



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

NR 33/2026, 16 CZERWCA 2026 © PISM

KOMENTARZ

Ukraina i Mołdawia otwierają pierwszy klaster negocjacji członkowskich z UE

Melania Parzonka, Maria Piechowska, Jakub Pieńkowski

Za zgodą wszystkich państw członkowskich UE Mołdawia i Ukraina otworzyły pierwszy klaster negocjacji akcesyjnych 15 czerwca br., podczas konferencji międzyrządowej w Luksemburgu. Dalszy postęp integracji będzie zależeć od determinacji we wdrażaniu reform, choć wojna i trudna sytuacja gospodarcza Ukrainy mogą ograniczyć jej zdolności w tej kwestii. Może to skutkować późniejszym osiągnięciem przez nią gotowości do akcesji niż w przypadku Mołdawii i rodzić napięcia między tymi krajami oraz UE.

Ukraina złożyła wniosek o członkostwo jeszcze w lutym 2022 r., kilka dnia po pełnowymiarowej rosyjskiej agresji, korzystając ze zmiany nastawienia tych państw członkowskich, które wcześniej wykluczały rozszerzenie UE na wschód. Zaraz po niej, na początku marca, wniosek złożyła Mołdawia. Unia przyznała obu państwom status kandydatów w czerwcu 2022 r. Otwarcie przez Ukrainę pierwszego klastra negocjacyjnego, planowane początkowo na pierwszą połowę 2025 r., zablokowały Węgry pod pretekstem rzekomego łamania praw mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu. Mimo że żaden członek Unii nie sprzeciwiał się integracji Mołdawii, wobec powiązania procesu akcesyjnego obu państw otwarcie przez nią klastrów było także wstrzymywane.

Jak przebiegają negocjacje członkowskie?

Otwarcie klastra „kwestie podstawowe” oznacza rozpoczęcie faktycznych rozmów akcesyjnych. Obejmują one łącznie 6 klastrów, podzielonych na 33 rozdziały (i dwa dodatkowe rozdziały, dotyczące funkcjonowania kraju w instytucjach UE). W ramach każdego rozdziału państwo kandydujące wdraża prawo unijne (*acquis*) i wprowadza wymagane reformy. Otworzony przez Ukrainę i Mołdawię

klaster podstawowy, który jest otwierany jako pierwszy i zamykany jako ostatni, zawiera pięć rozdziałów skupiających się na fundamentach polityki wewnętrznej, takich jak praworządność, walka z korupcją czy reformy instytucjonalne i administracyjne. Kolejne klastry obejmują: rynek wewnętrzny, konkurencyjność i wzrost gospodarczy, zieloną agendę, rolnictwo i stosunki zewnętrzne. Otwarcie i zamknięcie każdego rozdziału (a na końcu – klastra) odbywa się za jednogłówną zgodą członków UE. Po pomyślnym zakończeniu całości negocjacji UE sporządza traktat akcesyjny dla kraju kandydującego. Musi on zostać zatwierdzony przez Radę, Komisję i Parlament Europejski, a także ratyfikowany przez każdy kraj członkowski (co może wymagać głosowania w parlamencie albo przeprowadzenia referendum).

Co to oznacza dla Ukrainy?

Faktyczne rozpoczęcie negocjacji stanowi polityczny sygnał wsparcia walczącej Ukrainy, a także praktyczny krok ku jej integracji europejskiej. Dla społeczeństwa ukraińskiego, dla którego obrona przed Rosją ma znaczenie egzystencjonalne i tożsamościowe jako świadomy wybór kierunku zachodniego, jest to wydarzenie istotne symbolicznie.

KOMENTARZ PISM

Zwiększa też wewnętrznie wiarygodność prezydenta Wołodymyra Zełenskigo i jego obozu, która została nadwyrężona [skandalami korupcyjnymi](#). Utrzymanie tempa negocjacji będzie wymagało wdrażania zmian legislacyjnych i niepopularnych reform wymaganych przez UE (takich jak uszczelnienie systemu celnego i podatkowego, co przełoży się na wyższe koszty życia). Może to być utrudnione przez utrzymujący się w Radzie Najwyższej Ukrainy kryzys legislacyjny wywołany przez niską dyscyplinę głosowania. Do kluczowych kwestii w najbliższym czasie będzie należało także dokończenie reformy wymiaru sprawiedliwości i dalsza walka z korupcją.

