

Hanna Bazhenova, Piotr Oleksy

Relacje UE – Ukraina. Między oczekiwaniami, interesami i możliwościami

W ostatnich tygodniach doszło do intensyfikacji dialogu między Unią Europejską i Ukrainą. Zarówno w wymiarze formalnym, jak i symbolicznym relacje te weszły na poziom bezprecedensowy. Zarazem coraz wyraźniej zaznaczają się rozbieżności między oczekiwaniami strony ukraińskiej a możliwościami i chęciami po stronie Unii Europejskiej. Kwestia ta może w przyszłości wpływać również na stosunki w samej UE.

Relacje UE – Ukraina. Wiosną 2022 r., w obliczu pełnowymiarowej rosyjskiej agresji, Ukraina złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej, a 23 czerwca otrzymała status państwa kandydującego. Warunkiem rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych ma być spełnienie rekomendacji Komisji Europejskiej (KE) dotyczących: reformy Sądu Konstytucyjnego Ukrainy; wprowadzenia ustawodawstwa antyoligarchicznego; zakończenia reformy ustawodawstwa dotyczącego mniejszości narodowych Ukrainy; wzmocnienia walki z korupcją poprzez mianowanie nowych szefów Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy i Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej; wdrożenia strategicznego planu reformy organów ścigania; wyboru kandydatów do Wysokiej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów Ukrainy; zatwierdzenia ustawodawstwa dotyczącego mediów i wzmocnienia niezależnego organu regulacyjnego ds. mediów.

3 lutego 2023 r. odbył się 24. szczyt UE – Ukraina, na którym Wspólnotę reprezentowali przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen, wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borrell, przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel oraz piętnastu komisarzy europejskich. Spotkanie odbyło się w Kijowie – podkreślano symboliczny wymiar tego gestu, a zwłaszcza fakt, że po raz pierwszy szczyt UE odbywa się na terenie państwa objętego działaniami wojennymi. Miało to w sposób wyrazisty pokazać jednoznaczne poparcie UE dla Ukrainy. Natomiast 9 lutego 2023 r. prezydent Wołodymyr Zełenski był gościem spotkania Rady Europejskiej i przemawiał przed Parlamentem Europejskim.

Oczekiwania i działania strony ukraińskiej. W przededniu szczytu w Kijowie premier Ukrainy Denys Szmyhal powiedział, że „praca domowa”, czyli realizacja siedmiu rekomendacji KE, została wykonana w ok. 70%. Członkowie rządu, parlamentarzyści i niektórzy eksperci optymistycznie sugerowali, że znaczny postęp Ukrainy w sferze reform pozwoli Komisji Europejskiej i Radzie Europejskiej na określenie przynajmniej przybliżonej daty przystąpienia Ukrainy do UE. Denys Szmyhal oświadczył również, że państwo spodziewa się zostać członkiem UE w ciągu dwóch lat. Niemniej ukraińska opozycja, w szczególności partie Głos i Europejska Solidarność, oraz czołowi eksperci uznali te założenia za nierealistyczne. Zwracano uwagę, że państwo jest w stanie wojny i zapaści gospodarczej (PKB w 2022 r. spadł o 30,4%), a bez wsparcia UE, USA i innych partnerów międzynarodowych nie jest w stanie ani wywiązywać się z zadań socjalnych, ani prowadzić działań wojennych.

Postanowienia szczytu i spotkania. Szczyt w Kijowie oraz spotkanie Rady Europejskiej nie przyniosły konkretnych postanowień co do daty rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych czy deklaracji odnoszących się do możliwego terminu wejścia Ukrainy do UE. Na konferencji prasowej na zakończenie kijowskiego szczytu przewodnicząca KE Ursula von der Leyen stwierdziła, że „nie istnieje żaden sztywny harmonogram przystąpienia Ukrainy do UE, a Ukraina po prostu musi spełnić do końca jasno określone wymagania”.

Jednocześnie szefowie unijnych instytucji wyraźnie docenili wysiłki reformatorskie i modernizacyjne podejmowane przez Ukrainę, a także aktywność w sferze walki z korupcją. We wspólnej deklaracji zapowiedziano przedłużenie o kolejny rok zwolnienia z ceł i taryf towarów sprowadzanych do UE z Ukrainy, włączenie Ukrainy do unijnej strefy ograniczającej cenę roamingu, objęcie Ukrainy unijnym systemem płatniczym, a także wszczęcie prac nad wykorzystaniem zamrożonych w ramach unijnych sankcji rosyjskich aktywów do odbudowy Ukrainy.

