

Okno z widokiem na członkostwo. Postępy Ukrainy i Mołdawii na drodze UE

Kamil Całus, Krzysztof Nieczypor

30 października Komisja Europejska (KE) opublikowała coroczne krajowe raporty zawierające szczegółową ocenę stanu przygotowania do akcesji państw kandydujących do UE, w tym Ukrainy i Mołdawii, a także ich postępów poczynionych w tym zakresie. Dokumenty podzielono na części tematyczne, które pokrywają się z sześcioma klastrami obejmującymi w sumie 33 rozdziały negocjacyjne.

Ocena obu krajów jest zasadniczo pozytywna – w przypadku Ukrainy podkreślono, że mimo rosyjskiej inwazji wykazała się ona „niezwykłą odpornością i zaangażowaniem w podążaniu europejską drogą”. Odnośnie do Mołdawii zwrócono uwagę na jej systematyczne postępy pomimo „bezprecedensowych wyzwań”, wynikających z intensyfikacji przez Moskwę działań hybrydowych obliczonych na wewnętrzną destabilizację tego państwa. W opinii KE Kijów i Kiszyniów znajdują się na podobnym etapie przygotowań do akcesji (zob. Aneks), a postępy zrobione w ostatnim roku pozwalają na otwarcie klastra pierwszego (i innych) w 2025 r. Obie stolice mają nadzieję, że sprzyjać temu będzie prezydencja Polski w Radzie UE w pierwszej połowie przyszłego roku.

„Pewien postęp” Ukrainy w warunkach wojennych

W pierwszym i zarazem najważniejszym klastrze, który dotyczy tzw. kwestii podstawowych (*Fundamentals* – m.in. praworządności, instytucji demokratycznych i sądownictwa) i jest otwierany na początku negocjacji akcesyjnych i zamykany jako ostatni, Ukraina osiągnęła „pewien” (trzy z pięciu rozdziałów) lub „ograniczony” (dwa rozdziały) postęp. Stan gotowości Kijowa do akcesji w zakresie harmonizacji krajowego prawa z unijnym w czterech rozdziałach określono sformułowaniem „na pewnym etapie przygotowań”, zaś w jednym – na „wczesnym etapie”¹.

Oceny te pozwoliły KE warunkowo zarekomendować otwarcie pierwszego, a także innych klastrów, już w pierwszej połowie przyszłego roku. Jest to zgodne z oczekiwaniami władz ukraińskich. Szef MSZ

¹ W ramach każdego z klastrów oceniono obecny stan gotowości według następujących pojęć: wczesny etap, pewien poziom przygotowania, umiarkowany, dobry i wysoki poziom zaawansowania. Dla opisu postępów poczynionych w okresie sprawozdawczym zastosowano skalę: regres, brak postępów, ograniczone, pewne, dobre i bardzo dobre postępy. Niektóre przypadki zaklasyfikowano również jako etapy pośrednie, a dokonany przez KE ocenom towarzyszą zalecenia i wytyczne dotyczące priorytetowych reform.

Andrij Sybiha zapowiedział, że Kijów liczy na otwarcie dwóch klastrów negocjacyjnych podczas polskiej prezydencji. Według ministra rozmowy dotyczące drugiego z nich (nie sprecyzował którego) miałyby się toczyć równolegle, a nie „jeden po drugim”².

W raporcie KE stwierdzono, że w okolicznościach obowiązującego na Ukrainie stanu wojennego część praw i wolności ograniczono, lecz

» Komisja Europejska pozytywnie oceniła zmiany w ukraińskim ustawodawstwie dotyczące ochrony praw mniejszości narodowych.

zastosowane restrykcje były proporcjonalne i uzasadnione. Wskazano też, że Rada Najwyższa Ukrainy (RN) nadal wypełnia swoją funkcję ustawodawczą, a kluczowe decyzje – zwłaszcza w kwestiach obronności i bezpieczeństwa – są przyjmowane wyraźną, ponadpartyjną większością. Zwrócono jednak uwagę, że niezbędne jest poszerzenie kontroli działań rządu przez parlament, w tym przede wszystkim w zakresie monitorowania przez opozycję procesu opracowywania i przyjmowania aktów prawnych. Odnosząc się do ograniczania przez kierownictwo RN wyjazdów zagranicznych opozycyjnych deputowanych, KE zaznaczyła jedynie konieczność „zapewnienia przestrzeni dla dialogu politycznego”, w tym za granicą.

