

Klasterze, otwórz się! Szanse i zagrożenia Ukrainy na drodze do UE

Krzysztof Nieczypor

Przejęcie przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE od 1 stycznia br. Kijów uznaje za szansę na zdynamizowanie procesu integracji z Unią Europejską. Celem Ukrainy jest otwarcie negocjacji w co najmniej trzech z sześciu klastrów, a w pozostałych trzech – w następnym półroczu podczas duńskiej prezydencji. Realizację tych zamierzeń warunkuje uzyskanie aprobaty wszystkich członków UE w kwestii spełnienia przez Kijów kryteriów otwarcia poszczególnych rozdziałów. W przypadku pierwszego klastra – najważniejszego, gdyż niezbędnego do otwarcia kolejnych; dotyczącego spraw podstawowych (*fundamentals*) – państwa członkowskie muszą zaakceptować opracowane przez Ukrainę i uzgodnione z Komisją Europejską (KE) trzy mapy drogowe.

Uzyskanie zgody wszystkich członków UE już obecnie napotyka trudności – w lutym Węgry uniemożliwiły otwarcie pierwszego klastra, domagając się rozszerzenia praw mniejszości węgierskiej. Z kolei na Ukrainie wdrażanie prawa unijnego utrudnia trwająca wojna z Rosją, a także specyfika uwarunkowań instytucjonalnych i politycznych administracji państwowej. Wyzwanie stanowi niski potencjał merytoryczny i kadrowy organów państwa odpowiedzialnych za wdrażanie reform i dostosowywanie prawa krajowego do unijnego. Ukraińscy decydenci są też przekonani, że postępy w procesie eurointegracji zależą nie tyle od skali i tempa reform, ile od woli politycznej państw członkowskich.

Integracyjne ożywienie

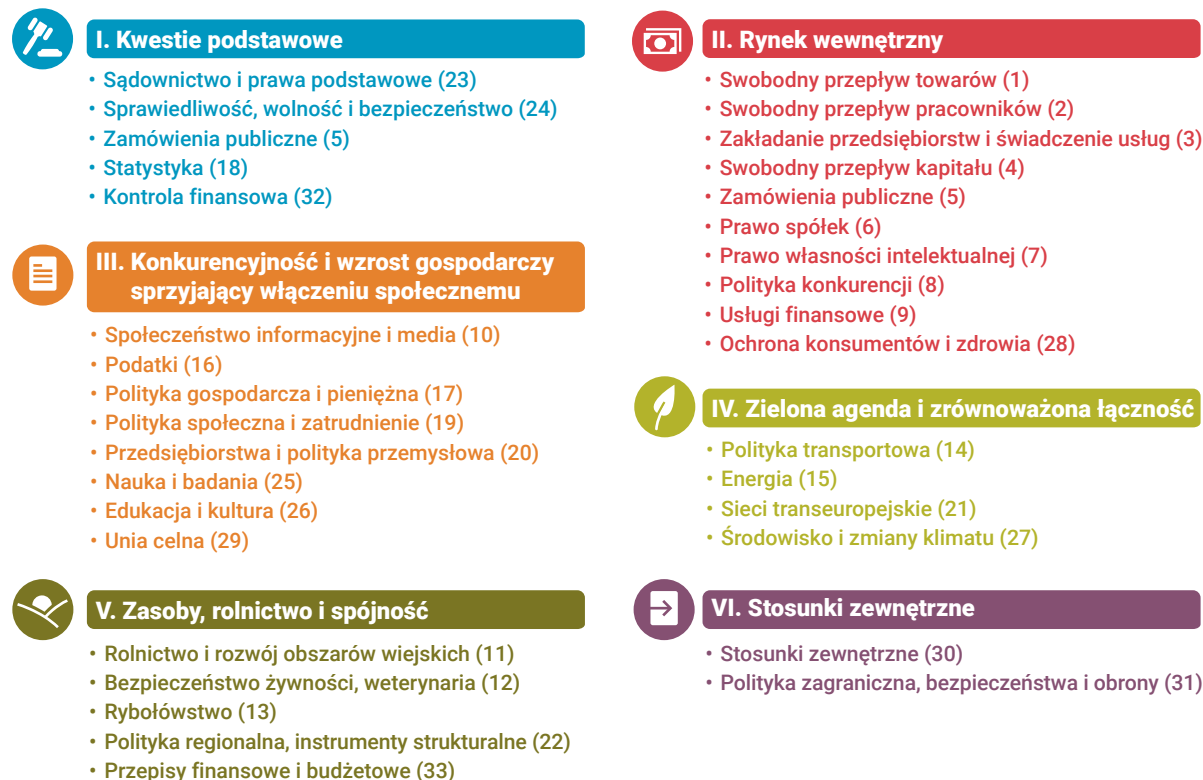
Od złożenia wniosku o członkostwo w UE w lutym 2022 r. Kijów utrzymuje wzmożoną aktywność w procesie integracji europejskiej¹. Władze Ukrainy – świadome dziejowej szansy, jaką jest poparcie UE dla tego państwa w wojnie z Rosją i uznanie akcesji za formę wsparcia dla broniącego się kraju – dążą do zachowania wysokiego tempa integracji. W lutym premier Denys Szmyhal zapowiedział, że Ukraina najpóźniej w ciągu półtora roku będzie w stanie przyjąć cały dorobek prawny UE.

