



BIULETYN

Nr 15 (991), 15 lutego 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Beata Górka-Winter • Artur Gradziuk • Roderick Parkes • Beata Wojna

Perspektywy podpisania umowy stowarzyszeniowej między UE a Ukrainą w 2013 r.

Igor Lyubashenko

Zarówno Unia Europejska, jak i Ukraina deklarują chęć podpisania umowy stowarzyszeniowej przed zbliżającym się szczytem Partnerstwa Wschodniego (PW) w listopadzie 2013 r. Aby to nastąpiło, Ukraina musi spełnić określone warunki, m.in. kontynuować reformy społeczno-gospodarcze oraz poprawić stan swojej demokracji. Polskie działania w celu zbliżenia Ukrainy do UE powinny się koncentrować na przekonywaniu władz ukraińskich do podjęcia reform zgodnych z oczekiwaniami Unii i do demokratyzowania kraju.

Głównym tematem szczytu UE–Ukraina 25 lutego 2013 r. w Brukseli będzie możliwość podpisania umowy stowarzyszeniowej. Na początku roku prezydent Wiktor Janukowycz zadeklarował, że podpisanie do końca 2013 r. tego dokumentu, przewidującego ścisłą integrację gospodarczą kraju z UE dzięki utworzeniu pogłębionej strefy wolnego handlu (DCFTA), jest priorytetem dyplomacji ukraińskiej. Taki scenariusz jest jednak niepewny. Główną przeszkodą polityczną pozostaje niezgodne z demokratycznymi standardami ograniczanie praw opozycji na Ukrainie, odnotowane w niedawnym raporcie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Stanowisko Unii Europejskiej. Państwa członkowskie UE mają bardzo zróżnicowane stanowiska w sprawie podpisania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. Wiele z nich, ze Szwecją, Finlandią, Danią i Holandią na czele, jest przeciwnych podpisaniu tego dokumentu – zawierającego odniesienia do podstawowych wartości europejskich i zapewniającego ścisłą integrację z Unią – z krajem naruszającym zasady demokracji w kwestii praw opozycji. Swoją zgodę warunkują zwolnieniem z więzienia byłej premier Julii Tymoszenko i byłego ministra spraw wewnętrznych Jurija Łucenki. Z kolei gotowość podpisania umowy z Ukrainą potwierdziły Polska, Litwa, Czechy i Słowacja. Niejednoznaczne wydają się natomiast stanowiska Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii.

Ze względu na brak konsensu na poziomie Rady UE, od zakończenia negocjacji umowy stowarzyszeniowej w grudniu 2011 r. strona unijna konsekwentnie unikała jasnych deklaracji o możliwym terminie jej podpisania, oczekując, że Kijów rozpocznie działania w celu poprawy stanu demokracji. Choć na początku 2012 r. podkreślano, że o podjęciu decyzji w tej sprawie może zadecydować sposób przeprowadzenia wyborów parlamentarnych w październiku 2012 r., ostrożna, ale krytyczna ocena procesu wyborczego przez OBWE utrudniła wykorzystanie tego argumentu w dalszych rozmowach. W grudniu 2012 r. Rada UE potwierdziła, że jest gotowa podpisać umowę stowarzyszeniową z Ukrainą przed trzecim szczytem PW (zaplanowanym na listopad 2013 r.) pod warunkiem wykazania przez stronę ukraińską postępów w następujących kwestiach: usprawnienie systemu wyborczego zwiększające przejrzystość procesu głosowania, zreformowanie sądownictwa oraz przeprowadzenie reform niezbędnych do wdrożenia DCFTA (m.in. walka z korupcją, reforma finansów publicznych). Co istotne, jeśli nie uda się osiągnąć kompromisu z Ukrainą w sprawie podpisania umowy stowarzyszeniowej w 2013 r., istnieje ryzyko znacznego odsunięcia tego procesu w czasie: ze względu na wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. oraz związaną z nimi zmianę składu Komisji Europejskiej spowolni się proces decyzyjny, a Unia zyska kolejny argument do blokowania rozmów.

Stanowisko Ukrainy. Władze ukraińskie deklarują wolę dalszej współpracy z UE, ale jednocześnie nie są skłonne do porozumienia ze stroną unijną w kwestii respektowania praw opozycji. Konsekwentnie odrzucają oskarżenia o stosowanie represji wobec oponentów politycznych i nie dążą do szybkiego rozwiązania kontrowersyjnych spraw Tymoszenko i Łucenki. Uwolnienie dwojga liderów opozycji byłoby zbyt ryzykowne ze względu na niewystarczająco wysoki wynik Partii Regionów w wyborach (nie osiągnęła ona większości konstytucyjnej niezbędnej do wprowadzenia korzystnych dla niej zmian w ustawodawstwie przed zaplanowanymi na 2015 r. wyborami prezydenckimi). Mogłoby to także zostać odczytane jako przyznanie się do stosowania praktyk niedemokratycznych.

