



Perspektywy wschodniego rozszerzenia UE

Elżbieta Kaca

W 2024 r. UE może przyjąć ramy negocjacyjne i rozpocząć rozmowy akcesyjne z Ukrainą i Mołdawią. W przypadku Ukrainy będzie to jednak napotykać obiekcje ze strony Węgier. Choć w UE jest konsensus, że rozszerzenie Unii o te państwa stabilizowałoby je, brakuje zgody co do warunków tego procesu, w tym kwestii reformy instytucjonalnej UE. By wschodnie rozszerzenie Unii Europejskiej doszło do skutku, konieczne jest wypracowanie kompromisu w tej sprawie.

Na posiedzeniu 14–15 grudnia br. Rada Europejska (RE) zdecydowała o otwarciu negocjacji akcesyjnych z Ukrainą i Mołdawią. Decyzję w sprawie ram negocjacyjnych – dokumentu określającego wytyczne i zasady rozmów – UE podejmie po spełnieniu przez te państwa pozostałych [warunków w dziedzinie praworządności](#), zgodnie z zaleceniami listopadowego pakietu rozszerzeniowego przedstawionego przez Komisję Europejską (KE). Rekomendacje [dotyczą przyjęcia przez Ukrainę odpowiednich rozwiązań prawnych lub instytucjonalnych](#) w odniesieniu do uregulowania działalności lobbingowej, sytuacji mniejszości narodowych i walki z korupcją, a przez Mołdawię – w obszarze sądownictwa, walki z korupcją i deoligarchizacji. RE przyznała Gruzji status kandydata do UE, również oczekując wdrożenia [rekomendacji KE](#). Choć premier Węgier Viktor Orbán sygnalizował przed szczytem weto w sprawie Ukrainy, opuszczając salę na czas głosowania, formalnie wstrzymał się od głosu (art. 235 TUE). RE potwierdziła wcześniejsze ustalenie, że UE musi jednocześnie wewnętrznie zreformować się pod kątem rozszerzenia. Do lata 2024 r. przyjmie plan działania w sprawie reform, uwzględniający m.in. zmiany w politykach wspólnotowych i ich finansowaniu oraz usprawnienie funkcjonowania instytucji UE.

Dalsze procedury polityki rozszerzenia. W przypadku Mołdawii i Ukrainy w marcu 2024 r. KE przedstawi opinię w sprawie wypełnienia przez nie pozostałych rekomendacji. Jeśli ocena będzie pozytywna, Rada UE będzie mogła przyjąć ramy negocjacyjne opracowane przez KE (prezydencja Belgii będzie negocjować ten dokument w Radzie UE w pierwszym

kwartale 2024 r.). Odbędzie się również pierwsze spotkanie zespołów negocjacyjnych UE i kandydatów na konferencji międzyrządowej.

KE przeprowadzi rozpoczęty już proces oceny zgodności prawa krajowego Mołdawii i Ukrainy z unijnym (tzw. *screening*) i przedstawi raport na ten temat. Będzie on podstawą do formułowania wobec kandydatów dalszych warunków. Ukraina już przygotowała przegląd swojego prawa, a Mołdavia uczyniła to częściowo. Negocjacje będą dotyczyć tempa wdrażania unijnego prawodawstwa, w tym ustalenia okresów przejściowych w podziale na [sześć klastrów tematycznych obejmujących w sumie 33 rozdziały negocjacyjne](#). W przypadku regresu w dziedzinie praworządności Rada może [zawiesić rozmowy lub renegecować zamknięte już rozdziały](#). KE rozpoczęła już prace nad mapą drogową klastra dotyczącego spraw fundamentalnych (np. sądownictwo, reforma administracji publicznej). Gruzja – w celu otwarcia negocjacji – musi uzyskać pozytywną ocenę KE w kwestii wypełnienia postawionych [warunków](#) i następnie zgodę RE.

W polityce rozszerzenia wszystkie decyzje, np. o otwieraniu klastrów i zamykaniu rozdziałów, podejmowane są jednomyślnie. Po zakończeniu negocjacji KE wyda opinię na temat gotowości danego kraju do członkostwa w UE. Na jej podstawie państwa UE zdecydują jednomyślnie o zamknięciu rozmów. Zgodę na akcesję musi też wyrazić Parlament Europejski. Następnie członkowie UE i państwo kandydujące podpisują i ratyfikują traktat akcesyjny.

Wyzwania dla wschodniego rozszerzenia UE. Państwa członkowskie są podzielone w kwestii warunków

BIULETYN PISM

wschodniego rozszerzenia Unii. Ze względów bezpieczeństwa, by przeciwdziałać agresywnej polityce zagranicznej Rosji, zwolennikami szybkiego wejścia Ukrainy i Mołdawii (i ewentualnie Gruzji) do UE są głównie Polska i państwa bałtyckie. Publicznie tylko Węgry są sceptyczne wobec akcesji Ukrainy, choć część państw, które poparły otwarcie negocjacji, również nie jest przekonana do jej członkostwa w UE (np. Austria, Holandia, Francja). Wschodnie rozszerzenie UE wspiera natomiast KE i Parlament Europejski.

