Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 24.06.2022 www.osw.waw.pl

Początek długiej drogi. Ukraina i Mołdawia kandydatami do UE

Krzysztof Nieczypor, Kamil Całus

Na szczycie Rady Europejskiej (RE) 23 czerwca Ukraina i Mołdawia uzyskały status kandydatów do UE. Decyzja ta została określona jako historyczna zarówno przez kierownictwo UE, jak i władze Ukrainy i Mołdawii. Prezydent Wołodymyr Zełenski wskazał brak alternatywy dla przyszłego członkostwa i wezwał Radę Najwyższą do uchwalenia koniecznych reform, podobnie prezydent Maia Sandu zobowiązała się do dalszej modernizacji kraju. Akcent na reformy wynika z tego, że dalsze kroki na drodze do członkostwa będą zależeć od spełnienia warunków określonych w opiniach Komisji Europejskiej na temat wniosków Ukrainy i Mołdawii o członkostwo z 17 czerwca, a także tzw. kryteriów kopenhaskich oraz gotowości samej Unii do przyjęcia nowych państw. Warunki te dotyczą przede wszystkim reform wewnętrznych.

Na Ukrainie chodzi m.in. o reformę systemu sądownictwa, w tym prawne uregulowanie wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego, usprawnienie procesu powoływania członków Wyższej Rady Sądownictwa oraz Wyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów, dokończenie procesu wyboru szefa Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej i Narodowego Biura Antykorupcyjnego, a także implementację ustawy o deoligarchizacji państwa, zakończenie reformy prawodawstwa dotyczącego funkcjonowania rynku medialnego i praw mniejszości narodowych.

Podobne warunki postawiono Kiszyniowowi, od którego oczekuje się m.in.: kontynuacji rozpoczętej reformy wymiaru sprawiedliwości (w tym uwzględnienia związanych z nią uwag Komisji Weneckiej i OBWE), postępów w walce z korupcją, ograniczenia wpływów środowisk oligarchicznych na życie gospodarcze i polityczne oraz ochrony praw człowieka (w tym równości płci). W przypadku niespełnienia unijnych wymogów możliwe jest cofnięcie statusu kandydata.

Komentarz

- Decyzja RE stanowi przełom w relacjach Ukrainy i Mołdawii z UE. Potwierdzenie perspektywy członkowskiej stanowiło jeden z głównych celów ekip rządzących na Ukrainie od 2014 r. i w Mołdawii – po objęciu władzy przez prozachodnią Maię Sandu i partię PAS. Na pozytywną decyzję Rady wpłynęła radykalna zmiana sytuacji politycznej w Europie po inwazji Rosji na Ukrainę. Opór do tej pory sceptycznych państw (m.in. Niemiec, Francji, Austrii, Holandii i Danii) udało się przełamać m.in. dzięki utożsamieniu blokowania tej decyzji ze sprzyjaniem Rosji, a także poparciu tamtejszych społeczeństw

dla ukraińskich aspiracji. Przyznanie statusu kandydata obu krajom jest zatem wyrazem potwierdzenia wiarygodności UE w oczach obywateli, ale też stanowi sygnał wobec Moskwy, że UE nie godzi się na tworzenie przez Kreml strefy wpływów w Europie.