Ten optymistyczny scenariusz, wspierany przez KE, lecz warunkowany wieloma reformami, zakłada udzielenie przez państwa członkowskie zgody na otwarcie do końca 2025 r. wszystkich sześciu klastrów grupujących 33 rozdziały negocjacyjne, a w dalszej perspektywie – dwóch dodatkowych rozdziałów odnoszących się do reprezentacji w organach UE oraz do wszystkich innych kwestii, które pojawiają

¹ K. Nieczypor, A. Sadecki, M. Szpala, *Ukraina: inauguracja negocjacji akcesyjnych z UE*, OSW, 26.06.2024, osw.waw.pl.

się w trakcie negocjacji, a nie są objęte żadnym innym rozdziałem negocjacyjnym². W kwietniu miałby zostać otwarty pierwszy klaster, w czerwcu – drugi dotyczący rynku wewnętrznego oraz szósty dotyczący spraw zewnętrznych, zaś do końca roku – trzy pozostałe.

Wykres 1. Podział tematyczny *acquis communautaire* na klastry i rozdziały negocjacyjne w ramach procesu integracji z UE



Źródło: *The EU accession process – step-by-step*, Komisja Europejska, październik 2024, enlargement.ec.europa.eu.

Pierwszy klaster Unia Europejska traktuje priorytetowo, ponieważ dotyczy on podstawowych kwestii związanych z praworządnością, funkcjonowaniem instytucji demokratycznych, systemem sądownictwa i reformą administracji publicznej. Kryteria spełnienia tych wymogów są bardzo ogólne i w znacznej części nie dotyczą przyjęcia konkretnych regulacji prawnych. Pozostawia to niezwykle szerokie pole do interpretacji i sprawia, że formalne uznanie osiągnięć w tym zakresie zależy w równym stopniu od sukcesu reform, jak i od oceny państw członkowskich. Klaster ten jest otwierany jako pierwszy, a zamykany jako ostatni, zaś w przypadku braku postępów reform w tym obszarze cały proces negocjacji może zostać istotnie spowolniony.

Aby spełnić formalne kryteria otwarcia pierwszego klastra (*opening benchmarks*), Ukraina we współpracy z KE opracowała trzy mapy drogowe: w zakresie praworządności, reformy administracji publicznej i funkcjonowania instytucji demokratycznych. Dotyczą one w szczególności reform kodeksu wyborczego (m.in. zwiększenia przestrzegania zasady tajności głosowania w lokalach wyborczych, wprowadzenia wyższej transparentności finansowania ugrupowań politycznych oraz zapewnienia równego dostępu sił politycznych do mediów), zwiększenia udziału opozycji i społeczeństwa obywatelskiego w pracach parlamentu. Istotnym elementem oceny postępów w ramach każdego z klastrów będzie walka z korupcją.

² *The EU accession process – step-by-step*, Komisja Europejska, październik 2024, enlargement.ec.europa.eu.

Mapy drogowe oparto na rezultatach zakończonego w styczniu przeglądu zgodności ukraińskiego prawodawstwa z unijnym (tzw. *screening*) w zakresie obszarów tematycznych pierwszego klastra. Po ich przyjęciu Rada Europejska jednomyślnie będzie decydować o otwarciu pierwszego klastra, a potem – kolejnych oraz rozdziałów negocjacyjnych. Jeśli postępy zostaną uznane za satysfakcjonujące, KE może zalecić „tymczasowe zamknięcie” danego klastra lub rozdziału, jednak decyzję o ich otwarciu i zamknięciu podejmuje jednomyślnie Rada Unii Europejskiej.