Wyzwaniem będzie dostosowanie instytucji, polityk i budżetu UE do rozszerzenia. Punktem spornym jest ewentualna reforma instytucjonalna UE. Dla m.in. Holandii, [Francji i Niemiec](#) reforma jest warunkiem sprawnego działania UE w przypadku rozszerzenia, podczas gdy część państw, m.in. z Europy Środkowej, uważa, że obowiązujące rozwiązania prawne są wystarczające. Debata koncentruje się na zwiększeniu efektywności procesu decyzyjnego, głównie na wprowadzeniu możliwości głosowania większością kwalifikowaną m.in. w polityce zagranicznej i podatkowej – państwa członkowskie pozostają podzielone w tej sprawie. Zgadza się natomiast, że konieczne jest dostosowanie do rozszerzenia unijnych polityk i budżetu. Ze względu na strukturę gospodarki Ukrainy i liczbę jej ludności spory między płatnikami netto i beneficjentami budżetu będzie budzić np. ustalenie wysokości unijnego budżetu oraz kształtu polityki spójności i rolnej.

Kluczowym uwarunkowaniem rozszerzenia będzie w dłuższej perspektywie zagwarantowanie bezpieczeństwa Ukrainy po zakończeniu wojny. Choć formalnie brak konfliktów terytorialnych nie stanowi kryterium akcesji, państwa członkowskie obawiają się eskalacji działań zbrojnych ze strony Rosji. Niektóre z nich, np. Niemcy, argumentują, że Ukraina mogłaby powoływać się na klauzulę wzajemnej obrony (art. 42 ust. 7 TUE), wedle której jeśli państwo członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na swoim terytorium, pozostali członkowie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy. Debata na temat gwarancji bezpieczeństwa dla Ukrainy jest jednak na początkowym etapie w G7 i UE, a na [wejście Ukrainy do NATO po zakończeniu wojny nie ma dotychczas zgody członków Sojuszu](#). W Unii prowadzone są rozmowy na temat udzielenia Ukrainie długoterminowego wsparcia wojskowego i zwiększenia możliwości przemysłu zbrojeniowego w tym kierunku.

Tempo wschodniego rozszerzenia może ulec spowolnieniu ze względu na sytuację wewnętrzną kandydatów. Choć Ukraina i Mołdawia przyjęły kompleksowe rozwiązania instytucjonalne w dziedzinie walki z korupcją, wymagają one dalszych systemowych i wieloletnich zmian, m.in. w zakresie zwiększania przejrzystości w sądownictwie czy zamówieniach publicznych. Gruzja z kolei podejmuje [pozorne reformy w dziedzinie praworządności](#), mając na celu

m.in. utrzymanie dobrych relacji z UE, a także ze względu na wysokie społeczne poparcie dla integracji europejskiej (89%). Ewentualne skandale korupcyjne w tych państwach będą dla członków UE, którzy podnoszą kwestie praworządności (m.in. Francji, Niemiec, państw nordyckich, Belgii, Holandii), argumentem na rzecz spowolnienia rozszerzenia. Ze względu na złą sytuację gospodarczą Ukrainy i Mołdawii oraz wysokie koszty dostosowania się do unijnych norm negocjacje mogą się przedłużać – w przypadku Mołdawii w odniesieniu do m.in. rolnictwa i energetyki, zaś Ukrainy – większości rozdziałów gospodarczych.

Perspektywy. Biorąc pod uwagę wysokie zaangażowanie władz Ukrainy i Mołdawii oraz KE, przyjęcie ram negocjacyjnych i rozpoczęcie rozmów akcesyjnych jest możliwe w 2024 r. W świetle [niekorzystnej dla Ukrainy sytuacji wojennej](#) dla większości unijnych liderów istotne będzie demonstrowanie poparcia dla wschodniego rozszerzenia. Węgry mogą jednak blokować proces negocjacji z Ukrainą na dalszych etapach, m.in. by [uzyskać zamrożoną unijną pomoc](#), lub sabotować go podczas swojej prezydencji w drugim półroczu 2024 r. By wyjść naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa gruzińskiego, KE będzie zapewne sygnalizować gotowość otwarcia negocjacji z Gruzją po spełnieniu warunków.

By negocjacje z Ukrainą i Mołdawią przebiegały sprawnie, Polska może podjąć działania dyplomatyczne na rzecz szybkiego przyjęcia ram negocjacyjnych, a w trakcie swojej prezydencji w Radzie UE w 2025 r. – otwierania kłastrów. W dziedzinie praworządności, by uwzględnić w pełni uwarunkowania lokalne, warto, by KE opracowała rekomendacje we współpracy z mołdawskimi i ukraińskimi organizacjami pozarządowymi. Ważne będzie zwiększenie pomocy KE dla administracji rządowej i parlamentarnej tych państw w obszarze polityki europejskiej, np. finansowanie szkoleń dotyczących prawa UE. By wesprzeć oba kraje gospodarczo, już podczas negocjacji UE może dalej pogłębiać ich integrację gospodarczą, wykorzystując postanowienia umów stowarzyszeniowych, np. w odniesieniu do rynku cyfrowego i transportowego, standaryzacji produktów.

Osiągnięcie konsensu w sprawie reformy instytucjonalnej UE będzie niezbędne dla uzyskania zgody wszystkich państw członkowskich na wschodnie rozszerzenie UE. Kompromis mógłby obejmować wprowadzenie głosowania większością w niektórych obszarach polityki zagranicznej na podstawie traktatu z Lizbony, np. w dziedzinie sankcji czy przy zamykaniu rozdziałów w polityce rozszerzenia. W dłuższej perspektywie kluczowym uwarunkowaniem pozostanie kwestia gwarancji bezpieczeństwa dla Ukrainy po zakończeniu wojny, np. ze strony G7 czy poprzez równoległe do akcesji do UE członkostwo w NATO.