Jednoznacznie zaznaczono, że wsparcie finansowe i militarne będzie kontynuowane „tak długo, jak będzie trzeba”. Kolejny pakiet unijnej pomocy, zapowiedziany w trakcie szczytu, będzie wynosił 450 mln euro, z czego 305 mln przeznaczonych ma być na zwiększenie odporności i wsparcie reform, a 145 na pomoc humanitarną. Dodatkowe środki otrzyma również sektor energetyczny: UE ma dostarczyć 2,4 tys. generatorów (od początku agresji przekazano ich już 3 tys.), 157,5 mln euro z Funduszu Wsparcia Energetyki utworzonego przez Wspólną Energetyczną oraz 35 mln żarówek LED, które mają służyć zmniejszeniu zużycia energii.

Największe wyzwania. Największe wyzwanie w sferze reform rekomendowanych przez KE stanowi reforma sądownictwa, którą dopiero zaczęto wdrażać. W grudniu 2022 r. rząd Ukrainy poinformował, że spełnił jeden z kluczowych wymogów Unii Europejskiej – wprowadzono nowe kryteria wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego. Ustawa otrzymała jednak negatywną opinię Komisji Weneckiej, która uznała zmiany za niewystarczające i zaleciła rewizję dokumentu. Władze unijne również na to nalegają, co znalazło odzwierciedlenie we wspólnej deklaracji po kijowskim szczycie. Pewne kontrowersje dotyczą także nowego ustawodawstwa w sprawie mniejszości narodowych. Wątpliwości związane z gwarantowaniem odpowiednich praw mniejszościom narodowym odnoszą się m.in. do zapisów regulujących używanie języka rosyjskiego. Niezadowolenie z kształtu nowej ustawy wyraziły też Rumunia i Węgry. Bukareszt i Budapeszt traktują kwestię mniejszości rumuńskiej i węgierskiej, które zamieszkują Ukrainę, jako fundamentalną dla wzajemnych relacji.

Możliwości i chęć działania po stronie UE. W samej Unii Europejskiej zarysowuje się wyraźny podział w kwestii ukraińskiej. Za zwolenników przyspieszenia tempa w negocjacjach akcesyjnych, a nawet określenia możliwej daty rozszerzenia UE uważane są: Estonia, Litwa, Łotwa oraz Polska. Większość pozostałych członków Wspólnoty podchodzi to tego z pewnym dystansem, przy czym część (m.in. Austria, Francja i Holandia) zdaje się działać na rzecz zamrożenia procesu rozszerzenia UE w długim okresie czasu. Należy pamiętać, że kwestia rozszerzenia, oprócz Ukrainy, dotyczy również Mołdawii oraz Bałkanów Zachodnich (przede wszystkim Albanii, Macedonii oraz Bośni i Hercegowiny). Powszechna jest świadomość, że przyjęcie nowych członków wymagałoby wcześniejszych, poważnych reform UE. Dotyczy to zwłaszcza funkcjonowania najważniejszych instytucji, procesu podejmowania decyzji i stanowienia prawa oraz liczenia głosów w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej.

Wnioski

- Szczyt w Kijowie oraz wizyta prezydenta Wołodymyra Zełenskiego w Brukseli, które odbyły się w lutym 2023 r., podkreśliły symboliczną wagę stosunków Unia Europejska – Ukraina. Dla obu stron kwestia ta ma fundamentalne znaczenie ideowe i polityczne.
- Liderzy UE, w tym szefowie unijnych instytucji, zdają sobie sprawę z tego, jak ważne są relacje z Ukrainą dla przyszłości europejskiego projektu oraz przyszłej architektury bezpieczeństwa. Dlatego też obecne działania oraz postanowienia z kijowskiego szczytu mają na celu załagodzenie rozbieżności między oczekiwaniami Ukrainy a możliwościami zdynamizowania procesu rozszerzenia.
- Różnice te widoczne są zarówno w relacjach UE – Ukraina, jak i w samej Unii Europejskiej. Stosunek do europejskich aspiracji Ukrainy może być w przyszłości jedną ze spornych kwestii, dzielących członków UE, wpływających na ich relacje w innych obszarach, a także wykorzystywanych jako symboliczne narzędzie przy okazji innych sporów politycznych.
- Istotnym wynikiem 24. szczytu UE – Ukraina w Kijowie oraz wizyty prezydenta Wołodymyra Zełenskiego w Brukseli była zgoda władz unijnych na ocenę poziomu wdrożenia przez Ukrainę siedmiu rekomendacji KE, które państwo to otrzymało wiosną 2022 r. wraz ze statusem kandydata do UE. Dotychczas Bruksela odmawiała przedstawienia takiej oceny przed październikiem 2023 r., co uniemożliwiało rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych w roku bieżącym.
- Jednocześnie zarówno szczyt w Kijowie, jak też szczyt Rady Europejskiej uwiaryściły, że przyspieszone tempo, w którym Ukraina otrzymała status kandydata, nie będzie przekładać się na tempo dalszego procesu akcesyjnego. Innymi słowy, bez wątpienia nie będzie to sprint, lecz w interesie Ukrainy jest, aby nie zamienił się w maraton.