



Komisja Europejska wobec włączenia Ukrainy, Mołdawii i Gruzji do polityki rozszerzenia UE

Tomasz Żornaczuk

17 czerwca br. Komisja Europejska (KE) zaleciła nadanie Ukrainie i Mołdawii statusu kandydata do członkostwa w UE, a Gruzji – perspektywy akcesyjnej. Podjęcie przez Radę Europejską pozytywnej decyzji podczas szczytu 23–24 czerwca jest bardziej prawdopodobne od czasu wizyty na Ukrainie przywódców m.in. Francji i Niemiec. Popierając nadanie Ukrainie takiego statusu, dołączyli oni do m.in. państw środkowoeuropejskich. Polska, która wspiera rozszerzenie UE na Bałkanach, a także zbliżanie wschodnich sąsiadów do Unii, ma kompetencje do prowadzenia aktywnych działań w zakresie tej polityki także w jej nowym, wschodnim wymiarze.

Opinie KE. Komisja wydała trzy osobne opinie – na temat Ukrainy, Gruzji i Mołdawii. Zaleciła Radzie Europejskiej zaproponowanie perspektywy członkostwa w Unii wszystkim trzem państwom: Ukrainie i Mołdawii przez nadanie statusu kandydata do członkostwa w UE, zaś Gruzji – dopiero po spełnieniu dodatkowych warunków. Uzasadniała to zaawansowaniem Ukrainy w osiąganiu stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka i ochronę mniejszości. Mołdawia, zdaniem KE, ma z kolei solidne podstawy, by taką stabilność wypracować. KE podkreśliła odporność makroekonomiczną i finansową Ukrainy, wskazała też na postępy Mołdawii w tym zakresie. Jednocześnie wezwała oba kraje do dalszych reform i wskazała, że opinia zakłada konieczność podjęcia kolejnych kroków, m.in. w kwestiach praworządności, w tym wzmocnienia niezależności wymiaru sprawiedliwości, walki z korupcją, deoligarchizacji i zwiększania wolności mediów. Wobec Gruzji katalog ten jest uzupełniony o m.in. warunki dotyczące zagwarantowania pełnej funkcjonalności wszystkich instytucji państwowych i poprawy procesu wyborczego.

KE wydaje opinię o wniosku państwa aspirującego do członkostwa na prośbę Rady UE. 7 marca Rada UE zwróciła się o zaopiniowanie wniosków złożonych przez Ukrainę 28 lutego (kilka dni po rosyjskiej agresji) oraz 3 marca przez Gruzję i Mołdawię. Podstawą opinii Komisji są kwestionariusze przekazane państwom aplikującym w kwietniu, które zostały

zwrócone w maju. Rekomendacje uwzględniają także wdrażanie układów stowarzyszeniowych, w tym [realizację umów o pogłębionych i kompleksowych strefach wolnego handlu \(DCFTA\)](#).

Opcje Rady Europejskiej. Opinie KE nie są wiążące dla Rady Europejskiej. Jeśli Rada przychyli się do nich, Mołdawia i Ukraina staną się kandydatami do członkostwa w UE. Jeżeli utrzyma nomenklaturę stosowaną w bieżącej polityce rozszerzenia, będzie to oznaczać nadanie tym dwóm krajom statusu oficjalnego kandydata a Gruzji – potencjalnego kandydata. Rada Europejska może też zadeklarować, że nada statusu kandydata wszystkim trzem państwom dopiero po odnotowaniu dalszych postępów z zakresu tzw. kryteriów kopenhaskich, które dotyczą m.in. standardów demokracji. Rezygnacja z włączenia tych państw do polityki rozszerzenia oznaczałaby natomiast pozostanie przy deklaracji z nadzwyczajnego szczytu w Wersalu (10 marca br.), że „Ukraina należy do europejskiej rodziny”. Do podjęcia decyzji potrzebna jest jednomyślność w Radzie Europejskiej.

Impulsem do nowego otwarcia w polityce rozszerzenia był wniosek zaatakowanej przez Rosję Ukrainy, która złożyła go jako pierwsza. Dlatego to na wspieraniu ukraińskiego wniosku skupiały się państwa optujące za objęciem polityką rozszerzenia wschodnich partnerów Unii. Najbardziej aktywnymi zwolennikami nadania Ukrainie statusu kandydata pozostawały państwa środkowoeuropejskie. W dniu złożenia ukraińskiego

wniosku prezydenci Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Słowacji i Słowenii wezwali państwa członkowskie do działań na rzecz niezwłocznego nadania Ukrainie takiego statusu i otwarcia procesu negocjacyjnego. Postulat ten poparły Węgry, przychylne były również Chorwacja i Rumunia. Spoza regionu pomysł ten najmocniej wspierała Irlandia, jego zadeklarowanymi zwolennikami były również Finlandia i Włochy.

Sceptycyzm bądź niezdecydowanie wobec nadania Ukrainie statusu kandydata przejawiały m.in. Austria, Dania, Francja, Holandia i Niemcy. Rząd Austrii już w marcu wypowiedział się negatywnie na temat unijnej perspektywy dla Ukrainy, choć później modyfikował to stanowisko. Obiekcje Danii i Holandii wynikały co do zasady z surowej oceny praworządności. Państwa te wraz z [Francją](#) są też najmniej skłonne do wspierania polityki rozszerzenia UE. Z kolei w Niemczech brak rządowego konsensusu co do prowadzenia polityki wobec Ukrainy długo uniemożliwiał sformułowanie definitywnego stanowiska wobec nadania jej statusu kandydata. Stało się to jednak koniecznością w kontekście zbliżającego się wydania opinii KE. Wizyta na Ukrainie przywódców Francji, Niemiec, Włoch i Rumunii – dzień przed opublikowaniem opinii – posłużyła władzom niemieckim i francuskim do przedstawienia przychylnego stanowiska.

