



BIULETYN

Nr 125 (1101), 27 listopada 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie: oferta umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą wciąż aktualna

Jewgen Worobiow

Mimo decyzji ukraińskiego rządu o „zawieszeniu” przygotowań do podpisania umowy stowarzyszeniowej, oferta Unii Europejskiej powinna być wciąż aktualna. Ukraina częściowo spełniła trzy warunki postawione przez UE, jednak rząd stosował nacisk ze strony Rosji jako pretekst, by uniknąć podpisania umowy. Unia powinna wykorzystać protesty społeczne na Ukrainie i na szczycie w Wilnie podjąć mediację między władzami a społeczeństwem popierającym integrację europejską.

Wielkie oczekiwania w Kijowie. W ubiegłym roku polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy skupiła się na uzupełnieniu warunków podpisania umowy stowarzyszeniowej między UE a Ukrainą. 10 grudnia 2012 r. Rada UE opublikowała wnioski ws. Ukrainy, wskazujące na możliwość podpisania dokumentu, jeśli ukraińskie władze wykażą wolę polityczną i spełnią trzy warunki: rozwiązanie spraw politycznych wyroków i reforma sądownictwa; naprawienie naruszeń ordynacji podczas wyborów parlamentarnych w 2012 r.; przeprowadzenie innych reform uzgodnionych w Agendzie Stowarzyszeniowej.

Tymczasem Rosja zintensyfikowała rozmowy dwustronne z Ukrainą – prezydenci Rosji i Ukrainy spotkali się w celu omówienia stosunków gospodarczych. Z pewnością rozmowy te dotyczyły potencjalnych zachęt i sankcji Rosji związanych z podpisaniem umowy stowarzyszeniowej z Unią. Państwa członkowskie UE zachowały jednak dość ostrożne stanowisko w sprawie tych spotkań. Kanclerz Niemiec Angela Merkel ogłosiła tylko, że UE udzieli Ukrainie wsparcia gospodarczego, jeżeli wypełni ona kryteria do podpisania umowy. Jednak sytuacja nagle się zmieniła 21 listopada, kiedy rząd Ukrainy ogłosił, że „zawiesza przygotowania do podpisania umowy”, czemu towarzyszyły podobne oświadczenia prezydenta Janukowycza. Prawdopodobnie decyzją ta ma dwa cele. Z jednej strony elity Ukrainy próbują uniknąć powileńskiej presji Rosji, która może zaszkodzić ich pozycji. Z drugiej strony taka zmiana retoryki jest próbą wywołania dalszych ustępstw ze strony UE w dłuższej perspektywie.

Decyzja rządu ws. umowy spowodowała publiczne oburzenie – ponad 100 tys. ludzi wyszło na ulice miast, domagając się podpisania dokumentu. Ruch ten nazwano Euromajdanem. Narastający geopolityczny impas w sprawie Ukrainy i aktywny ruch proeuropejski w kraju uwypuklają stojący przed Unią dylemat: czy powinna w tej sytuacji naciskać na podpisanie umowy stowarzyszeniowej, czy raczej przyjąć ukraińską decyzję o jego zawieszeniu?

Wybiórcza sprawiedliwość. W ubiegłym roku władze Ukrainy osiągnęły tylko częściowy postęp w rozwiązaniu kwestii politycznie umotywowanych aresztowań. Prezydent Janukowycz ułaskawił byłych ministrów Jurija Łucenko i Georgija Filipczuka, ale odmówił ułaskawienia Julii Tymoszenko, uwięzionej pod zarzutem nadużycia władzy w 2011 r. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazało na „bezprawne zatrzymanie” Tymoszenko. Wyrok stał się prawomocny w lipcu 2013 r., ale Ukrainie nie udało się rozwiązać tego problemu za pomocą krajowych procedur sądowych. Chociaż Aleksander Kwaśniewski i Pat Cox, goszczący wielokrotnie w Kijowie z misją monitoringową z ramienia Parlamentu Europejskiego, wzywali Janukowycza do ułaskawienia Tymoszenko ze względów humanitarnych, prezydent Ukrainy wołał czekać na przedłożenie w parlamencie projektu ustawy umożliwiającej leczenie byłej premier za granicą. Władze Ukrainy zastosowały natomiast „dwupoziomą grę”,

by zakłócić przyjęcie tej ustawy – rządząca partia odmawiała wsparcia dla każdego z projektów ustaw, rzekomo ze względu na ich słabą jakość. W grupie roboczej, utworzonej w celu przygotowania wspólnego projektu o warunkach leczenia więźniów za granicą, osiągnięto skromny postęp. Ponieważ większość w tej grupie jest w rękach partii rządzącej, propozycje opozycji zostały zablokowane. Jak dotąd nowy projekt ustawy nie powstał, nie mówiąc już o jego wniesieniu do parlamentu.

W związku z tym władze traktują przetrzymywanie Tymoszenko w więzieniu jako sposób na zachowanie możliwości negocjacji ze względu na obecny – według nich – rozdźwięk między państwami UE w tej sprawie. Zyskany na tym czas pozwoli Janukowyczowi na prowadzenie równoległych negocjacji z Rosją w celu uzyskania koncesji gospodarczych bez warunków wstępnych.

