



Ukraina u progu negocjacji akcesyjnych z UE

Daniel Szeligowski

Ukraina poczyniła szereg przygotowań na drodze do akcesji do UE, ale jest jeszcze daleka od sprostania wymogom członkostwa i musi kontynuować reformy. Problemem będzie zwłaszcza jej zła kondycja gospodarcza, rezultat trwającej wojny z Rosją. Pozytywna rekomendacja Komisji Europejskiej otwiera drogę do formalnego rozpoczęcia rozmów akcesyjnych z Ukrainą jeszcze przed końcem bieżącego roku. Będzie to jednak wymagać jednogłośnej decyzji państw członkowskich UE na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu.

8 listopada br. Komisja Europejska (KE) zaleciła państwom członkowskim otwarcie negocjacji akcesyjnych z Ukrainą, powołując się na zrealizowanie przez nią ponad 90% reform wskazanych jej w czerwcu ub.r. przy okazji [nadania statusu kandydata do członkostwa](#). KE postuluje jednocześnie, by wstrzymały się one z przyjęciem ram negocjacyjnych – dokumentu określającego wytyczne i zasady rozmów akcesyjnych – do momentu zakończenia przez Ukrainę tych reform. Faktyczne rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych będzie zatem uzależnione od postępów w walce z korupcją, ograniczenia roli oligarchów oraz zmian regulacji prawnych dotyczących mniejszości narodowych.

Walka z korupcją. KE odnotowała postęp Ukrainy w walce z korupcją, wskazując na rosnącą liczbę aktów oskarżenia i wyroków skazujących za korupcję, w tym wobec urzędników wysokiego szczebla. Pozytywnie oceniła mianowanie nowych szefów Narodowego Biura Antykorupcyjnego (NABU) oraz Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej (SAP), a także przywrócenie przez parlament elektronicznego rejestru deklaracji majątkowych osób publicznych, zawieszono go po wprowadzeniu stanu wojennego.

KE zaleciła przy tym dalsze wzmocnienie niezależności i zdolności operacyjnych instytucji antykorupcyjnych. Zmiany miałyby objąć przyznanie SAP – obecnie jest to wyspecjalizowany wydział Prokuratury Generalnej – odrębnej osobowości prawnej, dającej jej organizacyjną niezależność. Mimo formalnej samodzielności [SAP często pada ofiarą nacisków Prokuratora Generalnego](#), który jest

nominowany przez prezydenta. Zwiększona powinna zostać ponadto liczba pracowników NABU, kluczowego organu w systemie walki z korupcją, który gromadzi materiały dowodowe w sprawach korupcyjnych na dużą skalę. Powinny zostać poszerzone również kompetencje Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji, weryfikującej deklaracje majątkowe i finanse partii politycznych.

W badaniach opinii publicznej Ukraińcy wskazują korupcję jako główny problem poza trwającą wojną. Reforma antykorupcyjna wciąż jednak natrafia na opór dużej części ukraińskiej elity politycznej, obawiającej się [odpowiedzialności za nielegalne wzbogacenie się](#). Przywrócenie elektronicznego rejestru deklaracji majątkowych nastąpiło dopiero w wyniku nacisków partnerów międzynarodowych Ukrainy, pod groźbą wstrzymania przez nich pomocy finansowej. Mimo to ukraiński parlament przyjął równoległe ustawę, która zmniejsza wymiar kary finansowej za podanie nieprawdy w deklaracji majątkowej, choć jak dotąd nie została ona podpisana przez prezydenta Wołodymyra Zełenskigo.

Deoligarchizacja. KE zwróciła uwagę na szereg działań ukraińskich władz na rzecz ograniczenia wpływu oligarchów na krajową politykę i gospodarkę, od reformy sądownictwa po zmiany ustawodawstwa medialnego i zwiększenie przejrzystości sektora finansowego. Podkreśliła jednocześnie konieczność przyjęcia nowej ustawy o lobbingu, która wprowadziłaby publiczny rejestr lobbystów oraz kary administracyjne za działalność lobbingsową niezgodną z prawem.

Po krytycznej opinii Komisji Weneckiej w sprawie podpisanej przez Zelenskiego w listopadzie 2021 r. tzw. ustawy antyoligarchicznej KE zasugerowała tymczasowe zawieszenie jej obowiązywania na czas wojny i nowelizację po zakończeniu obowiązywania stanu wojennego. Ustawa znacząco rozszerzyła kompetencje prezydenta, pozwalając mu de facto arbitralnie decydować o tym, kto jest oligarchą, i na tej podstawie ograniczać tej osobie możliwość działalności politycznej i gospodarczej. Komisja Wenecka uznała ustawę za niezgodną z zasadami pluralizmu politycznego i rządów prawa, wskazując na możliwość jej nadużywania przez władze do walki z przeciwnikami politycznymi. Zarekomendowała wypracowanie systemowego – w miejsce przewidzianego w ustawie „personalnego” – podejścia do walki z oligarchami.

