

Marta Drabczuk

Status kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej dla Ukrainy

24 czerwca 2022 r. podczas szczytu przywódców państw członkowskich UE w Brukseli została ogłoszona decyzja Rady Europejskiej o nadaniu Ukrainie statusu kandydata do Unii Europejskiej. Ukraina deklaruje gotowość do natychmiastowych działań w zakresie negocjacji akcesyjnych, jednak spełnienie niezbędnych warunków będzie procesem długotrwałym i trudnym dla państwa zniszczonego przez wojnę. Status ten z jednej strony oznacza konieczność transformacji Ukrainy, a z drugiej – wymaga zmiany polityki członków oraz instytucji UE wobec tego państwa.

Wniosek o członkostwo. Prezydent Wołodymyr Zełenski złożył wniosek o członkostwo Ukrainy w UE 28 lutego 2022 r., cztery dni po rozpoczęciu inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Agresja niewątpliwie przyspieszyła decyzję o podjęciu kroków prawnych w celu realizacji wyboru strategicznego Ukrainy, ale sprawa członkostwa w UE była wielokrotnie omawiana z szefem Rady Europejskiej Charlesem Michelem, szefową Komisji Europejskiej Ursulą von der Leyen i prezydentem Francji Emmanuelem Macronem (państwa sprawujące prezydencję w Radzie UE). Procedura weryfikacji dokumentów i oceny wniosku została skrócona do 3 miesięcy. 17 czerwca Komisja Europejska przyjęła rekomendacje (projekt konkluzji był poprawiany ze względu na różnice zdań państw członkowskich) w sprawie nadania statusu kandydata Ukrainie oraz Mołdawii na podstawie kryteriów kopenhaskich i kryteriów madryckich, które określają warunki polityczne i ekonomiczne kandydowania oraz akcesji do UE, tj. m.in.: wzmocnienie rządów prawa, postępy w opracowaniu prawa antykorupcyjnego oraz reorganizacja instytucji demokratycznych. W opinii Komisji Europejskiej Ukraina poczyniła postępy w zakresie istnienia stabilnych instytucji zapewniających działanie państwa na zasadach demokracji oraz respektowanie praw człowieka. Według oceny szefowej Komisji Ukraina od 7 lat wdrażała wartości i standardy unijne i dostosowała już ok. 70% prawa krajowego do wspólnotowego dorobku prawnego. Zostało to potwierdzone przez stabilne funkcjonowanie instytucji państwowych w warunkach wojny oraz naruszonej integralności terytorialnej. 24 czerwca 2022 r. podczas szczytu przywódców państw członkowskich UE w Brukseli Rada Europejska podjęła decyzję o nadaniu Ukrainie statusu kandydata do Wspólnoty Europejskiej. Za nadaniem statusu zagłosowali również europosłowie (529 głosów „za”).

Czego UE oczekuje od Ukrainy? UE oczekuje przede wszystkim determinacji w egzekwowaniu europejskich wymogów i kompleksowych reform na drodze do spełnienia kryteriów członkostwa w UE. Chodzi o kryteria polityczne, m.in. stabilne struktury administracyjne gwarantujące demokrację, rządy prawa, ochronę praw człowieka i poszanowanie praw mniejszości, oraz ekonomiczne, takie jak zmodernizowana gospodarka konkurencyjna, wolny rynek i podstawy unii gospodarczej i walutowej.

Nie ma przewidzianej procedury „szybkiej ścieżki” do członkostwa i nie ma też formalnych przeszkód do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych ze względu na trwającą wojnę, jednak ocena zgodności ustawodawstwa ukraińskiego ze wspólnotowym dorobkiem prawnym nie będzie możliwa, dopóki nie ustabilizuje się sytuacja polityczna i nie nastąpi odbudowa państwa. Główny wysiłek ukraińskiej administracji państwowej skupia się obecnie na realizacji zadań obronnych oraz prewencyjnych związanych z agresją rosyjską, niemniej działania na rzecz uzyskania statutu kandydata do członkostwa w UE pozostały priorytetem strategicznym. Bezpośrednio przed szczytem Ukraina ratyfikowała konwencję sambijską, wprowadziła wymagane zmiany do Kodeksu celnego, zgodnie z umową stowarzyszeniową z UE, oraz rozpoczęła negocjacje w sprawie udziału w Programie UE LIFE – Programie na rzecz zmian klimatu i środowiska.

W rezolucji Komisji Europejskiej podkreślono, że potencjalne rozszerzenie powinno być „inwestycją geostrategiczną” w stabilną, silną i zjednoczoną UE, dlatego zakłada się wieloletnią perspektywę etapowego spełniania wymogów przez Ukrainę i monitorowanie postępów wdrażania reform. Deklarowane wsparcie finansowe i gospodarcze będzie instrumentem, który posłuży Ukrainie w walce z Rosją. Będąc kandydatem do Wspólnoty Europejskiej, Ukraina będzie mogła brać udział w przedsięwzięciach infrastrukturalnych, przede wszystkim związanych z bezpieczeństwem energetycznym oraz zieloną transformacją. Co więcej, UE zadeklarowała wsparcie odbudowy Ukrainy po wojnie w ramach inicjatywy Rebuild Ukraine, zgodnie ze standardami unijnymi.

