unijnym procesie decyzyjnym nie wymaga rewizji Traktatów. Można sięgnąć do tak zwanych procedur kładki, które umożliwiają zastąpienie jednomyślności większością kwalifikowaną, do konstruktywnego wstrzymania się od głosu, czy do odwróconej większości kwalifikowanej. Należałoby bardzo uważać, aby akcesja Ukrainy do UE nie stała się zakładnikiem ambicji niektórych państw członkowskich do reformowania Unii na mocy traktatu rewizyjnego.

18) Tempo przebiegu negocjacji akcesyjnych oraz ich finalizacji w postaci traktatu akcesyjnego dyktowane będzie dwoma zasadniczymi czynnikami: tempem odbudowy gospodarczej Ukrainy, tak aby była ona w stanie sprostać wymogom konkurencji na unijnych rynku wewnętrznym oraz wiarygodnym i trwałym wybudowaniem Ukrainy jako sprawnego państwa demokratycznego. Efektywne spełnienie przez Ukrainę pierwszego kryterium kopenhaskiego, to znaczy zbudowanie instytucji gwarantujących w sposób trwały demokratyczny charakter państwa (przestrzeganie wspólnych wartości, sprecyzowanych obecnie w artykule 2 TUE), będzie bez wątpienia zasadniczym testem przyjęcia Ukrainy do UE. Nie należy spodziewać się tutaj żadnej taryfy ulgowej. Unia jest organizacją skupiającą państwa demokratyczne. Warunkuje to jej sprawne działanie.

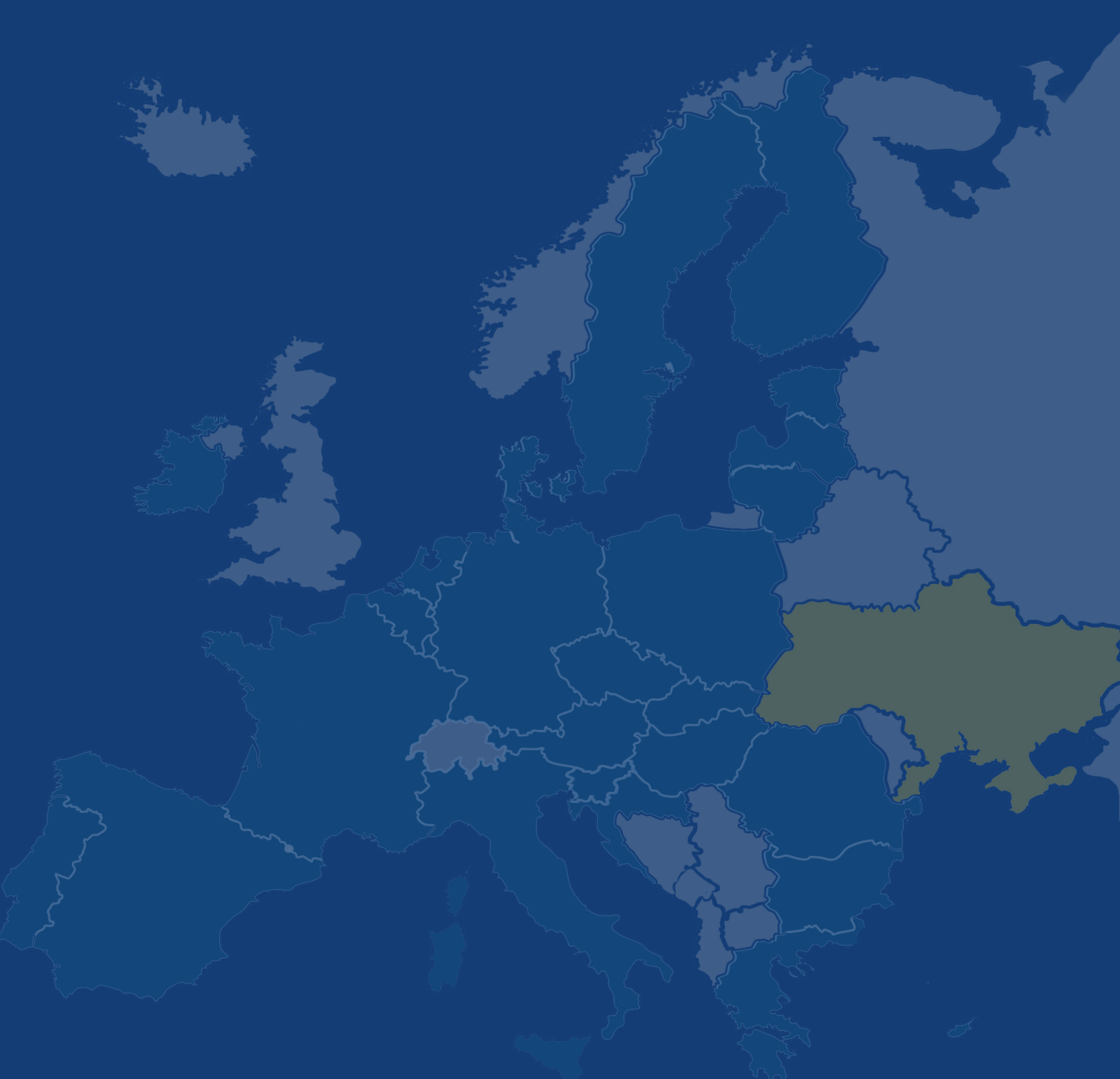
19) Dodatkowych czynnikiem, który ma wpływ na tę sprawę, są fundamentalne problemy, jakie wystąpiły w Polsce i na Węgrzech, związane z naruszaniem praworządności i budowaniem państw autorytarnych. Tym samym wiarygodność nowych państw człon-