Na przeszkodzie realizacji ambitnych planów Kijowa stanęły Węgry, które w połowie lutego odmówiły udzielenia zgody na otwarcie pierwszego klastra. Za oficjalny

powód podano formułowane od lat żądanie zmian w ukraińskim ustawodawstwie dotyczącym mniejszości narodowych³, będące de facto pretekstem do blokowania nie tylko akcesji Ukrainy, lecz także różnych form pomocy UE dla walczącego kraju. Prezydent Wołodymyr Zełenski wezwał europejskich liderów do zmuszenia Budapesztu do zaprzestania „bezmyślnego” sprzeciwiania się otwarciu klastrów⁴.

» Kijów chce wykorzystać polską (w pierwszym półroczu) i duńską (w drugim półroczu) prezydencję w Radzie UE do otwarcia wszystkich klastrów negocjacyjnych.

Fundamentalne problemy

Komisja Europejska, a szczególnie przewodnicząca Ursula von der Layen, zachęca Ukrainę do podjęcia wysiłków i przychylnie odnosi się do otwarcia wszystkich klastrów do końca 2025 r. Na przeszkodzie temu mogą jednak stać buksujące reformy systemu sprawiedliwości i organów porządku prawnego, zapoczątkowane po 2014 r., które niezmiennie są bolączką kolejnych ekip rządzących. Z kolei prace podmiotów odpowiedzialnych za walkę z korupcją (przede wszystkim Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy oraz Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej) regularnie zakłócają konflikty wynikające z ambicji polityków i obaw władz przed niezależnymi instytucjami⁵.

Ponadto pomimo formalnego wypełnienia rekomendacji KE dotyczących systemu sprawiedliwości – m.in. wdrożenia zapisów prawnych dotyczących procedury wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego, wznowienia działalności organów odpowiadających za dobór kadr sędziowskich i ich kontrolę (Wyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów i Wyższa Rada Sądownictwa) – ten obszar wciąż pozostaje jedną z najbardziej korupcjogennych i narażonych na naciski polityczne sferą życia publicznego⁶.

Innym ważnym zadaniem w ramach pierwszego klastra będzie reforma administracji publicznej. Główne założenia zmian to stworzenie kompetentnej i niezależnej służby cywilnej, zapewnienie transparentnego procesu podejmowania decyzji administracyjnych oraz ograniczanie ingerencji politycznej w funkcjonowanie organów administracji państwowej. Przeszkodą w osiągnięciu tych celów będzie obowiązujący od lutego 2022 r. stan wojenny. Ograniczenia nałożone z tego tytułu, takie jak zamknięcie części rejestrów publicznych (m.in. osób prawnych, przedsiębiorców indywidualnych i organizacji publicznych, sprawozdań finansowych spółek skarbu państwa, orzeczeń sądowych), zmniejszenie kontroli obywatelskiej nad procesami ustawodawczymi, anulowanie konkursów na stanowiska w służbie publicznej oraz redukcja dostępu do oświadczeń majątkowych urzędników służby cywilnej, doprowadziły do istotnego spadku przejrzystości w administracji publicznej.

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

⁴ I. Gizińska, A. Sadecki, K. Sienicki, *Zaostrzenie kursu Węgier wobec Ukrainy*, OSW, 28.03.2025, osw.waw.pl.

⁵ J. Rogoża, *Ukraina: nowy szef Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej*, OSW, 20.07.2022, osw.waw.pl.

⁶ Zgodnie z opublikowanym w marcu 2025 r. sondażem opinii publicznej, wykonanym na zamówienie Krajowej Agencji Zapobiegania Korupcji, znaczna część mieszkańców Ukrainy (prawie 80% respondentów) uznaje korupcję za najważniejszy – poza toczącym się konfliktem z Rosją – problem państwa ukraińskiego. Jednocześnie za najbardziej skorumpowaną sferę wskazują oni system sądownictwa (trzeci rok z rzędu). Zob. *Національне агентство з питань запобігання корупції*, 2025, nazk.gov.ua.

Znacznie lepiej sytuacja przedstawia się w klastrze szóstym – relacje zewnętrzne – obejmującym harmonizację ukraińskiej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony z unijną. W raporcie KE z 30 października 2024 r., zawierającym szczegółową analizę stanu przygotowania do akcesji, Ukrainę oceniono w tej sferze jako „dobrze przygotowaną”⁷.