Mniejszości narodowe. KE wskazała postępowanie w dostosowaniu ukraińskiego prawodawstwa dotyczącego mniejszości narodowych do rekomendacji Komisji Weneckiej, ale podkreśliła konieczność szerszego ich uwzględnienia. Komisja Wenecka już kilkakrotnie uznawała, że przyjęte przez Ukrainę po 2017 r. przepisy w zakresie edukacji, języka państwowego i mediów ograniczają mniejszościom narodowym możliwość posługiwania się ich językami. Sprawa ta budzi jednak na Ukrainie znaczne kontrowersje z uwagi na konsekwentne dążenie kolejnych rządów do zwiększania roli języka ukraińskiego w przestrzeni publicznej. Jest to powszechnie postrzegane jako element szerszego procesu umacniania świadomości przynależności państwowej wśród mieszkańców Ukrainy, którego nadrzędnym celem jest derusyfikacja państwa.

Kwestia wykorzystywania w szkołach i przestrzeni publicznej języków mniejszości przyczyniła się do napięć między Ukrainą i państwami sąsiedzkimi, zwłaszcza [Węgrami](#) i [Rumunią](#). Węgry przez długi czas blokowały z tego powodu współpracę Ukrainy z NATO, obecnie zaś zapowiadają zablokowanie jej negocjacji akcesyjnych z UE. Ukraińskie władze zasygnalizowały gotowość rozszerzenia możliwości wykorzystywania przez przedstawicieli mniejszości ich własnych języków, niemniej podkreślają, że w żadnym stopniu nie może to wpłynąć na konieczność nauki języka ukraińskiego.

Ocena gotowości do członkostwa. Równoległe z wydaniem opinii na temat postępu ukraińskich reform KE po raz pierwszy przedstawiła ocenę stanu gotowości Ukrainy do członkostwa w UE, sporządzoną według [nowej metodologii rozszerzenia](#). Wynika z niej, że Ukraina poczyniła przygotowania w każdym z obszarów odpowiadających poszczególnym rozdziałom negocjacyjnym, ale jest dopiero na początku długiego procesu dostosowań. KE wyróżniła pozytywnie jedynie stosunki zewnętrzne – dział obejmujący politykę handlową, rozwojową i humanitarną, współpracę

w dziedzinie spraw zagranicznych, bezpieczeństwa i obrony – oraz sektor energetyczny. W obu obszarach oceniła przygotowania Ukrainy jako dobre (odpowiednik czwórki w pięciostopniowej skali).

Na przeciwległym końcu znalazły się przede wszystkim kondycja gospodarcza i finansowa państwa, polityka społeczna i zatrudnienia, ale także swoboda przepływu pracowników i rolnictwo, odnośnie do których KE oceniła przygotowania Ukrainy jako będące dopiero na wstępnym stadium (odpowiednik jedynki w pięciostopniowej skali). Zwłaszcza rolnictwo będzie przedmiotem trudnych negocjacji Ukrainy z UE, prawdopodobnie wymagającym okresów przejściowych z uwagi zarówno na stanowisko części państw członkowskich, które obawiają się ukraińskiej konkurencji, jak i konieczność wprowadzenia daleko idących zmian w ukraińskim sektorze rolnym.

Perspektywy. Pozytywna rekomendacja KE otwiera drogę do formalnego rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Ukrainą jeszcze przed końcem bieżącego roku. Decyzja mogłaby zapaść podczas grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej, nie wiadomo jednak, czy przywódcom państw członkowskich uda się uzyskać konieczną jednogłośnie w tej sprawie. Władze Węgier deklarują zamiar zablokowania decyzji, uzasadniając swoje stanowisko bądź to koniecznością uprzedniego uregulowania przez Ukrainę konfliktu z Rosją, bądź niewystarczającymi, z ich perspektywy, krokami Ukrainy w celu ochrony mniejszości narodowych.

Biorąc pod uwagę obecny poziom gotowości Ukrainy do członkostwa w UE, czekają ją długotrwałe negocjacje akcesyjne i wieloletni proces kosztownych dostosowań. Problemem będzie zwłaszcza sprostanie kluczowemu elementowi członkostwa, jakim jest uczestnictwo w jednolitym rynku wewnętrznym. Wskutek zniszczeń wynikających z rosyjskiej inwazji, ale i wieloletnich zaniedbań kolejnych władz, ukraińska gospodarka nie jest w tym momencie gotowa konkurować na rynku UE i wymaga głębokiej modernizacji.

UE będzie wspierać Ukrainę na drodze do członkostwa, pomagając zarówno w powojennej odbudowie państwa, jak i rozbudowując jego zdolności administracyjne do sprostania obowiązkowi wynikającemu z członkostwa. Docelowo służyć będzie temu [nowy unijny Instrument na rzecz Ukrainy](#) o wartości 50 mld euro na lata 2024–2027, mający zapewnić stabilne finansowanie przynajmniej części jej potrzeb gospodarczych i odbudowy, który może zostać przyjęty jeszcze przed końcem bieżącego roku. Choć rosyjska agresja na Ukrainę nie jest formalną przeszkodą do otwarcia negocjacji akcesyjnych, tak długo, jak na Ukrainie toczy się będą działania zbrojne, część państw członkowskich będzie prawdopodobnie opowiadać się przeciw jej ostatecznemu przyjęciu do UE.