kowskich wystawiona została na szwank. Na dalsze tego rodzaju przypadki Unia nie może sobie pozwolić. W tym kontekście szczególnie doceniać należy działania władz ukraińskich nakierowane na zwalczanie korupcji oraz utrzymanie i umocnienie demokratycznego charakteru instytucji państwowych. Przedłożenie wniosku o nadanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE należy oceniać przede wszystkim jako jednoznaczny deklarację dążenia Ukrainy do dołączenia do grupy państw demokratycznych z gospodarką rynkową. Ma to podstawowe znaczenie moralne, polityczne i gospodarcze.

20) Przygotowanie się Polski do udziału w negocjacjach wymaga już teraz identyfikacji głównych problemów, mających potencjalnie największy wpływ na przyszłą sytuację państwa w rozszerzonej UE oraz identyfikację możliwie najpełniejszej listy potencjalnych, niekoniecznie krytycznych, konfliktów w różnych obszarach przemysłu, gospodarki czy nawet kwestii społecznych, które ze względu na bezpośrednią konkurencję dla polskich podmiotów lub istotny wpływ na dającą się zidentyfikować, wyodrębnioną grupę społeczną mogą wywołać negatywne reakcje wobec całego procesu. Prace powinny uwzględnić nie tylko porównanie sektorów gospodarczych i struktury i rodzajów wytwarzanych produktów obu krajów i wynikających z konkurencyjnego zderzenia miejsc potencjalnych konfliktów, ale także zidentyfikować potencjalne zmiany w polity-

kach UE motywowane rozszerzeniem i wynikające z nich nowe kwestie. Dobrze skorelowane zmiany w dotychczasowych politykach UE mogą rozwiązać wiele problemów negocjacyjnych, aczkolwiek niektóre z tych zmian mogą prowadzić do ograniczenia dostępności funduszy UE także dla polskich podmiotów.

21) Najpoważniejszy problem tkwi jednak gdzie indziej. Po agresji Rosji na Ukrainę społeczeństwo polskie udzieliło olbrzymiej, spontanicznej pomocy uchodźcom ukraińskim, Polska stała się również ważnym węzłem logistycznym w udzielaniu Ukrainie militarnej i gospodarczej pomocy międzynarodowej. Rola Polski w osiągnięciu przez Ukrainę członkostwa w Unii Europejskiej ma również znaczenie podstawowe. Unia potrzebuje bowiem silnego reprezentanta na wschodzie, który ułatwiłby przyłączenie Ukrainy do konsolidującej się integracji europejskiej. Taką rolę będzie mogła spełnić jedynie Polska demokratyczna, przestrzegająca zasady państwa prawnego i tym samym fundamentów, na których zasadza się Unia Europejska. Polska niedemokratyczna, zmierzająca do autorytaryzmu – jaką w latach 2015-2023 budowała Zjednoczona Prawica zagrażała nie tylko spójności integracji europejskiej lecz stałaby się barierą na drodze Ukrainy do członkostwa w UE. Wybory parlamentarne 15 października 2023 roku wygrały w Polsce proeuropejskie partie, które jednoznacznie odcinają się od antyukraińskiej i antyunijnej retoryki Zjednoczonej Prawicy.



**SCHU  
MAN**

 **KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**



**Dofinansowane przez  
Unię Europejską**

ISBN 978-83-88752-39-1



9 788388 752391