W raporcie doceniono utworzenie instytucji odpowiedzialnych za integrację z UE oraz ich aktywne zaangażowanie w realizowany obecnie *screening* (przeгляд prawodawstwa w zakresie jego zgodności z unijnymi przepisami). Proces ten nadzorowany jest przez Rządowe Biuro Koordynacji Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej, na którego czele stoi wicepremier Olha Stefaniszyna, od czerwca pełniąca także funkcję przewodniczącej ukraińskiej grupy negocjatorów, a od września – również minister sprawiedliwości. Objęcie powyższych stanowisk to wynik docenienia przez Biuro Prezydenta jej dotychczasowej pracy. Resort sprawiedliwości pod kierownictwem Stefaniszyny ma przejść gruntowną reformę, służącą jak najszybszemu dostosowaniu jego funkcjonowania do unijnych wymogów. Ma to stanowić sygnał dla europejskich partnerów, że Ukraina priorytetowo traktuje integrację z UE. Jednocześnie przyznanie jednej osobie tak szerokiej kompetencji świadczy o szczupłym zapleczu kadrowym oraz rodzi wątpliwości co do szybkiej i skutecznej realizacji wszystkich powierzonych zadań.

Umiarkowanie pozytywnie oceniono **reformy w zakresie sądownictwa**, walki z korupcją i poszanowania praw podstawowych – Ukraina osiągnęła w tym zakresie „pewien poziom przygotowania” oraz poczyniła „pewne postępy”. KE zwróciła uwagę na problem wakatów w Wyższej Radzie Sądownictwa – odpowiadającej za dobór kadr sędziowskich i ich kontrolę – oraz w Sądzie Konstytucyjnym. W przypadku tego drugiego sprawa jest tym pilniejsza, że obecnie funkcję w nim pełni 14 sędziów, z których trzech zakończy dziewięcioletnią kadencję w styczniu 2025 r. Dalsza zwłoka w przeprowadzeniu reformy tego organu może spowodować paraliż jego działalności, ponieważ decyzje w nim podejmowane są prawomocne przy obecności co najmniej 12 członków spośród 18-osobowego składu. Pomimo braków kadrowych i finansowych KE oceniła, że „większość sądów na Ukrainie utrzymała wysoki stopień efektywności”.

Pozytywnie odniesiono się do postępów w **walce z korupcją**: w raporcie odnotowano, że kompetentne w tym obszarze organy (Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy i Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna) zachowały swoją skuteczność operacyjną i pozostają ważnymi instytucjonalnymi filarami państwa.

² Україна готова паралельно відкривати два переговорні кластери з ЄС на початку 2025 року, Інтерфакс-Україна, 13.11.2024, interfax.com.ua.

Istotnym wnioskiem w kontekście sporów Kijowa z Budapesztem jest stwierdzenie przez KE, że Ukraina spełniła zalecenia Komisji Weneckiej w zakresie **ochrony praw mniejszości narodowych**³. Zarekomendowano jednocześnie wdrożenie przepisów ratyfikowanej jeszcze w 2022 r. konwencji stambulskiej, poprawę systemu wsparcia dla osób niepełnosprawnych oraz zwiększenie liczby dochodzeń w sprawie tortur i złego traktowania w miejscach zatrzymań.

W kwestii **wolności słowa** uznano, że Ukraina znalazła się „pomiędzy pewnym a umiarkowanym poziomem przygotowania” oraz poczy-

» **W opinii Komisji Europejskiej organy ds. walki z korupcją pozostają ważnymi instytucjonalnymi filarami państwa ukraińskiego.**

niła „pewne postępy”. Sferę tę od dawna krytykują ukraińscy dziennikarze i opozycja z powodu de facto monopolizacji przekazu telewizyjnego przez rządzących za pomocą uruchomionego jeszcze w marcu 2022 r. tzw. telemaratonu – wspólnego pasma kilku kanałów, w którym występują niemal wyłącznie przedstawiciele władz. Choć nie zarzucono Kijowowi ograniczania wolności słowa, to odnotowanie przypadków nacisków na dziennikarzy i wyrażenie wątpliwości co do formy funkcjonowania tzw. telemaratonu stanowi sygnał ostrzegawczy dla decydentów. Dalsze próby zawężania dostępu opozycji do mediów pod pretekstem walki z rosyjską dezinformacją mogą wzbudzić obawy KE o stan praworządności i demokracji na Ukrainie⁴. Stosunkowo wysokie oceny Kijów uzyskał w obszarach reformowanych w ubiegłych latach w ramach **wdrażania zapisów umowy stowarzyszeniowej** i umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) oraz przygotowań do podpisania porozumienia w sprawie oceny zgodności i akceptacji wyrobów przemysłowych (ACAA). Dotyczy to zwłaszcza sfer, które wiążą się z dostępem ukraińskich firm do rynku unijnego, a więc tych zawartych w rozdziałach: swobodny handel towarami, polityka gospodarcza i monetarna, bezpieczeństwo żywnościowe, weterynaria i polityka fitosanitarna (postępy Kijowa w tych obszarach oceniono na umiarkowany poziom przygotowania), transformacja cyfrowa (pomiędzy umiarkowanym a dobrym poziomem przygotowania) i unia celna (dobry poziom przygotowania).