Czego Ukraina oczekuje od UE? Ukraina oczekuje od UE wymiernych korzyści oraz jasnych warunków, celów i horyzontów czasowych. Prezydent Zełenski często otwarcie krytykował niezdecydowanie lub zbyt powolne działanie UE, podkreślając, że Ukraina nie przyjmie żadnych substytutów członkostwa. Będzie potrzebowała także określenia pośrednich mierników postępów na drodze do członkostwa w UE, aby wyeliminować rozgrywki polityczne oraz niewłaściwe wykorzystanie zasobów przeznaczonych na reformy. Status kandydata powinien być klarownym drogowskazem i planem z konkretnymi celowymi funduszami na rzecz reform i modernizacji państwa, a nie tylko symbolem europejskiej solidarności w obliczu agresywnej Rosji. Władze Ukrainy nastawione są na „sprint integracyjny”, a status kandydata do UE będzie też instrumentem wsparcia potrzeb obronnych i odbudowy gospodarki po wojnie. Pierwszym krokiem stanie się integracja gospodarcza – przystąpienie do wspólnego rynku europejskiego (po wdrożeniu Umowy o pogłębionej i wszechstronnej strefie wolnego handlu – DCFTA).

Ukraina oczekuje także, że status kandydata nie będzie „nagrodą zastępczą” za zawarcie porozumienia kompromisowego z Rosją, które umożliwiłoby państwom zachodnim UE powrót do interesów gospodarczych z agresorem. Obawy o nakłanianie Ukrainy do ustępstw pojawiły się w kontekście wizyty kanclerza Niemiec Olafa Scholza, prezydenta Francji Emmanuela Macrona i premiera Włoch Mario Draghiego w Kijowie 16 czerwca 2022 r. Jednak rezultatem wizyty była deklaracja wsparcia starań Ukrainy o uzyskanie statusu kandydata do UE (zob. [„Komentarze IES”, nr 643](#)). Niewykluczone jednak, że różnice w podejściu do Rosji oraz do kwestii rozszerzenia UE między państwami Europy Środkowej a tandemem niemiecko-francuskim mogą utrudniać jedynomyślność państw członkowskich co do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych i zatwierdzenia przyszłego traktatu akcesyjnego Ukrainy do UE.

Wnioski. Decyzja o nadaniu statusu państwa kandydującego do UE jest decyzją polityczną i nie przesądza o członkostwie. Jest to jednak moment historyczny w obliczu strategicznych celów Ukrainy (zapisanych w konstytucji) oraz wobec imperialnych dążeń Rosji. Ma ona też wartość psychologiczną i emocjonalną dla społeczeństwa ukraińskiego, które płaci najwyższą cenę za dążenie do UE (początkiem Euromajdanu była odmowa ówczesnego prezydenta Wiktora Janukowycza podpisania Układu o stowarzyszeniu Unii Europejskiej z Ukrainą). Potwierdza przywództwo UE w Europie i jest sygnałem dla Rosji, że UE nie akceptuje planów na wciąganie Ukrainy do strefy jej wpływów.

Osiągnięcie konsensusu co do statusu kandydata dla Ukrainy należy uznać za sukces, biorąc pod uwagę to, że zarówno podczas nieformalnego szczytu Rady Europejskiej w Wersalu w marcu 2022 r., jak i przed ostatnim szczytem pojawiały się obawy o jedynomyślność. Wśród państw członkowskich znaleźli się zwolennicy nadania statusu (Polska, państwa bałtyckie), ale także państwa sceptyczne lub wręcz niechętne (Niemcy, Francja, Dania, Portugalia). Pojawił się nawet pomysł Emmanuela Macrona, dotyczący stworzenia „Europejskiej Wspólnoty Politycznej” dla państw, które chciałyby przystąpić do UE i które z niej wystąpiły (tzn. Wielkiej Brytanii) jako alternatywy dla pełnoprawnego członkostwa.

Odrzucenie wniosku Ukrainy o status kandydata do UE byłoby traktowane przez Rosję jako sukces polityczny oraz aprobatą dla odzyskania przez nią kontroli nad terytoriami traktowanymi na Kremlu jako strefa wpływów rosyjskich. Mogłoby być również używane jako argument w propagandzie o braku wiarygodności UE oraz upadającym Zachodzie. Co więcej, zostałyby odebrane przez społeczeństwo ukraińskie jako zdrada Wspólnoty Europejskiej oraz kolejna zmarnowana szansa na eurointegrację. Przyznanie statusu, któremu sprzeciwiała się

Rosja, może natomiast stanowić bodziec do długotrwałej inwazji lub zamrożenia działań zbrojnych na terenach okupowanych i wzdłuż linii frontu.

Obietnica członkostwa na razie nie ma żadnego pokrycia w planach na rozszerzenie UE. Poza tym kwestia Albanii i Macedonii Północnej, które po raz kolejny nie uzyskały zgody na rozpoczęcie negocjacji w sprawie akcesji, pokazuje niegotowość UE do przyjęcia nowych członków. Szczególnie Ukrainy, która byłaby członkiem uciążliwym dla UE ze względu na liczbę ludności oraz stosunkowo dużą absorpcję środków z budżetu unijnego. Wejście Ukrainy do UE oznaczałoby zmianę rozkładu głosów ważonych w procesie decyzyjnym Rady UE, a jej głos byłby szczególnie ważny podczas głosowania większością kwalifikowaną (liczy się wówczas ludność państw członkowskich).