



prof. dr hab. Jan Barcz

Autor jest kierownikiem Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2826-1945>).

Ukraina należy do Europy! Status państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej dla Ukrainy wobec agresji Rosji?

Słowa kluczowe: agresja Rosji wobec Ukrainy, Unia Europejska, status państwa kandydującego do członkostwa w UE, art. 49 TUE, deklaracja wersalska z 11.03.2022 r.

W nocy z 23 na 24.02.2022 r. Rosja, wspierana przez Białoruś, dokonała aktu agresji na Ukrainę. Spotkało się to ze zdecydowanym potępieniem społeczności międzynarodowej, w tym Unii Europejskiej. Podczas nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej 24.02.2022 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich określili napaść Rosji na Ukrainę jako akt agresji, wezwali do jego natychmiastowego zaprzestania, uszanowania suwerenności i integralności Ukrainy (oraz Gruzji i Mołdawii), zapowiedzieli, że Rosja zostanie pociągnięta do odpowiedzialności za swoje działania. Zarazem wezwali do pilnego przygotowania kolejnego pakietu sankcji wobec Rosji i Białorusi, wyrazili solidarność z Ukrainą oraz zapowiedzieli udzielenie jej wsparcia politycznego, finansowego, humanitarnego i logistycznego. Rada Europejska podkreśliła również „europejskie aspiracje i dążenia Ukrainy, jak stwierdzono w układzie o stowarzyszeniu” (pkt 8 konkluzji)¹. W podobnym duchu wypowiedzieli się również najwyżsi przedstawiciele instytucji UE. Przewodnicząca Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen, podkreśliła: *They (Ukraine) are one of us and we want them in.*² Dnia 28.02.2022 r. Prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski podpisał wniosek w sprawie członkostwa Ukrainy w UE. Wniosek ten został notyfikowany 1.03.2022 r.³ W tym samym dniu odbyła się w Parlamencie Europejskim debata z udziałem (online) Prezydenta Wołodymyra Zełenskiego⁴. W przyjętej rezolucji⁵ Parlament wezwał instytucje UE „do podjęcia starań na rzecz przyznania Ukrainie statusu kraju kandydującego do UE, zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej⁶ i na podstawie osiągnięć, a w międzyczasie do kontynuowania prac na rzecz jej integracji z jednolitym rynkiem UE zgodnie z układem o stowarzyszeniu” (pkt 37 rezolucji). Zasadnicze decyzje w ramach procedury art. 49 TUE podejmują państwa członkowskie jednomyślnie. W niniejszym artykule poddano analizie nastawienie tych państw do postulatu nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE. Sprezycowały one swoje stanowisko w deklaracji wersalskiej, przyjętej 11.03.2022 r. na zakończenie nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej⁷.

1 Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej 24.02.2022 r. Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie niczym niesprowokowanej i nieuzasadnionej agresji wojskowej Rosji wobec Ukrainy, EUCO 18/22.

2 https://euobserver.com/tickers/154455?utm_source=euobs&utm_medium=email (dostęp: 4.04.2022 r.).

3 https://euobserver.com/tickers/154455?utm_source=euobs&utm_medium=email.

4 Komunikat prasowy z 1.03.2022 r., *Inwazja na Ukrainę: Posłowie wzywają do ostrzejszej reakcji wobec Rosji*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20220227IPR24205/inwazja-na-ukraine-poslowie-wzywaja-do-ostrejszej-reakcji-wobec-rosji> (dostęp: 4.04.2022 r.).

5 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1.03.2022 r. w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę (2022/2564(RSP)) (Dz.Urz. UE C 125, s. 1).

6 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

7 Nieformalne posiedzenie szefów państw lub rządów. Deklaracja wersalska 10–11.03.2022 r., www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf (dostęp: 4.04.2022 r.).