Reforma ordynacji wyborczej. Wybory parlamentarne w 2012 r. wykazały poważne naruszenia procesu wyborczego, takie jak korzystanie ze wsparcia struktur administracji państwowej przez kandydatów związanych z władzami, monopolizacja dostępu do mediów i niekorzystna dla opozycji reprezentacja partii politycznych w komisjach wyborczych. Centralna Komisja Wyborcza nie uznała wyników wyborów w pięciu okręgach wyborczych. Zgodnie z wnioskami Rady UE parlament ukraiński przyjął ustawę wyznaczającą w tych okręgach nowe wybory na 15 grudnia 2013 r. Efekty reformy prawa wyborczego, mającej zapobiec wspomnianym naruszeniom, są co najmniej niejednoznaczne. Projekt ustawy o zmianach w ordynacji wyborczej został przyjęty w drugim czytaniu 21 listopada i czeka na podpis prezydenta. Z jednej strony poprawia on zasady finansowania kandydatów. Jednak niektóre zmiany mogą utrudnić kontrolę wyborów: projekt np. umożliwi udział obserwatorom z organizacji pozarządowych, lecz w razie naruszeń ordynacji zakazuje im podejmowania jakichkolwiek działań, nawet zgodnych z prawem.

Władze Ukrainy przyjęły również zmiany prawne w dłuższej perspektywie w ogóle zagrażające politycznej konkurencji. Pod koniec października większość parlamentarna wprowadziła do kodeksu podatkowego poprawki, z których jedna stanowi, że ukraiński obywatel mający prawo zamieszkania w innym kraju nie jest rezydentem Ukrainy. Opozycyjny polityk Witalij Kłyczko, który wcześniej miał niemieckie zezwolenie na pobyt, może więc zostać wykluczony z wyborów prezydenckich w 2015 r. Ukraińskie prawo wymaga, żeby kandydat na prezydenta mieszkał na Ukrainie co najmniej 10 lat przed udziałem w wyborach prezydenckich. Reagując na zmianę ordynacji podatkowej, Kłyczko publicznie ogłosił decyzję o kandydowaniu, jednak Janukowycz i tak podpisał później zmiany. Dlatego istnieje ryzyko, że niejasne przepisy prawne mogą zostać użyte do wprowadzenia „selektywnego dostępu” do wyborów.

Agenda Stowarzyszeniowa. Ukraina osiągnęła wymierny postęp tylko w trzech spośród dziewięciu obszarów Agendy, o których wspomniano we wnioskach Rady. Nowy kodeks postępowania karnego obowiązuje już od ponad roku, wprowadzono także krajowy mechanizm prewencji tortur. Z drugiej strony, nie podjęto działań w celu ustanowienia Państwowego Biura Śledczego, które zgodnie z kodeksem prowadziłoby dochodzenia w sprawie korupcji na wysokim szczeblu. Świadczy to o niechęci rządu do podjęcia reform niosących ryzyko polityczne. Poza tym postęp reform prawnych jest tylko częściowy. Pozytywny akcent to projekt ustawy o prokuraturze, uznany wcześniej przez Komisję Wenecką za „znaczący postęp”, przyjęty w pierwszym czytaniu 8 listopada. Jednak główną wadą tego projektu pozostaje według Komisji polityczna zależność prokuratora generalnego.

Wielu punktów Agendy jeszcze nie zrealizowano. Jednym z nich jest reforma finansów publicznych, mająca zmienić uchwalone w 2012 r. przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, szczególnie narażone na korupcję. W parlamencie zarejestrowano już poprawki przewidujące obowiązkową publikację informacji o zamówieniach w strukturach, w których udział państwa przewyższa 50%. Wreszcie, rządowi Ukrainy nie udało się opracować programu wdrażania strefy wolnego handlu (DCFTA), co może zmniejszyć skuteczność tymczasowego stosowania umowy o DCFTA w razie odpowiedniej decyzji Rady UE. Taki powolny postęp jest spowodowany brakiem woli politycznej do wprowadzenia konsekwentnej reformy, ze względu na niepewność rządu Ukrainy w kwestii umowy stowarzyszeniowej w ogóle.

Rekomendacje. Przed szczytem w Wilnie Ukraina częściowo wypełniła warunki określone we wnioskach Rady UE. Biorąc pod uwagę nacisk UE na postęp we wszystkich obszarach i ryzyko restrykcji ze strony Rosji, władze Ukrainy poczuły się przyparte do muru przez Unię i Rosję. Dlatego zakłóciły proces stowarzyszenia przed szczytem w Wilnie, próbując wywołać ustępstwa ze strony UE i uniknąć podejmowania decyzji obciążonej ryzykiem gospodarczym. Ponieważ Ukraina nie całkiem spełnia unijne kryteria UE, jej kierownictwo może również próbować wymóc na UE, by w negocjacjach powileńskich pominęła wrażliwe politycznie kryteria, przede wszystkim w sprawie Tymoszenko.

Masowe protesty w ukraińskich miastach stanowią narzędzie nacisku zarówno na rząd Ukrainy, jak i na Unię. Jeśli będą trwały również podczas szczytu w Wilnie, obie strony będą musiały podjąć negocjacje, przez co zademonstrują swoją wolę porozumienia w sprawie umowy, nawet pomimo skłonności władz Ukrainy do wycofywania się ze złożonych obietnic. Wobec żądań społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie państwa członkowskie UE, w tym Polska, powinny utrzymać obietnicę podpisania umowy pod warunkiem, że Kijów spełni pozostałe kryteria.

Taka oferta może nieco zawęzić ukraińskiemu rządowi pole manewru na przyszłość i wesprzeć proeuropejską większość w tym kraju. Biorąc pod uwagę dramatyczną sytuację gospodarczą Ukrainy i perspektywę wznowienia restrykcji gospodarczych przez Rosję, należy przypominać ukraińskiemu społeczeństwu o ofertach tymczasowego stosowania DCFTA i pomocy makrofinansowej Ukrainy, aby przeciwdziałać manipulacji rządu informacjami. Ten model „stopniowych kroków” może pomóc złagodzić różnice między przesłaniami UE a władzami Ukrainy. Będzie też wyraźnym sygnałem poparcia dla społeczeństwa obywatelskiego na Euromajdanie.