Warto pamiętać, że Kijów nie rozpoczyna procesu adaptacji *acquis* od zera. Istotnym atutem jest trwająca od stycznia 2016 r. integracja sektorowa Ukrainy z jednolitym

Proces implementacji unijnego dorobku prawnego będzie pociągał za sobą konieczność reform w wielu obszarach obejmujących prawie wszystkie aspekty życia społecznego i gospodarczego.

rynkiem UE na podstawie umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA), będącej częścią obowiązującej od września 2017 r. umowy stowarzyszeniowej (AA). Umożliwiła ona państwu ukraińskiemu w znacznej mierze przygotowanie się instytucjonalne i metodologiczne do procesu adaptacji unijnego prawa. Realizując zobowiązania wynikające z tych porozumień, Kijów poczynił wymierne postępy w zakresie harmonizacji prawodawstwa dotyczącego działalności przedsiębiorstw czy zamówień publicznych, a także swobodnego przepływu osób oraz kapitału. Zgodnie z informacjami władz Ukraina zdołała wdrożyć aż 81% wszystkich zobowiązań wynikających z AA⁸. Wyzwanie stanowi natomiast przeprowadzenie zmian prawnych związanych z dostępem obywateli UE do ukraińskiego rynku pracy. Niemniej, z uwagi na to, że zarówno AA, jak i DCFTA przewidują częściową synchronizację ukraińskiego prawodawstwa z unijnym, a nie pełną jego adaptację, wciąż pozostaje wiele do zrobienia.

Instytucjonalna architektura integracji z UE

Najważniejszym urzędem koordynującym zbliżenie Ukrainy z UE jest od 2016 r. wicepremier ds. europejskiej i euroatlantyckiej integracji. Przewodniczy on pracom Rządowego Komitetu ds. Europejskiej i Euroatlantyckiej Integracji, Współpracy Międzynarodowej, Bezpieczeństwa, Obrony i Rozwoju Regionalnego, w którego skład wchodzi specjalnie powoływani w każdym z resortów wiceministrowie odpowiedzialni za integrację europejską. Od czerwca 2020 r. funkcję tę sprawuje Olha Stefaniszyna, która od września 2024 r. piastuje także stanowisko ministra sprawiedliwości.

W czerwcu 2024 r. Stefaniszyna stanęła na czele 35-osobowej delegacji odpowiedzialnej za prowadzenie rozmów z UE, a w sierpniu została przewodniczącą Międzyresortowej Grupy Roboczej ds. Negocjacji ws. Przystąpienia Ukrainy do UE. Jako główna negocjatorka odpowiada za koordynację działań w zakresie adaptacji *acquis* oraz formułowanie stanowiska Kijowa w rozmowach akcesyjnych z Brukselą. Istotnym politycznie organem jest również powstały w 2021 r. Departament ds. Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej Biura Prezydenta, którym kieruje Ihor Żowkwa, jeden z zastępców szefa Biura Prezydenta (BP) Andrija Jermaka. Do zadań tego urzędu należy koordynacja – w porozumieniu z wicepremier Stefaniszyną – procesu eurointegracji.

Oprócz wiceministrów ds. eurointegracji od 2017 r. w wybranych ministerstwach funkcjonują też Dyrektoriaty ds. Planowania Strategicznego i Integracji Europejskiej, które odpowiadają m.in. za współpracę z KE i sektorowymi ministerstwami w krajach UE oraz za monitoring i realizację polityki eurointegracyjnej w ramach danego resortu. Z kolei organem odpowiedzialnym za opiniowanie oraz dostarczanie analiz i ekspertyz dotyczących procedowanych aktów prawnych odnośnie do ich

⁷ K. Całus, K. Nieczypor, *Okno z widokiem na członkostwo. Postępy Ukrainy i Mołdawii na drodze do UE*, „Komentarze OSW”, nr 634, 29.11.2024, osw.waw.pl.

⁸ Natomiast według niezależnych ekspertów Kijów zdołał na koniec 2022 r. (brak nowszych danych) wdrożyć ok. 55% zobowiązań AA, z czego zaledwie ok. 30% wypełnił całkowicie. Z kolei w ok. 20% nie odnotowano żadnego postępu, a w 47% – jedynie częściowy. Władze informowały o osiągnięciu poziomu 72% wypełnienia umowy za ten sam okres. Zob. *Ukraine and the Association Agreement Implementation Monitoring 2014–2022*, Ukrainian Centre for European Policy, Kyiv 2023, ucep.org.ua.

zgodności z zobowiązaniami wobec UE i prawem unijnym jest utworzone w 2014 r. Rządowe Biuro Koordynacji Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej. Jego pracami kieruje od 2023 r. Ołeksandr Ilkow.