Jednocześnie trudności w adaptacji standardów unijnych Kijów napotyka w przyjmowaniu ustaw służących harmonizacji prawa związanego z zasadami gospodarki rynkowej. Proces reformowania państwa w tym zakresie oceniono jako „pewien postęp”, zaś ogólny stan przygotowania zaklasyfikowano na pomiędzy „wczesnym” (najniższym) a „pewnym poziomem przygotowania”.

Mołdawskie postępy i niedociągnięcia

Komisja Europejska ogólnie pozytywnie oceniła funkcjonowanie mołdawskiej demokracji w części raportu poświęconej kwestiom podstawowym. Zwróciła uwagę, że władze posuwają się niekiedy do kontrowersyjnych i przeczących standardom międzynarodowym działań. Za przykład tego wskazała decyzję o wyrejestrowaniu powiązanej z Ilanem Șorem (ukrywającym się w Rosji mołdawskim oligarchą, który został skazany na 15 lat pozbawienia wolności za udział w kradzieży 1 mld dolarów z lokalnych banków w 2014 r.) partii Szansa z list wyborczych 5 listopada 2023 r. Choć samo skreślenie tego ugrupowania z list nie budziło wątpliwości (uzasadniano to finansowaniem partii przez Rosję), to krytykę KE wywołał fakt, że zrobiono to zaledwie dwa dni przed wyborami samorządowymi. W raporcie Kiszyniów został też wezwany do wydłużenia procesu konsultacji społecznych przy procedowaniu ustaw – na problem zbyt krótkiego ich czasu zwracają zresztą regularnie uwagę również

³ M. Jędrzyśiak, K. Nieczypor et al., *Ukraina: kolejna zmiana przepisów o mniejszościach narodowych*, OSW, 13.12.2023, osw.waw.pl.

⁴ Przykładem są skargi jednego z czołowych ukraińskich portali informacyjnych dotyczące nacisków ze strony Biura Prezydenta Ukrainy. Zob. M. Jędrzyśiak, *Systemowe naciski władz ukraińskich na media*, OSW, 15.10.2024, osw.waw.pl.

przedstawiciele trzeciego sektora w Mołdawii. Wśród istotnych niedociągnięć tego państwa znalazła się także wciąż nieprzeprowadzona reforma samorządowa.

Komisja podkreśliła wyraźne postępy w obszarze, w którym do tej pory władzom w Kiszyniowie najtrudniej było wprowadzać zmiany – **wymiarze sprawiedliwości**. Doceniono m.in. przebieg trwającego od 2022 r. procesu lustracji (*vettingu*) sędziów i prokuratorów oraz powiązane z nim ponowne obsadzenie stanowisk w głównych instytucjach sądownictwa. Składy Najwyższej Rady Prokuratury (CSP) i Najwyższej Rady Sądownictwa (CSM) zostały już skomponowane na nowo (w CSM brakuje jednego członka), a same instytucje stały się w pełni funkcjonalne.

Po trzech latach, w czerwcu 2024 r., udało się także powołać nowego prokuratora generalnego – do tej pory (od pozbawienia

» **Zdaniem Komisji Europejskiej Mołdawia kontynuuje postępy na drodze do przystąpienia do UE pomimo rosyjskich prób destabilizacji państwa.**

tego stanowiska Alexandra Stoianoglo w 2021 r.) funkcję tę sprawował pełniący obowiązki. Mimo pozytywnej oceny postępów w zakresie toczącego się procesu lustracyjnego w raporcie zwrócono też uwagę na konieczność jego kontynuacji, w tym jak najszybszego przywrócenia pracy Sądu Najwyższego, w którym obsada stanowisk dopiero się rozpoczęła. Niezależnie od tego KE wezwała również Kiszyniów do poprawy efektywności działania sądów, a przede wszystkim skrócenia czasu prowadzenia postępowań.

