



## Referendum w Królestwie Niderlandów: co oznacza „nie” dla umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą?

Daniel Szeligowski

*W referendum 61% głosujących Królestwa Niderlandów opowiedziało się przeciw ratyfikacji przez ich rząd umowy stowarzyszeniowej Unii Europejskiej z Ukrainą. Decyzja ta może opóźnić proces integracji Ukrainy z UE. Wzmocni także te ukraińskie siły polityczne, które sprzeciwiają się modernizacji państwa i współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi. Rosja będzie wykorzystywała wynik referendum do dyskredytacji idei zbliżenia UE i państw Europy Wschodniej.*

**Kontekst wewnętrzny.** Królestwo Niderlandów jest ostatnim państwem członkowskim, które nie dokończyło procedury ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. Chociaż parlament Królestwa Niderlandów ratyfikował umowę w lipcu 2015 r., rząd nie złożył jak dotychczas dokumentu potwierdzającego akt ratyfikacji do Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej. Przyczyną tej decyzji była inicjatywa satyrycznego portalu GeenPeil, który zebrał ponad 400 tys. podpisów pod wnioskiem o konsultatywne referendum w sprawie porozumienia. Instytucja referendum konsultacyjnego z inicjatywy społecznej pojawiła się w holenderskim porządku prawnym w 2015 r. Sprawa umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą jest pierwszą decyzją rządu, która została wykorzystana do uruchomienia tej procedury.

Organizatorzy referendum posłużyli się umową jako pretekstem do wewnątrz krajowej dyskusji na temat przyszłości integracji europejskiej. Sprzeciw wobec jej ratyfikacji należy więc rozumieć jako wyraz niezadowolenia z kierunku, w którym obecnie zmierza UE. Mimo że wynik referendum nie zobowiązuje holenderskiego parlamentu do zmiany stanowiska, koalicja rządowa stanie w obliczu podjęcia istotnej decyzji co do dalszej procedury postępowania. Nie można wykluczyć, że parlament w ponownym głosowaniu utrzyma w mocy swoją wcześniejszą decyzję. Nie jest to jednak przesądzone, gdyż w obawie przed utratą poparcia społecznego, zwłaszcza w obliczu zaplanowanych na przyszły rok wyborów parlamentarnych, koalicja może podjąć decyzję o jego odrzuceniu.

**Konsekwencje dla Ukrainy.** Ewentualna decyzja o odrzuceniu porozumienia przez Królestwo Niderlandów będzie oznaczała podważenie umowy stowarzyszeniowej. Równocześnie jednak zdecydowana większość jej postanowień jest i może w przyszłości być tymczasowo stosowana. Dotyczy to kompetencji zarezerwowanych wyłącznie dla UE, takich jak polityka handlowa. Tym samym bez względu na decyzję rządu Ukraina m.in. zachowa dostęp do rynku UE na zasadach przewidzianych w gospodarczej części porozumienia, czyli umowie o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA).

Wynik referendum wzmocni jednak te ugrupowania polityczne na Ukrainie, które sprzeciwiają się modernizacji państwa i są sceptyczne wobec integracji z Unią Europejską. Będą one podawały w wątpliwość celowość wdrażania postanowień umowy stowarzyszeniowej, jak również kontynuowania programu reform uzgodnionego z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Referendum może też wpłynąć na poziom zaufania do sił proeuropejskich, które będą postrzegane przez obywateli jako nieskuteczne. Możliwy jest więc dalszy spadek poparcia społecznego dla integracji z Unią Europejską oraz wzrost liczby zwolenników statusu pozablokowego Ukrainy. Badania Instytutu Horszenina wskazują, że odsetek osób sprzeciwiających się integracji zarówno z UE, jak

i z Eurazjatycką Unią Gospodarczą wzrósł w 2016 r. do ponad 23% w porównaniu z 14% w 2015. W tym samym okresie odsetek osób popierających integrację z UE zmniejszył się z 62% do 55%.

Prawdopodobna zmiana nastawienia opinii publicznej jeszcze bardziej zmniejszy determinację rządu ukraińskiego do przeprowadzenia niezbędnej modernizacji gospodarczej. Będzie też oznaczała wzrost nastrojów populistycznych i eurosceptycznych. Oligarchowie dodatkowo będą wspierali formułowanie populistycznych postulatów, wdrażanie reform gospodarczych narusza bowiem ich interesy.

**Szansa dla Rosji.** Bez wątplenia odrzucenie przez Królestwo Niderlandów umowy stowarzyszeniowej zostanie wykorzystane przez rosyjską propagandę. Jej celem będzie przekonanie Ukraińców, że ponoszenie kosztów finansowych w związku z wdrożeniem norm i standardów UE jest nieuzasadnione, a przystąpienie do UE nierealne. W tym celu posłużono się już wypowiedzią premiera Królestwa Niderlandów Marka Rutte, który na tydzień przed referendum oświadczył, że Ukraina nigdy nie powinna stać się członkiem Unii Europejskiej, ma bowiem do odegrania rolę państwa buforowego.