Co to oznacza dla Mołdawii?

Także dla Mołdawii w ramach pierwszego klastra kluczową kwestią jest dokończenie reformy wymiaru sprawiedliwości, która umożliwi skuteczne ściganie korupcji i rozbijanie układów oligarchicznych, a także wzmocni sprzeciw wobec rosyjskich prób destabilizacji. Kluczowym elementem reformy jest finalizacja przedłużającej się lustracji uczciwości sędziów i prokuratorów. Rząd przygotowuje także odkładaną przez lata reformę administracyjną kraju, podzielonego obecnie według postsowieckiego modelu na 32 raiony i ok. 850 małych gmin (bez Naddniestrza) – w znacznej części całkowicie niewydolnych kadrowo i finansowo. Ma ona umożliwić skuteczniejsze rządzenie krajem i wdrażanie inwestycji, a także polepszyć dostęp do usług publicznych. Przyspieszeniu procesu dostosowywania państwa do akcesji służy ustanowiony przez UE w lutym ub.r. Instrument na rzecz Reform i Wzrostu dla Mołdawii na lata 2025–2027 o wartości 1,9 mld euro (dla porównania budżet Mołdawii na 2025 r. wynosił 4,4 mld euro, zaś łączna pomoc z Unii w ciągu ostatnich 10 lat – 3,5 mld euro). UE nie traktuje reintegracji Naddniestrza jako warunku koniecznego dla akcesji Mołdawii. Dlatego władze mołdawskie odkładają tę kwestię i liczą, że przystąpienie kraju do Unii wymusi na separatystach reintegrację.

Jakie są perspektywy przystąpienia obu państw do UE?

Pomimo politycznego powiązania procesów akcesyjnych Ukrainy i Mołdawii postęp w negocjacjach będzie zależał od progresu reform i adopcji *aquis* przez każdy kraj oddzielnie. Władze obu państw deklarują gotowość natychmiastowego otwarcia wszystkich klastrow oraz dążenie do zakończenia rozmów akcesyjnych przed 2028 r. i przystąpienia do Unii do 2030 r., choć doświadczenia z Bałkanów pokazują, że w takim czasie będzie to nieosiągalne. W przypadku i Ukrainy, i Mołdawii wyzwaniem będzie spełnienie tzw. kryteriów pośrednich dla rozdziałów 23 i 24, skupiających się na reformie sądownictwa i bezpieczeństwa – obejmują one m.in. walkę z korupcją i przygotowanie służb bezpieczeństwa (w tym służby celnej i granicznej) do integracji z UE. Tym samym postęp obu krajów będzie głównie zależeć od politycznej woli reform i wzmocnienia niezależnych instytucji państwowych. Parlament Mołdawii traktuje priorytetowo inicjatywy legislacyjne harmonizujące prawo krajowe z unijnym. Tymczasem w Ukrainie wyzwaniem będzie trwały się problem z utrzymaniem dyscypliny w głosowaniach w Radzie Najwyższej. Trudności w wypełnieniu wymogów akcesyjnych przez Ukrainę mogą wynikać z panującego w tym państwie przekonaniu, że wstąpienie do UE jest sprawą wyłącznie politycznej decyzji, która należy mu się ze względu na obronę Europy przed Rosją. Może to skutkować zaniedbaniem reform na rzecz presji politycznej na UE i kraje członkowskie. W perspektywie otwarcia kolejnych klastrow problem stanowić będzie także sytuacja gospodarcza Ukrainy, która ze względu na wojnę w pełni zależy od zewnętrznego finansowania i nie spełnia kryteriów stabilności makroekonomicznej, które są wymagane dla akcesji. Z powodu dotychczasowego powiązania obu krajów w procesie rozszerzenia pojawia się też ryzyko, że szybszy postęp Mołdawii w kompletowaniu wymogów formalnych będzie prowadził do napięć z Ukrainą.