Zwrócono także uwagę na niezadowalającą skuteczność **postępowań antykorupcyjnych**, rzadko kończących się wyrokami skazującymi. KE zaapelowała do władz, by wzmocniły koordynację prac między dwiema kluczowymi instytucjami zajmującymi się walką z korupcją – Narodowym Centrum Antykorupcyjnym (CNA) i Prokuraturą Antykorupcyjną, które w ostatnich miesiącach konkurowały ze sobą o prowadzenie ważnych postępowań.

Co zaskakujące, w raporcie krytycznie odniesiono się do postępów Kiszyniowa w zagwarantowaniu obywatelom **prawa do wolności słowa**. Choć sytuacja w tej sferze w Mołdawii nie jest zła (KE oceniła, że poczyniła ona w tym zakresie „pewne postępy” i osiągnęła „pewien poziom przygotowania”), zwrócono uwagę m.in. na to, że władze niewiele zrobiły w celu zwiększenia ochrony dziennikarzy, którzy wciąż doświadczają zastraszania, a odpowiednie organy nadal często nie traktują tego problemu poważnie. Podkreślono także, że walka z rosyjskimi działaniami hybrydowymi w sferze mediów musi odbywać się w zgodzie ze standardami międzynarodowymi, co stanowiło zawołowaną krytykę władz, po tym jak w 2024 r. zawiesiły one licencję dla pięciu stacji telewizyjnych (powiązanych z Rosją lub szerzących rosyjską propagandę).

Wskazane w pozostałych rozdziałach kluczowe problemy i niedociągnięcia dotyczyły **gospodarki oraz sektora finansowego**. Autorzy raportu odnotowali ograniczony postęp w dostosowywaniu państwa do funkcjonowania w warunkach wolnej konkurencji na wspólnotowym rynku; wątpliwości KE wzbudziła niezależność Narodowego Banku Mołdawii po pozbawieniu stanowiska jego dotychczasowego dyrektora przez parlament w 2023 r. Zauważono także pewne opóźnienia we wprowadzaniu przepisów standaryzacyjnych oraz tych w zakresie regulacji ochrony konkurencji.

Priorytetem kwestie podstawowe

Większość rozdziałów raportu poświęconego Ukrainie KE oceniła na „pewien poziom przygotowania” (18 rozdziałów, przede wszystkim w klastrach dotyczących kwestii fundamentalnych, rynku wewnętrznego oraz zielonej agendy i zrównoważonych połączeń) oraz „wczesny poziom” (rozdziały: kontrola finansowa, swoboda ruchu pracowników, polityka socjalna i zatrudnienie, rolnictwo i rozwój

obszarów wiejskich, przepisy finansowe i budżetowe). „Dobry poziom” odnotowano jedynie w rozdziałach o energii oraz relacjach zewnętrznych.

W okresie objętym sprawozdaniem Kijów dokonał jedynie „pewnego postępu” w 17 rozdziałach, a „ograniczonego postępu” – w przypadku dziewięciu. Świadczy to o relatywnie niskim ogólnym poziomie przygotowania do negocjacji akcesyjnych, zwłaszcza w tych obszarach, które należą do najbardziej newralgicznych z punktu widzenia interesów poszczególnych krajów członkowskich (rolnictwo, zatrudnienie, kontrola finansowa oraz przepisy finansowe i budżetowe). Sytuacja ta wynika jednak nie tyle z braku determinacji władz ukraińskich, ile z wciąż wczesnego etapu rozmów akcesyjnych, rozpoczętych dopiero w czerwcu br. wraz z uzgodnieniem przez Radę UE ram negocjacyjnych z Ukrainą (i Mołdawią)⁵.

Ponadto oceny Kijowa to rezultat skupienia się przez niego w ciągu ostatnich miesięcy na *screeningu* w zakresie pierwszego klastra.

„ Ukraina i Mołdawia oczekują przyspieszenia procesu integracji podczas polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej.

13 listopada Stefaniszyna poinformowała o zakończeniu tego procesu oraz zapowiedziała spodziewany w ciągu najbliższych sześciu tygodni raport KE, mający określić warunki otwarcia negocjacji w tym obszarze – Kijów ma nadzieję, że będzie to możliwe już na początku 2025 r. (podczas polskiej prezydencji). Osiągnięcie tego celu przybliżyła zawarta w raporcie jednoznaczna ocena KE dotycząca praw mniejszości narodowych, która pozbawia Budapeszt merytorycznych (choć nie politycznych) przesłanek dalszego blokowania procesu integracyjnego Ukrainy.