1. Ramy prawne procedury akcesu państwa do UE (art. 49 TUE) oraz obecne podstawy prawne stosunków Ukrainy z Unią

Zwróćmy się w pierwszej kolejności do procedury przyjęcia nowego państwa w poczet państw członkowskich UE. Jest ona uregulowana w art. 49 TUE, przy czym postanowienia tego artykułu mają charakter ramowy. Jednolita procedura przyjęcia nowego państwa została wprowadzona na mocy Traktatu z Maastricht i doprecyzowana praktyką związaną z kolejnymi falami rozszerzenia: w 1995 r. (Austria, Szwecja, Finlandia), „dużym” rozszerzeniem z lat 2004 (10 państw, w tym Polska) i 2007 (Bułgaria, Rumunia) oraz akcesem Chorwacji w 2013 r.⁸

Z punktu widzenia skonkretyzowania w obecnej sytuacji „aspiracji i dążeń europejskich Ukrainy” istotnych jest kilka „ramowych” warunków procedury akcesu.

Po pierwsze – istota tego procesu ma charakter prawnomiędzynarodowy: efektem końcowym jest traktat akcesyjny, który – aby wszedł w życie – musi być podpisany, a następnie ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE oraz państwo przystępujące; następstwem tego jest, że na wszystkich etapach procedury akcesu zasadnicze decyzje (rozpoczęcie procedury, nadanie statusu kandydata, rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, „zamknięcie” wynegocjowanego pakietu) decydują jednomyślnie wszystkie państwa członkowskie⁹.

Po drugie – w procesie akcesu istotną rolę odgrywają instytucje unijne: decyzje podejmowane przez Radę (państwa członkowskie) muszą być poprzedzone zasięgnięciem opinii Komisji Europejskiej i zgodą Parlamentu Europejskiego, wyrażoną większością głosów jego członków.

Po trzecie – dwa wstępne, formalne kroki, zmierzające do uruchomienia procesu akcesyjnego polegają na notyfikowaniu przez państwo Radzie wniosku o członkostwo w UE, a następnie podjęcie przez Radę decyzji o wszczęciu procedury art. 49 TUE: Rada decyduje jednomyślnie, zwracając się uprzednio do Komisji Europejskiej o opinię wstępną (*avis*).

Po czwarte – praktyka stosowania art. 49 TUE jest znacznie bogatsza niż określone w nim „ramy”, sporo tu miejsca na różne rozwiązania „specjalne”; należy też podkreślić, że formalne wszczęcie procedury akcesyjnej poprzedzane jest deklaracją polityczną państw członkowskich, w której wyrażają one gotowość do przyjęcia danego państwa w poczet państw członkowskich UE (naturalnie po spełnieniu określonych warunków) – tak było w przypadku „dużego” rozszerzenia (deklaracja kopenhaska z 22.06.1993 r.¹⁰), tak jest również w przypadku trwającego procesu akcesyjnego państw Bałkanów Zachodnich (deklaracja z Salonik z 16.06.2003 r.¹¹).

Odnieśmy się następnie zwięźle do obecnie obowiązujących podstaw prawnych stosunków między Ukrainą i Unią

Europejską, ponieważ deklaracja wersalska i inne dokumenty unijne przyjęte po dokonaniu przez Rosję najazdu na Ukrainę odwołują się w kontekście „aspiracji i dążeń europejskich Ukrainy” do układu o stowarzyszeniu (Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony)¹².

Przypomnijmy w pierwszej kolejności, że pierwszym aktem prawnym, który kompleksowo regulował stosunki między ówczesnymi Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Ukrainą (po jej powstaniu jako niepodległego państwa w 1991 r.), była Umowa o partnerstwie i współpracy, podpisana w Luksemburgu 14.06.1994 r., która weszła w życie 1.03.1998 r.¹³ W kolejnych latach stosunki między UE a Ukrainą były konkretyzowane w pierwszej kolejności w przyjętej w 1999 r. Wspólnej Strategii¹⁴, a następnie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego¹⁵. Po podjęciu decyzji w sprawie przystąpienia Ukrainy do WTO, rozpoczęły się w 2007 r. negocjacje nad układem o stowarzyszeniu. Podczas 15. szczytu UE-Ukraina (19.12.2011 r.) poinformowano o osiągnięciu porozumienia w sprawie treści układu. Planowano podpisanie układu podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego (28–29.11.2013 r. w Wilnie), niemniej na kilka dni przed szczytem (21.11.2013 r.) ówczesny Prezydent Ukrainy Janukowicz poinformował o rezygnacji z podpisania układu¹⁶. Dało to początek fali protestu społecznego w Ukrainie (Maidan), który doprowadził do zmiany rządu i ucieczki Janukowicza do Rosji. Wykorzystując powstały kryzys, Rosja dokonała na początku 2014 r. aneksji Krymu i Sewastopola¹⁷.