Wnioski i perspektywy. Atak Rosji na Ukrainę i powszechne wsparcie demokratycznego świata dla tego państwa wymusiły na Radzie UE i Komisji szybką reakcję na ukraiński wniosek o członkostwo, a co za tym idzie – na wnioski Mołdawii i Gruzji. Tempo procedowania utrzyma Rada Europejska, odnosząc się do opinii KE kilka dni po ich publikacji. Zróżnicowana treść opinii KE odzwierciedla natomiast dotychczasowe postępy transformacyjne w państwach aplikujących.

Prawdopodobieństwo nadania Ukrainie i Mołdawii statusu kandydata do członkostwa w UE, a także objęcia Gruzji perspektywą integracji europejskiej znacząco wzrosło. Decydującym czynnikiem jest stanowisko Francji i Niemiec – największych państw spośród tych, które uprzednio były sceptyczne. Ich przychylność może jednak wynikać nie z przeświadczenia o słuszności otwarcia polityki rozszerzenia na wschód, lecz z kalkulacji, że dotychczasowe podejście do agresji Rosji na Ukrainę – m.in. dbanie Francji o wizerunek Kremla czy dwuznaczna postawa Niemiec wobec potrzeby dostaw broni – generowało więcej politycznych kosztów niż korzyści. Jednym z kolejnych mogłoby stać się osłabienie wiarygodności tych państw w dalszym współtworzeniu polityki UE wobec Ukrainy. Dużą rolę w motywowaniu państw sceptycznych i niezdecydowanych odegrało zaangażowanie większości krajów Europy Środkowej (w szczególności Polski i państw bałtyckich), przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen, a także polityka prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskigo i opór mieszkańców tego kraju wobec rosyjskiej agresji i okupacji.

Przychylenie się Rady Europejskiej do opinii KE zmieniłoby geografie polityki rozszerzenia, którą Unia prowadziła

dotychczas wobec Bałkanów (rozmowy akcesyjne z Turcją są zawieszane) w przeświadczeniu, że po zakończeniu integracji tego regionu rozszerzeniem będzie można objąć partnerów wschodnich. Nadanie Ukrainie i Mołdawii statusu kandydata do członkostwa w UE w czerwcu br. oznaczałoby jednocześnie ponadstandardowo szybkie tempo tego etapu integracji. Dla porównania na Bałkanach, które od dwóch dekad są objęte unijną polityką rozszerzenia, Bośnia i Hercegowina czeka siódmy rok od złożenia wniosku na przyznanie statusu kandydata. Albania uzyskała go po pięciu latach, zaś Macedonia, Czarnogóra i Serbia – po około dwóch (Kosowo nie złożyło jeszcze wniosku o członkostwo). W przypadku tych państw Rada Europejska najpierw zaproponowała im perspektywę integracji z Unią, a dopiero potem składały one wnioski o członkostwo.

Wdrożenie zaleceń KE podważyłoby skuteczność rosyjskiej polityki ingerowania w suwerenność i integralność terytorialną tych wschodnich sąsiadów UE, którzy angażowali się we współpracę i więź z Zachodem. Politykę tę Rosja prowadziła na Ukrainie, m.in. zajmując Krym i część Donbasu, w Gruzji, wzmacniając Abchazję i Osetię Południową, w Mołdawii realizacji tej polityki służyło zaś Naddniestrze. Rosja próbowała działać w sposób podważający suwerenność państw także na Bałkanach, w szczególności w Macedonii, Czarnogórze oraz Bośni i Hercegowinie.

Status kandydata jest początkową fazą integracji z UE i nie oznacza rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Następny krok (spośród sześciu państw Bałkanów Zachodnich na tym etapie są jedynie Czarnogóra od 2012 r. i Serbia od 2014 r.) wymaga spełnienia warunków i jednomyślności państw członkowskich. Polega on na otwarciu kolejno każdego z kilku kłastrów, które dotychczas obejmują łącznie 35 rozdziałów, a następnie ich zamknięciu. Tym samym negocjacje powinny zostać zakończone, traktat akcesyjny podpisany, przyjęty w państwach kandydujących i członkowskich, a proces zwieńczony akcesją.

Przychylenie się Rady Europejskiej do opinii KE byłoby istotnym krokiem na drodze Ukrainy do członkostwa, które w marcu br. popierało 91% jej mieszkańców. W interesie Polski i innych państw promujących unijne aspiracje Ukrainy ważne będzie utrzymanie realnej perspektywy dalszej integracji. We współtworzeniu wschodniego odcinka polityki rozszerzenia Polska może wykorzystywać zarówno doświadczenia współpracy z państwami bałkańskimi, w tym dzielenia się ekspertyzą na poziomie roboczym, jak i swoich serdecznych stosunków z Ukrainą i pozostałymi partnerami, także na najwyższym szczeblu politycznym. Jednym z instrumentów mogłoby stać się ustanowienie dwustronnej Konferencji Kijowskiej, analogicznej do m.in. Konferencji Skopijskiej czy Belgradzkiej, które są corocznym forum przekazywania doświadczeń przedakcesyjnych.