Od 2002 r. w Radzie Najwyższej Ukrainy działa Komitet Parlamentarny ds. Integracji Europejskiej, który ocenia zgodność każdego projektu ustawy z zobowiązaniami państwa w zakresie integracji europejskiej. Opinie Komitetu nie są jednak wiążące i nie niosą konsekwencji prawnych. Ponadto odpowiada on m.in. za utrzymywanie relacji na poziomie parlamentarnym z UE i państwami członkowskimi. Choć pracami Komitetu kieruje deputowana opozycyjnej Europejskiej Solidarności Iwanna Kłympusz-Cyncadze, to w trakcie trwającej kadencji Rady Najwyższej przegłosowano aż 93% projektów ustaw, które organ ten rozpatruje⁹. Ponadto proeuropejskie akty prawne cieszą się z reguły ponadpartyjnym poparciem deputowanych – średnio 62% członków parlamentu wszystkich partii głosuje za ich przyjęciem, pozostali zaś w większości wstrzymują się od głosu lub są nieobecni¹⁰.

Faktyczna kontrola polityczna BP nad pozostałymi ośrodkami, w tym przede wszystkim wicepremier ds. integracji europejskiej, może negatywnie wpłynąć na przejrzysty podział kompetencji między odpowiedzialnymi instytucjami. Pomimo dobrej dotychczasowej współpracy Stefaniszynej i Żowkwy układ ten wzbudza także wątpliwości w zakresie podejmowania kluczowych decyzji w negocjacjach z UE. Niesie on również ryzyko nadmiernego upolitycznienia procesu eurointegracji z powodu skupiania się kierownictwa BP na efektach wizerunkowych.

Wykres 2. Organy odpowiedzialne za integrację Ukrainy z UE



Prezydent Ukrainy oraz Departament ds. Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej Biura Prezydenta

- gwarantowanie realizacji strategicznego kursu państwa na pełne członkostwo Ukrainy w UE
- polityczna koordynacja procesu integracji Ukrainy z UE
- dialog polityczny z UE
- udział w szczytach Ukraina–UE oraz Partnerstwa Wschodniego



Rada Najwyższa i Komitet ds. Integracji z Unią Europejską

- określenie zasad realizacji strategicznego kursu na pełne członkostwo Ukrainy w UE
- ocena zgodności projektów aktów prawnych z zobowiązaniami Ukrainy w zakresie integracji europejskiej
- utrzymywanie relacji na poziomie parlamentarnym z UE i państwami członkowskimi



Wicepremier ds. integracji europejskiej i euroatlantyckiej

- koordynacja działań w zakresie adaptacji *acquis*
- formułowanie stanowiska Kijowa w rozmowach akcesyjnych z Brukselą
- stały dialog z instytucjami UE
- koordynacja polityczna działalności ministerstw



Rządowe Biuro Koordynacji Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej

- opiniowanie oraz dostarczanie analiz i ekspertyz dotyczących procedowanych aktów prawnych odnośnie do ich zgodności z zobowiązaniami wobec UE i z prawem unijnym



Ministerstwa oraz Dyrektoriaty ds. Planowania Strategicznego i Integracji Europejskiej

- współpraca z KE oraz sektorowymi ministerstwami w krajach UE
- monitoring i realizacja polityki eurointegracyjnej w ramach danego resortu

Źródło: Associatio4U, facebook.com/association4u.ua

⁹ С. Лазарова, В. Мікула, *Євроінтеграційні законопроекти мають найвищу підтримку у Верховній Раді*, ЧЕСНО, 7.01.2025, chesno.org.

¹⁰ О. Саліженко, *Через терни до зірок: як Верховна Рада адаптує українське законодавство до вимог ЄС*, ЧЕСНО, 25.06.2024, chesno.org.

Niewystarczający potencjał administracyjny...