Rosjanie będą wykorzystywać również argumenty przeciwników ratyfikacji, którzy wskazywali, że przyjęcie porozumienia będzie jednoznaczne z udzieleniem Ukrainie poparcia w konflikcie z Rosją i zmusi rząd do zwiększenia zaangażowania finansowego oraz militarnego na rzecz tego pierwszego państwa. Przeciwnicy ratyfikacji podkreślali też, że porozumienie spowoduje napływ nowej fali imigrantów do UE. Podczas kampanii referendalnej w wątpliwość podane zostały nawet przyczyny katastrofy malezyjskiego boeinga MH17, zestrzelonego nad wschodnią Ukrainą w lipcu 2014 r., na którego pokładzie znajdowało się 193 holenderskich pasażerów. Ponadto Rosjanie będą wskazywać na rzekomy brak demokratycznej legitymizacji decyzji UE, oskarżając polityków z państw członkowskich o lekceważenie opinii publicznej. Tym samym Rosja, wykorzystując wynik referendum, będzie się starała podsycać obawy obywateli państw członkowskich o negatywne konsekwencje współpracy z Ukrainą, a także dyskredytować państwa członkowskie opowiadające się za taką współpracą. Jej celem będzie również zablokowanie decyzji w sprawie przedłużenia sankcji.

**Stanowisko UE.** Dotychczas Unia Europejska prezentowała względnie jednolite stanowisko wobec konieczności udzielenia Ukrainie wsparcia politycznego i finansowego – państwo to otrzymało m.in. 2,2 mld euro pomocy makrofinansowej. Decyzja podjęta przez obywateli Królestwa Niderlandów może jednak oznaczać zmianę tej polityki. Część państw członkowskich stara się bowiem zachowywać bliskie relacje z Rosją i jest przeciwna pogłębieniu współpracy z innymi wschodnimi sąsiadami UE. Wynik referendum może stanowić dla nich argument przemawiający za zmianą dotychczasowego unijnego stanowiska. W rezultacie możliwy jest podział w gronie państw członkowskich, spowodowany bardziej asertywną postawą zwolenników normalizacji stosunków z Rosją, a następnie zaostrenie kursu politycznego UE wobec Ukrainy, np. poprzez zwiększenie presji na ukraiński rząd w sprawie realizacji porozumień mińskich.

Jednym z pierwszych sprawdzianów polityki UE wobec Ukrainy będzie proces liberalizacji wizowej. W marcu Komisja Europejska nieoficjalnie zasygnalizowała, że rekomendacja dotycząca przyznania Ukrainie ruchu bezwizowego zostanie przedstawiona państwom członkowskim wkrótce po przeprowadzeniu referendum. W ten sposób KE nie chciała dopuścić do utożsamienia kwestii umowy stowarzyszeniowej z kryzysem migracyjnym i zminimalizować jego wpływ na wynik głosowania. Wydaje się mało prawdopodobne, aby KE mogła wstrzymać wydanie tej rekomendacji tylko na podstawie negatywnego wyniku referendum. Ewentualna decyzja rządu Królestwa Niderlandów o odrzuceniu umowy stowarzyszeniowej może jednak mieć znaczenie w przypadku głosowania w Radzie Unii Europejskiej. W obliczu kryzysu migracyjnego może ona stanowić dla niektórych państw członkowskich pretekst do opóźnienia liberalizacji wizowej z Ukrainą.

**Potencjalne scenariusze.** W Królestwie Niderlandów po raz pierwszy doszło do sytuacji, w której społeczeństwo w referendum odrzuciło przyjętą już przez parlament umowę międzynarodową. Tymczasem premier Mark Rutte zapowiedział, że uzna jego wyniki i przy pomocy Unii Europejskiej będzie dążył do wypracowania alternatywnego rozwiązania, które mogłyby zaakceptować wszystkie zainteresowane strony. Najbardziej prawdopodobne wydaje się tym samym użycie klauzuli *opt-out*. W jej wyniku pewne zapisy umowy stowarzyszeniowej nie znajdą zastosowania w odniesieniu do Królestwa Niderlandów. Niemniej będzie się to wiązało z koniecznością ponownej ratyfikacji zmienionej umowy przez 27 państw UE i Ukrainę. Klauzula obejmowałaby przede wszystkim te postanowienia, które nie należą do kompetencji wyłącznych UE (np. dotyczące przepływu pracowników). Jej zakres byłby tym samym znacznie ograniczony. Takie rozwiązanie pozwoliłoby jednak dokończyć procedurę ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej na szczelbu Rady Unii Europejskiej, chociaż w przypadku takiego scenariusza trudno przewidzieć możliwy termin jej wejścia w życie. Do tego momentu obowiązywać będzie m.in. tymczasowe stosowanie DCFTA.

**Strategia informacyjna UE.** Wynik referendum może znacząco osłabić proces integracji europejskiej na Ukrainie, dlatego kluczowa będzie dalsza polityka UE wobec tego państwa. Konieczne jest zatem wypracowanie spójnego przekazu UE w odniesieniu do dalszych relacji z Ukrainą. Powinien on akcentować wymierne korzyści dla obu stron (np. wzrost wymiany handlowej, kontakty międzyludzkie) i koncentrować się na perspektywie krótkookresowej. Priorytetem powinno być też jak najszybsze wdrożenie reżimu bezwizowego, a następnie przeprowadzenie kampanii informacyjnej, której celem będzie przedstawienie pozytywnych konsekwencji tej decyzji.