W tej sytuacji problem podpisania układu o stowarzyszeniu nabrał dodatkowego, istotnego znaczenia politycznego, stając się wyrazem wsparcia dla integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy oraz dla jej europejskiej opcji i programu stosownych reform ustrojowych państwa¹⁸. Układ został podpisany – ze względu na ówczesne okoliczności polityczne – w dwóch etapach: najpierw, 21.03.2014 r., podpisano część polityczną układu, natomiast pozostałe części, łącznie z częścią handlową – 27.06.2014 r.¹⁹ W tym samym dniu podobne układy zostały podpisane z Gruzją i Republiką Mołdowy.

Układ o stowarzyszeniu nie odnosi się do kwestii przyszłego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej, natomiast w jego preambule odnotowano „wagę, jaką Ukraina przywiązuje do swej

8 Zob. szerzej J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, s. 386 i n.

9 TUE stanowi w art. 49, że stosowne decyzje podejmuje Rada, w praktyce jednak podejmuje je „Rada w składzie szefów państw lub rządów”, czyli po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – Rada Europejska.

10 European Council in Copenhagen 21–22.06.1993 r. Conclusions of the Presidency. SN 180/1/93 REV 1 (pkt 7 lit. A), <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf> (dostęp: 4.04.2022 r.).

11 The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration. Western Balkans – Council Conclusions. 16.VI.2003. 10369/03 (Presse 166), https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf (dostęp: 6.04.2022 r.).

12 Dz.Urz. UE L 161 z 2014 r., s. 3. Omówienie treści układu: *EU-Ukraine. Association Agreement „Guide to the Association Agreement”*, European Union. External Action. European Commission (pobrano: 30.06.2014 r.).

13 Dz.Urz. WE L 49 z 1998 r., 3.

14 European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine (1999/877 CFSP) (Dz.Urz. WE L 331, s. 1).

15 Zob. B. Hud, *Eastern Policy of the European Union: Step by Step Towards Ukraine* [w:] *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Mielczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warszawa 2013, s. 529 i n.

16 Poszczególne etapy stosunków Ukrainy z UE – por. *EU-Ukraine relations. Factsheet*, eas.europa.eu (pobrano: 30.06.2014 r.).

17 Zob. na ten temat J. Kranz, *Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję*, „Państwo i Prawo” 2014/8, s. 23 i n.

18 Zob. H. Van Rompuy, *President of the European Council. Statement at the signing ceremony of the Association Agreements with Georgia, Republic of Moldova and Ukraine*, https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143415.pdf (dostęp: 5.04.2022 r.).

19 Akt końcowy z 27.06.2014 r. w odniesieniu do Układu o stowarzyszeniu (Dz.Urz. UE L 278, s. 4). Zob. J. Barcz, I. Kolisnyk, *Podpisanie i tymczasowe stosowanie Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą – aspekty prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/10, s. 1 i n.

europiejskiej tożsamości”, potwierdzono, że „UE przyjmuje do wiadomości europejskie aspiracje Ukrainy i wita jej wybór na rzecz Europy”, a za cel uznano stopniowe zbliżenie „oparte na bliskich i uprzywilejowanych powiązaniach”. W art. 1 (cele stowarzyszenia) ust. 2 lit. d ukladu podkreślono, że jego celem jest „stworzenie warunków dla wzmożonych stosunków gospodarczych i handlowych w ramach dążenia do stopniowej integracji Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE”.