Na możliwości administracji w istotny sposób wpływa tocząca się wojna z Rosją. Głównym problemem jest odpływ kadr spowodowany emigracją (w tym urzędników średniego szczebla, które wyjechały za granicę), mobilizacją wojskową mężczyzn oraz odejściami na skutek obniżenia wynagrodzeń (średnia pensja urzędnika państwowego wynosi ok. 500 dolarów miesięcznie, a ta naczelnika departamentu nie przekracza 1 tys. dolarów). Na posadach urzędniczych pozostały w większości osoby starsze bez odpowiednich kompetencji i entuzjazmu lub bardzo młode, bez doświadczenia i wiedzy.

Równie ważny problem to brak znajomości języka angielskiego. Zaledwie jedna trzecia kadry urzędniczej ma umiejętności ję-

» Wdrażanie prawa unijnego będzie utrudniać specyfika uwarunkowań instytucjonalnych i politycznych ukraińskiej administracji.

zykowe na poziomie B1, a 16% – na poziomie B2 i wyżej. Jedyne ok. 60% urzędników zaangażowanych w proces integracji posiada wiedzę na temat specyfiki unijnego tworzenia prawa¹¹. Tłumaczenie dokumentacji unijnej, wymagającej znajomości skomplikowanego i fachowego języka prawniczego, jest niezwykle czasochłonne i absorbuje znaczną część pracowników¹². Sytuacja ta ulega jednak systematycznej poprawie, m.in. dzięki szkoleniom kadry urzędniczej w Krajowej Szkole Administracji Publicznej w ramach Akademii Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego oraz w Kolegium Europejskim w Natolinie w ramach projektu Natolin4Capacity Building. Wsparciem w tym zakresie będzie także organizacja staży zawodowych w KE dla urzędników¹³.

Czynnikiem zniechęcającym do podejmowania pracy w administracji publicznej jest objęcie stanowisk urzędniczych monitoringiem służb antykorupcyjnych. Ponadto nie cieszy się ona prestiżem społecznym, a tym samym zainteresowaniem osób ambitnych i wykształconych. Problemy kadry urzędniczej narastają też wskutek regulacji dotyczących służby cywilnej. Ustawę z 2019 r. wprowadzającą obowiązek przeprowadzania konkursów na objęcie stanowisk urzędniczych zawieszono w 2020 r. w związku z pandemią COVID-19. Następnie w 2022 r., ze względu na wzrost wydatków wojennych, urzędnikom zmniejszono pobory. „Głód kadrowy” sprawia, że organy odpowiedzialne za eurointegrację – przede wszystkim Rządowe Biuro Koordynacji Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej – coraz częściej zatrudniają zewnętrznych doradców i ekspertów.

Dodatkowo na wydolność ukraińskiej administracji odpowiadającej za integrację z UE negatywnie może wpłynąć zamknięcie Agencji Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID), która wydatnie wspierała finansowo programy reform w kluczowych obszarach¹⁴. Częściowo lukę tę będą mogły wypełnić programy UE, jak np. uruchomiony w kwietniu 2025 r. duńsko-litewski projekt wsparcia¹⁵.

¹¹ Dane na podstawie ankiety przeprowadzonej przez analityków ukraińskiego ośrodka analitycznego: O. Bulana et al., *Towards European Integration. A Study of Existing Projects, Stakeholder Needs, and Resource Optimization in Ukraine*, Ukrainian Centre for European Policy, Kyiv 2023, ucep.org.ua.

¹² Problem ten ma zostać rozwiązany za sprawą utworzenia biura tłumaczeń na podstawie decyzji wydanej przez Radę Ministrów z 5 grudnia 2024 r. Historia prób utworzenia podobnych instytucji w przeszłości oraz brak zaplanowanych na ten cel środków w budżecie na 2025 r. nakazuje jednak z ostrożnością oceniać perspektywę realizacji tego zamierzenia. Zob. Є. Курілов, *Офіс перекладів: Спроба номер... або торуємо дорогу до Європейського Союзу*, Юрична практика, 19.12.2024, pravo.ua.

¹³ Umowę w tej sprawie 24 lutego 2025 r. podpisali wicepremier Stefaniszyna oraz unijny komisarz ds. budżetu, zwalczania nadużyć finansowych i administracji publicznej Piotr Serafin. *Держслужбовці з України будуть проходити стажування у Єврокомісії: підписано відповідну домовленість*, Урядовий портал, 25.02.2025, kmu.gov.ua.

¹⁴ Do kluczowych inicjatyw należały m.in. program „Justice for All” wspierający reformę sądownictwa, program DOBRE (Decentralization Offering Better Results in Efficiency) dedykowany decentralizacji administracyjnej zgodnej ze standardami UE oraz program „SACCI” (Support to Anti-Corruption Champion Institutions) odpowiedzialny za rozwój instytucji antykorupcyjnych, tj. Narodowa Agencja Zapobiegania Korupcji (NAZK) czy Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna (SAP).