- Osiągnięcie porozumienia pomiędzy państwami od dawna popierającymi akcesję Ukrainy (przede wszystkim Polska, Litwa, Łotwa i Estonia) a krajami sceptyczne nastawionymi do tej idei zostało zarazem obwarowane wieloma warunkami. Konieczność przeprowadzenia szeregu reform przez Kijów i Kiszyniów, jeszcze przed decyzją o „dalszych krokach" na drodze do akcesji, sprawia, że nawet ich realizacja może nie wystarczyć do formalnego otwarcia negocjacji członkowskich. Z kolei wymóg spełnienia tzw. kryteriów kopenhaskich (bardzo ogólnych, co pozostawia szerokie pole do interpretacji) i gotowości samej UE do rozszerzenia (co można wiązać m.in. z postulatami reformy samej UE, w tym systemu głosowania) powoduje, że formalne postępy na ścieżce integracji z UE będą zależne nie tyle od sukcesu refom, ile od decyzji państw członkowskich. Proces ten będzie więc długotrwały, zbiurokratyzowany oraz w dużej mierze uzależniony od rozgrywek i politycznych ustaleń wewnątrzunijnych. Z jednej strony UE uzyskała silny instrument wpływu na Ukrainę i Mołdawię w zakresie reform, z drugiej jednak niektóre państwa wspólnoty mogą chcieć go wykorzystać do osiągnięcia innych celów, w tym do realizacji partykularnych interesów. Przykładem takiego podejścia jest postawa Węgier, na których żądanie wpisano warunek przeprowadzenia reformy ustawodawstwa dotyczącego ochrony mniejszości narodowych, co od wielu lat jest przyczyną napiętych relacji Budapesztu z Kijowem.
- Uzyskanie statusu państwa kandydującego do UE jest sukcesem prezydenta Zełenskiego i jego ekipy. Tocząca się wojna z Rosją nie tylko nie okazała się przeszkodą, lecz została uznana przez Kijów za dogodny moment do wywarcia skutecznej presji na UE poprzez umiejętne połącznie przyznania statusu ze wsparciem dla obrony suwerenności kraju. Integrację z UE popiera obecnie ponad 90% mieszkańców Ukrainy; w okresie rządów Zełenskiego odnotowano znaczące przyspieszenie we wdrażaniu zapisów umowy stowarzyszeniowej (z 43% w 2019 r. do 63% na koniec 2021 r.), a jednoznaczny kurs proeuropejski jest wyrazem dążenia do ostatecznego zerwania więzi z Rosją i trwałego związania się z Zachodem.
- Kijów sygnalizuje determinację do przeprowadzenia reform. W dniach poprzedzających szczyt RE Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła trzy ustawy z zakresu integracji europejskiej: ratyfikowała tzw. konwencję stambulską o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, ustawę o zasadach państwowej polityki antykorupcyjnej na lata 2021–2025 oraz ustawę regulującą zarządzanie odpadami. Członkostwo w UE jest jednym z priorytetów także głównych ukraińskich partii opozycyjnych, co zwiększa szanse na zapewnienie głosów w Radzie Najwyższej potrzebnych do przeprowadzenia kolejnych zmian wymaganych przez UE i zapowiadanych przez władze.
- Nadanie Mołdawii statusu kandydata do UE to sukces rządzącej tym krajem proeuropejskiej Partii Działania i Solidarności (PAS), która uczyniła z integracji europejskiej jeden z kluczowych elementów programu politycznego. Wpisuje się także w oczekiwania społeczeństwa – wejście do UE popiera obecnie ok. 55–60% Mołdawian, a ok. 1 mln z 2,6 mln mieszkańców kraju posiada paszporty rumuńskie, tj. formalnie jest

już obywatelami UE. Decyzję o złożeniu wniosku akcesyjnego (krok ten był planowany przez PAS w dłuższej perspektywie czasowej) Kiszyniów podjął w reakcji na analogiczne działanie Ukrainy. Z perspektywy władz mołdawskich uzyskanie statusu kandydata stanowi ważny impuls mobilizacyjny, który powinien przełożyć się na tempo reform, a także zakotwiczyć Mołdawię w strukturach zachodnich i utrudnić ewentualną reorientację kursu w polityce zagranicznej w razie zmiany władzy. Decyzja Unii doraźnie wzmacnia PAS, która w ostatnich miesiącach traci popularność. O ile w wyborach parlamentarnych w lipcu 2021 r. partia uzyskała niemal 53-procentowe poparcie, o tyle obecnie, zgodnie z sondażami z przełomu maja i czerwca, może liczyć na ok. 25% głosów (porównywalne są notowania prorosyjskiego Bloku Komunistów i Socjalistów, głównego ugrupowania opozycyjnego). Spadek popularności PAS wiąże się przede wszystkim z sytuacją ekonomiczną: rosnącymi cenami energii i paliw, wysoką inflacją etc.

- Decyzję RE krytykuje prorosyjska opozycja w Mołdawii, która uznaje ten krok za próbę przykrycia niepowodzeń rządu w polityce wewnętrznej. Były prezydent Igor Dodon zarzuca PAS m.in. ukrywanie warunków uzyskania statusu kandydata, sugerując, że w wyniku ich przyjęcia Mołdawia będzie zmuszona umożliwić obcokrajowcom zakup ziemi. Równocześnie przedstawiciele opozycji umniejszają znaczenie decyzji Unii, przywołując m.in. przykład Turcji, mającej status kandydata od 1999 r., a także wieszczą, że UE może przestać istnieć w ciągu najbliższej dekady. Integrację europejską konsekwentnie krytykuje również separatystyczne, kontrolowane przez Rosję Naddniestrze. Jeszcze w marcu w reakcji na wniosek o przyznanie Mołdawii statusu kandydata Tyraspol zarzucił Kiszyniowowi, że ten nie uwzględnił jego opinii, oraz zażądał uznania niepodległości Naddniestrza. Zarazem Naddniestrze od lat jest beneficjentem integracji Mołdawii z UE. Korzysta m.in. z reżimu wolnego handlu z Unią, będącą głównym odbiorcą naddniestrzańskiego eksportu (w 2021 r. 35% produkcji tego regionu trafiło na rynek unijny). Mołdawskie MSZ podkreśla, że proces integracji z UE prowadzony będzie równolegle z procesem reintegracji Naddniestrza z resztą Mołdawii.