2. Deklaracja wersalska z 11.03.2022 r.

Oczekiwanie w stosunku do zakresu działania Unii, nie tylko co do wprowadzenia sankcji wobec Rosji i Białorusi oraz uzgodnienia programu pomocy dla Ukrainy, są daleko idące. Dotyczy to również sformułowania stanowiska politycznego co do perspektywy członkostwa Ukrainy w UE. Wyrazem tych oczekiwań jest np. stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r. (a więc opublikowane w przededniu nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej), w którym czytamy m.in.²⁰:

„2. Przynależność Ukrainy do Europy i perspektywa jej włączenia do Unii Europejskiej staje się po rosyjskiej agresji kwestią wagi fundamentalnej. Decyzją o historycznym znaczeniu było podpisanie przez Prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskiego wniosku o członkostwo w Unii (notyfikowanego 1 marca br.). Państwa członkowskie (Rada UE) powinny niezwłocznie podjąć działania: zlecić Komisji Europejskiej pilne sporządzenie opinii w sprawie wniosku Ukrainy, a następnie potwierdzić gotowość do przyjęcia Ukrainy, gdy tylko spełnione zostaną niezbędne przesłanki, oraz nadać jej status kandydata do członkostwa. Byłby to bardzo istotny sygnał, niemniej, aby nabrał on znaczenia politycznego i praktycznego, które sprostałoby obecnej sytuacji, wymaga on sprecyzowania”.

Stanowiska najważniejszych przedstawicieli instytucji unijnych ogłoszone bezpośrednio w związku z inicjatywą Parlamentu Europejskiego z 1.03.2022 r. były natomiast co prawda pełne empatii dla Ukrainy, ale w sprawie samej inicjatywy wstrzeźliwe. Nie powinno to o tyle dziwić, że – jak wyżej zwrócono uwagę – kompetencja w sprawie poszczególnych etapów procesu akcesji do UE zastrzeżona jest dla państw członkowskich UE (i to decydujących jednomyślnie). Podajemy jako sztandarowe przykłady wyimki z oświadczeń Przewodniczącego Rady Europejskiej, Charlsa Michela i Przewodniczącej Komisji Europejskiej, Ursuli von der Leyen, wygłoszone podczas debaty w Parlamencie Europejskim.

Przewodniczący Charls Michel stwierdził²¹: „Kilka chwil temu prezydent Zełenski spojrział nam w oczy. Otworzył nam swoje serce. Odniosł się do tego wniosku, który został nam właśnie formalnie przedstawiony. Wniosek o uznanie przez Unię Europejską statusu kandydata Ukrainy. To my, Europejczycy,

będziemy musieli sprostać temu zadaniu. I oczywiście wiemy, że to trudny temat, ponieważ dotyczy rozszerzenia. I wiemy, że w Unii Europejskiej są na ten temat rozbieżne, a czasem zasadne poglądy. Do Komisji Europejskiej będzie należało wydanie opinii, na podstawie której Rada również będzie miała szereg zadań do wykonania. Będzie musiała poważnie przeanalizować wyrażony symboliczny, polityczny, potężny i – moim zdaniem – uzasadniony wniosek. Wtedy będzie to kwestia ukierunkowania i dokonania właściwego wyboru, z chłodną głową i poczuciem determinacji, w odpowiedzi na prośbę, którą dziś wypowiedział człowiek, który spojrział nam w oczy i przemówił z takim stopniem emocji, że dotknęło to każdego z nas”²².

Przewodnicząca Ursula von der Leyen stwierdziła²³: „W tych dniach niepodległa Ukraina przeżywa swój najczarniejszy moment. Jednocześnie naród ukraiński podtrzymuje dla nas wszystkich pochodnię wolności. Wykazuje ogromną odwagę. Broni swojego życia. Ale walczy też o uniwersalne wartości i jest gotowy za nie umrzeć. Prezydent Zełenski i naród ukraiński są prawdziwą inspiracją. Kiedy rozmawialiśmy po raz ostatni, ponownie opowiedział mi o marzeniu swojego narodu, by przyłączyć się do naszej Unii. Dziś Unia Europejska i Ukraina są bliżej niż kiedykolwiek wcześniej. Przed nami jeszcze długa droga. Musimy zakończyć tę wojnę. Następnie powinniśmy porozmawiać o kolejnych krokach. Ale jestem pewien: nikt na tej sali nie może wątpić, że naród, który tak odważnie opowiada się za naszymi europejskimi wartościami, należy do naszej europejskiej rodziny”²⁴.