¹⁵ *ЄС спільно з Данією та Литвою запускає програму для підтримки шляху України до вступу в ЄС з бюджетом 14 млн євро*, Урядовий портал, 22.01.2025, kmu.gov.ua.

...i znaczące kompetencje sektora pozarządowego

Braki kompetencyjne i kadrowe władze próbują rekompensować bliską współpracą z sektorem pozarządowym oraz z zachodnimi firmami konsultingowymi¹⁶. Jest to rezultat m.in. częstych transferów urzędników do prywatnego sektora analitycznego, gdzie często wykonują oni tę samą pracę, lecz za wyższe wynagrodzenia oferowane w ramach projektów pomocy technicznej przez instytucje UE oraz agendy niektórych państw członkowskich¹⁷. Rząd zleca sporządzanie ekspertyz dotyczących prawa unijnego i projektów dokumentów urzędowych, w tym także ustaw. Przykładem skuteczności takiej współpracy jest przygotowanie w nadzwyczajnym tempie unijnego kwestionariusza w marcu br. przez pracowników think tanków przy wsparciu unijnej Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji ws. Rozszerzenia (DG NEAR).

Zarazem jednak taki outsourcing prowadzi do częściowego przeniesienia odpowiedzialności na podmioty zewnętrzne. Uszczupla to poczucie tzw. *ownership* wśród kadr urzędniczych, jak również ogranicza wiedzę i znajomość procesów w zakresie dostosowywania krajowego prawodawstwa do unijnego. W konsekwencji będzie to skutkowało niskim poziomem pamięci instytucjonalnej dotyczącej dostosowywania regulacji prawnych do unijnych standardów. Ponadto nacisk władz centralnych na jak najszybszą adaptację unijnego prawa sprawia, że proces ten ma w dużej mierze charakter pozorowany (tzw. *faking*), a praca urzędnicza w tym zakresie sprowadza się do tłumaczenia i przepisywania otrzymanych materiałów.

Rząd zdaje sobie sprawę z ograniczeń administracyjnych. W 2023 r. Kijów w ramach głównej konkluzji tzw. *self-screeningu* uznał zdolności instytucjonalne organów państwowych za niewystarczające do przeprowadzenia efektywnej adaptacji unijnego prawa. Jako rozwiązanie tego problemu postuluje się zwiększenie liczby specjalistów wśród kadry urzędniczej, pozyskanie dodatkowych środków finansowych oraz zaangażowanie zagranicznych ekspertów w ramach międzynarodowej pomocy technicznej (tzw. *technical assistance*)¹⁸. W niektórych obszarach zaproponowano powołanie dodatkowych wyspecjalizowanych organów.

Wewnętrzne uwarunkowania polityczne

Proces wdrażania prawa unijnego może utrudniać specyfika uwarunkowań politycznych ukraińskiej administracji. Pozycja wicepremier Stefaniszyny jest wtórna wobec kierownictwa BP, które decyduje o kluczowych aspektach polityki wewnętrznej i zagranicznej. Choć dotychczas współpraca układała się dobrze, to priorytetem BP pozostaje sukces wizerunkowy oraz osiąganie celów politycznych przy jednoczesnym przeciąganiu i rozwadnianiu kluczowych reform. Za przykład można podać m.in. reformę Służby Bezpieczeństwa Ukrainy oraz wymóg skasowania tzw. poprawek Łozowego – zmian w kodeksie postępowania karnego, które utrudniają prowadzenie śledztw wobec osób oskarżanych o korupcję.

W Kijowie dominuje przekonanie, że decyzje w sprawie eurointegracji zależą przede wszystkim od woli politycznej państw członkowskich i KE, a w mniejszym stopniu od rzeczywistego postępu w reformowaniu państwa. W rezultacie wielokrotnie publicznie formułowane oceny (przez prezydenta

¹⁶ Przykładem jest Laboratorium Inicjatyw Ustawodawczych opracowujących raporty i sprawozdania dotyczące poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych finansowanych przez francuskie władze oraz Inicjatywa Rozwoju Ośrodków Analitycznych finansowana przez Fundację Odrodzenie.