Władze Mołdawii są zdeterminowane, by rozmowy akcesyjne poprowadzone zostały możliwie najszybciej – Kiszyniów chciałby rozpocząć zamykanie poszczególnych klastrów negocjacyjnych już w 2027 r. Na drodze ku temu może stanąć jednak niska efektywność tamtejszej administracji, wynikająca przede wszystkim z niewielkiej liczby zatrudnionych w niej pracowników. W przedstawicielstwie Mołdawii w Brukseli pracuje mniej niż 10 osób, a główna negocjator – wicepremier i minister ds. integracji europejskiej Cristina Gherasimov – dysponuje niewielkim zespołem. Dalszy przebieg rozmów z UE będzie jednak zależał przede wszystkim od sytuacji wewnętrznej w państwie, a zwłaszcza od wyników wyborów parlamentarnych planowanych na połowę 2025 r. oraz od kształtu kolejnego rządu⁶.

⁵ K. Nieczypor, A. Sadecki, M. Szpala, *Ukraina: inauguracja negocjacji akcesyjnych z UE*, OSW, 26.06.2024, osw.waw.pl.

⁶ K. Całus, *Mołdawia: reelekcja Mai Sandu dzięki głosom diaspory*, OSW, 4.11.2024, osw.waw.pl.

ANEKS

Przedstawiona w raportach Komisji Europejskiej ocena stanu przygotowania Ukrainy i Mołdawii do integracji z UE

Metodologia	
wczesny etap przygotowania (0)	dobry poziom przygotowania (3)
umiarkowany poziom przygotowania (2)	wysoki poziom zaawansowania (4)

	Ukraina			Mołdawia		
	2022/2023	2023	2024	2022/2023	2023	2024
1. Kwestie podstawowe						
23 Sądownictwo i prawa podstawowe		1	1		1	1
24 Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo	1	1	1	1	1	1
5 Zamówienia publiczne	1	1	1	0	1	1
18 Statystyka	1	1	1	1	1	1
32 Kontrola finansowa	0	0	0	0	0	0
2. Rynek wewnętrzny						
1 Swobodny przepływ towarów	2	2	2	1	1	1
2 Swobodny przepływ pracowników	0	0	0	0	0	0
3 Zakładanie przedsiębiorstw i świadczenie usług	1	1	1	1	1	1
4 Swobodny przepływ kapitału	1	1,5	1,5	1	1,5	1,5
5 Zamówienia publiczne	1	1	1	0	1	1
6 Prawo spółek	1	1	1	0	0,5	0,5
7 Prawo własności intelektualnej	0	1	1	1	1	1
8 Polityka konkurencji	1	1	1	1	1	1
9 Usługi finansowe	1	1	1	0	1	1
28 Ochrona konsumentów i zdrowia	1	1	1	1	1	1
3. Konkurencyjność i wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu						
10 Społeczeństwo informacyjne i media	2	2,5	2,5	1	1	1
16 Podatki	1	1	1	0	1	1
17 Polityka gospodarcza i pieniężna	2	2	2	1	1	1
19 Polityka społeczna i zatrudnienie	0	0	0	0	1	1
20 Przedsiębiorstwa i polityka przemysłowa	1	1	1,5	1	1	1
25 Nauka i badania	2	2	2	2	2	2
26 Edukacja i kultura	1	1	1	1	1	1,5
29 Unia celna	3	3	3	1	1,5	2

4. Zielona agenda i zrównoważona łączność						
14 Polityka transportowa	1	1	1	1	1	1
15 Energia	3	3	3	1	1,5	2
21 Sieci transeuropejskie	1	1	1	1	1	1
27 Środowisko i zmiany klimatu	0	1	1	0	0	0,5
5. Zasoby, rolnictwo i spójność						
11 Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	0	0	0	0	0	0
12 Bezpieczeństwo żywności, weterynaria	2	2	2	1	1	1
13 Rybołówstwo	0	1	1	0	0	0
22 Polityka regionalna, instrumenty strukturalne	1	1	1	0	0	1
33 Przepisy finansowe i budżetowe	0	0	0	0	0	0
6. Stosunki zewnętrzne						
30 Stosunki zewnętrzne	3	3	3	2	2	2
31 Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony	3	3	3	2	2,5	2,5
Razem	37	42	42,5	23	30,5	32,5

Źródło: Scorecard 2024 - What the Commission assessments reveal, European Stability Initiative, 31.10.2024, esiweb.org.