Szefowie państw lub rządów państw członkowskich UE zajęli natomiast wspólne stanowisko w deklaracji wersalskiej z 11.03.2022 r., przyjętej podczas nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej (10–11.03.2022 r.) i poprzedzonej wcale niełatwą dyskusją (o czym dalej).

Deklaracja wersalska jest stosunkowo obszernym dokumentem o charakterze politycznym, składającym się z 27 punktów.

20 Stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r., *Ukraina należy do Europy! Wezwanie do stworzenia kompleksowego, konkretnego i efektywnego planu włączenia Ukrainy do Unii Europejskiej*, <https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2022/03/08/ukraina-nalezy-do-europy-wezwwanie-do-stworzenia-kompleksowego-konkretnego-efektywnego-planu-wlaczenia-ukrainy-do-unii-europejskiej/> (dostęp: 5.04.2022 r.).

21 Remarks by President Charles Michel at the extraordinary debate at the European Parliament on Russian aggression against Ukraine, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/01/remarks-by-president-charles-michel-at-the-extraordinary-debate-at-the-european-parliament-on-russian-aggression-against-ukraine/> (dostęp: 6.04.2022 r.).

22 Tłumaczenie własne. „Just a few moments ago, President Zelensky looked us in the eye. He opened his heart to us. He referred to that announcement which has since been formally presented to us. The request for recognition by the European Union of Ukraine’s candidate status. It will be up to us Europeans to rise to the task. And, of course, we know this is a difficult subject, as it touches upon enlargement. And we know that, within the European Union, there are diverging and sometimes qualified views on that subject. It will be for the European Commission to issue an opinion, on the basis of which the Council will likewise have a set of tasks to fulfil. It will have to undertake a serious examination of the symbolic, political, powerful and – in my view – legitimate request that has been expressed. Then it will be a matter of providing guidance and making the right choice, with a cool head and a sense of determination, in response to the request which has been expressed today by a man who has looked us in the eye and spoken with a degree of emotion that has touched each and every one of us”.

23 Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the Russian aggression against Ukraine Brussels, 1 March 2022. SPEECH/22/1483, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_1483 (dostęp: 6.04.2022 r.).

24 Tłumaczenie własne. „In these days, independent Ukraine is facing its darkest hour. At the same time, the Ukrainian people are holding up the torch of freedom for all of us. They are showing immense courage. They are defending their lives. But they are also fighting for universal values and they are willing to die for them. President Zelensky and the Ukrainian people are a true inspiration. When we last spoke, he told me again about his people’s dream to join our Union. Today, the European Union and Ukraine are already closer than ever before. There is still a long path ahead. We have to end this war. And we should talk about the next steps. But I am sure: Nobody in this hemicycle can doubt that a people that stands up so bravely for our European values belongs in our European family”.

W pierwszych trzech punktach Rada Europejska zakwalifikowała najazd Rosji na Ukrainę jako „niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję”, naruszającą podstawowe normy prawa międzynarodowego, podkreśliła współsprawstwo Białorusi w tym akcie agresji oraz nieuchronność odpowiedzialności za popełniane zbrodnie. Następnie Rada Europejska wezwała Rosję do zaprzestania działań wojskowych i wycofania swoich sił zbrojnych z Ukrainy, podkreśliła konieczność zapewnienia bezpieczeństwa nuklearnego (elektrownie jądrowe na terytorium Ukrainy), zapewniła Ukrainę o udzieleniu wsparcia politycznego, finansowego, materialnego i humanitarnego oraz wsparcia dla uciekinierów wojennych.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego artykułu zasadnicze znaczenie ma pkt 4 deklaracji wersalskiej, w którym Rada Europejska stwierdziła²⁵:

„Rada Europejska uznała europejskie aspiracje i dążenia Ukrainy, jak stwierdzono w układzie o stowarzyszeniu. 28 lutego 2022 r., wykonując przysługujące Ukrainie prawo do samostanowienia o swoim losie, prezydent Ukrainy złożył wniosek Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej. Rada szybko podjęła działanie i zwróciła się do Komisji o przedłożenie opinii w sprawie tego wniosku zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatów. W oczekiwaniu na tę opinię i bez zbędnej zwłoki będziemy dalej wzmocniać nasze więzi i pogłębiać nasze partnerstwo, aby wspierać Ukrainę na jej europejskiej drodze. Ukraina należy do naszej europejskiej rodziny”.