¹⁷ Przykładem jest finansowany przez UE projekt Pravo-Justice udzielający NGO granty na przygotowanie założeń zmian prawnych w obszarze sądownictwa, *Проект ЄС „Право-Justice” оголошує грантову програму на підтримку євроінтеграції України у секторі юстиції*, Pravo-Justice, 20.12.2024, pravojustice.eu.

¹⁸ *Звіт за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС)*, Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, 14.12.2023, eu-ua.kmu.gov.ua.

Zelenskigo¹⁹, premiera Szmyhala²⁰ i wicepremier Stefaniszynę²¹), że Ukraina będzie gotowa spełnić wszystkie wymogi UE w ciągu zaledwie dwóch lat od rozpoczęcia negocjacji, stanowią formę nacisku na Brukselę i państwa członkowskie. Często mają one jednak efekt odwrotny od zamierzonego, wzbudzając w KE oraz państwach członkowskich irytację i zarzuty o brak wiedzy na temat procesu akcesyjnego. Deklaracje te są jednocześnie adresowane do społeczeństwa, by przekonać je o aktywności rządu i samego prezydenta Zelenskigo. Ta strategia komunikacyjna Kijowa przemilcza jednak kwestie niezadowolenia Brukseli z tempa wprowadzania reform, przede wszystkim tych dotyczących sądownictwa, resortów siłowych i walki z korupcją²².

Mimo to warto podkreślić, że rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych to zwińczenie zaledwie półtorarocznego procesu wdrażania reform wskazanych przez KE²³. Kijów zdołał wypełnić zdecydowaną większość rekomendacji, w tym m.in. dotyczących reformy procedury wyboru sędziów Sądu Najwyższego, organów władzy sądowniczej i instytucji powołanych do walki z korupcją, prawa medialnego, ustaw o deoligarchizacji oraz mniejszościach narodowych.

Wnioski: integracyjne pole minowe

Zgoda UE na otwarcie pierwszego klastra będzie ważnym osiągnięciem władz ukraińskich, gdyż formalnie umożliwi otwarcie kolejnych. Będzie to jednak wymagać jednomyślności podczas głosowań Rady UE, co powoduje, że zahamowanie procesu akcesyjnego może nastąpić co najmniej stukrotnie (zgody wymaga się przy otwieraniu i zamykaniu każdego z 35 rozdziałów negocjacyjnych)²⁴. Można zatem zakładać, że proces będzie długotrwały: z jednej strony zbiurokratyzowany, a z drugiej – uzależniony od politycznych rozgrywek i ustaleń wewnętrznych.

Przedłużanie się eurointegracji będzie sprzyjać wzrostowi zniechęcenia społeczeństwa ukraińskiego. Kijów będzie starać się zrzucić odpowiedzialność za brak postępów na UE i poszczególne państwa członkowskie. Rosnąc będzie także asertywność Kijowa wobec Brukseli, tym bardziej że akcesję do UE władze i społeczeństwo Ukrainy uznają za ważną część zwycięstwa nad agresorem. Znalezienie zatem rozwiązania, które wyjdzie naprzeciw ich oczekiwaniom, a zarazem będzie uwzględniać obecne ograniczenia tamtejszej administracji oraz minimalizować wpływ państw niechętnych przystąpieniu tego kraju do UE (jak np. Węgry), będzie kluczem do podtrzymania europejskich aspiracji na Ukrainie i stabilizacji w Europie Wschodniej.

¹⁹ Я. Прищеп, *Зеленський сподівається, що Україна вступить у ЄС за 2 роки*, Суспільне новини, 11.02.2023, [susplne.media](#).

²⁰ *Уряд очікує на членство в ЄС протягом двох років*, „Дзеркало тижня”, 13.01.2023.

²¹ Т. Степанова, Д. Левицький, *Коли Україна може вступити в ЄС: оцінка Кабміну та експерта*, РБК-Україна, 9.10.2023, [rbc.ua](#).

²² І. Нагорняк, М. Шаламберідзе, *Ключовий розділ переговорів з ЄС: які реформи має впровадити Україна*, Європейська правда, 18.03.2025, [eurointegration.com.ua](#).

²³ К. Нієцзурор, М. Szpala, А. Sadecki, *UE otwiera rozmowy akcesyjne z Ukrainą i Mołdawią*, OSW, 15.12.2024, [osw.waw.pl](#).

²⁴ *Орбан підтвердив погрозу надалі блокувати вступ України в ЄС*, Європейська правда, 15.12.2023, [eurointegration.com.ua](#).