Mimo deklaracji Kijowa w sprawie gotowości do starań o podpisanie i wdrożenie umowy stowarzyszeniowej znaczny postęp w zakresie oczekiwanych przez UE reform (wskazanych w grudniu 2012 r.) jest jednak wątpliwy. W dotychczasowych relacjach z UE Ukraina często przyjmowała wymagane prawo, ale miała problemy z jego wdrażaniem. Na przykład obecnie w ramach reformy systemu wymiaru sprawiedliwości istotna dla Unii będzie implementacja przyjętego w 2012 r. nowego kodeksu postępowania karnego, co jest procesem długotrwałym. W zakresie równie ważnej dla UE reformy finansów publicznych problematyczny pozostaje brak długoterminowego planowania budżetowego oraz skutecznej kontroli wydatków publicznych. Z kolei do podjęcia walki z korupcją brakuje woli elit politycznych – co więcej, międzynarodowe organizacje pozarządowe odnotowują coraz wyższy wskaźnik korupcji. Według Transparency International w 2012 r. Ukraina sytuowała się na 144. pozycji na świecie pod względem wskaźnika percepcji korupcji.

Perspektywy realizacji reform przez Ukrainę są ograniczone również przez jej trudną sytuację gospodarczą, która w znacznej mierze determinuje politykę zagraniczną państwa. Władze ukraińskie nie ustają w poszukiwaniu alternatywnych wobec UE źródeł pomocy finansowej, co może wiązać się z koniecznością spełnienia warunków sprzecznych z założeniami DCFTA lub utrudniających jej wdrożenie. Tym samym stowarzyszenie z UE i utworzenie DCFTA nie są postrzegane przez władze ukraińskie jako strategiczny kierunek rozwoju kraju na najbliższe lata, lecz głównie jako narzędzia osiągnięcia doraźnych celów politycznych – uspokojenia sytuacji wewnętrznej i polepszenia koniunktury gospodarczej. Ma to sprzyjać ponownemu wyborowi Janukowycza na prezydenta w 2015 r. Prawdopodobnie brana jest pod uwagę możliwość długoterminowego procesu wdrażania DCFTA, pozwalającego stopniowo adaptować się do unijnego prawa. Co istotne, Ukraina dystansuje się wobec ewentualnego udziału w rosyjsko-białorusko-kazachstańskiej unii celnej. Na obecnym etapie rozmów ukraińsko-rosyjskich władze wykluczają pełne członkostwo w tej organizacji, choć podejmowane są próby nawiązania współpracy, która nie byłaby sprzeczna z procesem utworzenia strefy wolnego handlu z UE. Takie podejście może wynikać z tego, że większość ukraińskich środowisk finansowo-przemysłowych postrzega pogłębienie współpracy z UE jako mniejsze zagrożenie dla utrwalonych relacji między władzą a biznesem, niż to, które wynikłoby z przystąpienia do rosyjskich projektów integracyjnych.

Wnioski dla Polski. Zarówno strona unijna, jak i ukraińska deklarują chęć podpisania umowy stowarzyszeniowej przed zbliżającym się szczytem PW w listopadzie 2013 r. Niemniej motywacje obu stron pozostają wyraźnie odmienne. Uwzględniając trudną sytuację polityczną i gospodarczą Ukrainy, nie należy się spodziewać znacznych postępów w realizacji reform oczekiwanych przez Unię. Możliwe jest jednak ich częściowe wdrożenie, co dałoby Unii argument na rzecz podpisania umowy stowarzyszeniowej. W tej sytuacji decyzja o podpisaniu dokumentu będzie miała charakter polityczny. Polska dyplomacja powinna skupić się na ułatwianiu kontaktów między Ukrainą a poszczególnymi państwami członkowskimi, mającym na celu wymianę obiektywnej informacji na temat reform przeprowadzonych przez ukraiński rząd w bieżącym roku. W nieformalnym dialogu należy odwoływać się do rezultatów przedłużonej misji obserwacyjnej, kierowanej przez byłego prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego oraz byłego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Pata Coxa. Raporty misji dysponującej zapleczem prawniczym stanowią bowiem ważne źródło bezstronnej informacji o kontrowersyjnych sprawach sądowych na Ukrainie oraz o faktycznym stanie jej sądownictwa.

Z kolei władze ukraińskie należy przekonywać do wysłania w kierunku UE wyraźnego sygnału potwierdzającego wolę współpracy, czyli do podjęcia konkretnych działań w celu spełnienia unijnych warunków. W świetle nowych oskarżeń przedstawionych Tymoszenko warto sugerować władzom ukraińskim skoncentrowanie się przede wszystkim na dalszej reformie sądownictwa, zgodnie z sugestiami UE zawartymi w konkluzjach Rady UE z grudnia 2012 r.

W kontaktach z opozycją ukraińską polska dyplomacja powinna zwracać uwagę na potrzebę znalezienia kompromisu między wszystkimi liczącymi się ukraińskimi siłami politycznymi w zakresie pogłębiania współpracy z UE. Należy podkreślać, że podpisanie umowy stowarzyszeniowej oznaczałoby zobowiązanie się przez Ukrainę do przestrzegania unijnych standardów politycznych i gospodarczych bez względu na to, jaka siła polityczna w przyszłości znajdzie się u władzy.