Dodatkowo w pkt 5 wskazano, że Rada zwróciła się do Komisji Europejskiej o przedstawienie opinii również na temat wniosków o członkostwo Republiki Mołdowy i Gruzji (notyfikowanych bezpośrednio po wniosku Ukrainy).

W kolejnych punktach deklaracji wersalskiej podkreślono, że agresja Rosji na Ukrainę „dramatycznie zmieniła historię Europy” i zmusza do podjęcia decyzji w sprawie ochrony podstawowych europejskich wartości. W związku z tym Rada Europejska przedstawiła plan konkretnych działań w trzech kluczowych kwestiach: 1) zwiększenie zdolności obronnych UE, 2) zmniejszenie zależności energetycznych od Rosji, 3) budowanie solidniejszej bazy ekonomicznej w UE²⁶.

Podejście to zostało sprecyzowane podczas bezprecedensowych spotkań w dniu 24.03.2022 r. w ramach szczytu NATO²⁷, spotkania G7²⁸, posiedzenia Rady Europejskiej 24–25.03.2022 r. (24.03.2022 r. z udziałem prezydenta Stanów Zjednoczonych Josepha R. Bidena, Jr.)³⁰, wyrażających

jedność demokratycznej społeczności międzynarodowej wobec agresji Rosji (z udziałem Białorusi) na Ukrainę. **W sprawie jednak dania mocnego sygnału co do „europejskich aspiracji” Ukrainy stanowisko Rady Europejskiej nie wyszło poza sformułowania zawarte w pkt 4 deklaracji wersalskiej. W pkt 4 konkluzji Rady Europejskiej z 24.03.2022 r. w sprawie rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę³¹ stwierdzono mianowicie:**

„4. Unia Europejska wspiera Ukrainę i jej obywateli, a Rada Europejska potwierdza deklarację wersalską, uznając europejskie aspiracje Ukrainy i jej europejski wybór, jak stwierdzono w układzie o stowarzyszeniu. Rada ponawia swoją prośbę do Komisji, by przedłożyła opinię zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatów [...]”.

3. Ocena deklaracji wersalskiej oraz dokumentów precyzujących jej postanowienia z 24.03.2022 r.

Jak wspomniano, oczekiwania wobec Unii Europejskiej co do zakresu wsparcia Ukrainy wobec agresji Rosji i Białorusi są daleko idące, zwłaszcza uwzględniając, że działania Rosji nakierowane są na zlikwidowanie suwerenności Ukrainy oraz zniszczenie jej integralności terytorialnej, a podejmowane środki zgodnie kwalifikowane są przez społeczność międzynarodową jako zbrodnie agresji, zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości, coraz więcej przesłanek wskazuje na to, że również jako zbrodnie ludobójstwa³².

W sprawie będącej zasadniczym przedmiotem niniejszego artykułu słusznie wskazuje się na to³³, że klauzule zawarte w układzie o stowarzyszeniu odwołujące się do „europejskich aspiracji” Ukrainy nie są adekwatne do obecnej sytuacji. Sytuacja ta wymaga natomiast istotnego i odpowiednio mocnego stanowiska, którym byłoby nadanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa. Również wstępne stanowisko polityczne państw członkowskich UE (Rady Europejskiej) w sprawie perspektywy członkostwa Ukrainy w UE powinno w swojej treści być sformułowane co najmniej na miarę deklaracji z Kopenhagi z 1993 r. i deklaracji z Salonik z 2003 r.

Niezależnie od tego wskazuje się, że takiej deklaracji Rady Europejskiej oraz decyzji Rady w sprawie nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa musi towarzyszyć „kompleksowy, konkretny i efektywny plan włączenia Ukrainy do Unii Europejskiej”, zasadzający się na istniejących instrumentach układu o stowarzyszeniu, Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Partnerstwa Wschodniego oraz na porozumieniach Unii z państwami trzecimi i finansowymi instytucjami międzynarodowymi³⁴. Zasadnicze elementy takiego planu powinny

25 Nieformalne posiedzenie szefów państw lub rządów. Deklaracja wersalska 10–11.03.2022 r., Wersal, 11.03.2022 r., www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf (dostęp: 5.04.2022 r.) – dalej deklaracja wersalska.

26 Szczegółowo: Informal meeting of heads of state or government, Versailles, 10–11 March 2022. Main results, www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/03/10-11/ (dostęp: 5.04.2022 r.).

27 Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the extraordinary Summit of NATO Heads of State and Government, www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_193613.htm (dostęp: 5.04.2022 r.).

28 G7 Leaders' Statement – Brussels, 24 March 2022, www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/24/g7-leaders-statement-brussels-24-march-2022/ (dostęp: 5.04.2022 r.).

29 Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę (24 marca 2022). Council of the EU. Konkluzje 310/22 25.03.2022, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/25/european-council-conclusions-on-the-russian-military-aggression-against-ukraine-24-march-2022/> (dostęp: 6.04.2022 r.).

30 Joint readout by the European Council and the United States. Rada Europejska. Komunikat prasowy, 24.03.2022 r., Wspólny protokół Rady

Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/24/joint-readout-by-the-european-council-and-the-united-states/ (dostęp: 5.04.2022 r.).

31 Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę...

32 Zob. przebieg dyskusji podczas konferencji – *Pojęcia agresji, zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni ludobójstwa w kontekście agresji Rosji i Białorusi na Ukrainę* – zorganizowanej 25.03.2022 r. przez Katedrę Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego. Nagranie z przebiegu konferencji: <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/21495> (dostęp: 5.04.2022 r.).

33 Stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r., *Ukraina...*

34 Stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r., *Ukraina...*

obejmować: **po pierwsze** – deklarację polityczną Rady Europejskiej jednoznacznie nakreślającą perspektywę członkostwa Ukrainy w UE; **po drugie** – decyzję Rady w sprawie nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa; **po trzecie** – konkretny program wsparcia dla Ukrainy obejmujący cztery zasadnicze etapy: 1) w obecnej sytuacji trwającej inwazji Rosji – program wsparcia Ukrainy w działaniach na rzecz odparcia agresji, łącznie z udzieleniem pomocy w postaci uzbrojenia; 2) po odparciu agresji Rosji – program kompleksowej pomocy w odbudowie zniszczeń wojennych i w przywróceniu państwa do normalnego funkcjonowania; 3) paralelnie do drugiego etapu powinien rozpocząć działanie (z rosnącym natężeniem) program wspierający restrukturyzację działania państwa i gospodarki ukraińskiej, nakierowany na przygotowanie do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych; 4) finalizacją musi być **przejście do etapu negocjacji akcesyjnych**, prowadzących do uzyskania przez Ukrainę członkostwa w Unii Europejskiej³⁵.

Przesłanką powodzenia ustanowienia i realizacji takiego wielkiego, międzynarodowego projektu (który powinna koordynować Unia Europejska) jest współpraca ze Stanami Zjednoczonymi i Zjednoczonym Królestwem, z innymi państwami trzecimi (trzonem powinna być G7) oraz z finansowymi instytucjami międzynarodowymi³⁶.

Nim przystąpimy do oceny deklaracji wersalskiej oraz konkretyzujących ją dokumentów z 24.03.2022 r. w świetle powyższych kryteriów, jedną kwestię należy „wyjąć przed nawias”. Otóż z pewnością nie wchodzi w grę rewizja postanowień art. 49 TUE i ustanowienia jakiejś specjalnej „szybkiej ścieżki” dla uzyskania przez Ukrainę członkostwa w UE. Nierealność takiego zabiegu wynika z tego, że wymagałby on zawarcia traktatu rewizyjnego, co jest procedurą czasochłonną, nawet jeśli chodzi o zmianę dobrze zidentyfikowaną, co do której istnieje zgoda między państwami członkowskimi UE³⁷. Przede wszystkim jednak wśród państw członkowskich nie byłoby zgody na takie przedsięwzięcie, w grę wchodzi bowiem w ostatecznym efekcie zagwarantowanie spójności ustrojowej i gospodarczej Unii. Jak zobaczymy, już uzgodnienie deklaracji politycznej konkretyzującej perspektywę członkostwa Ukrainy w UE budzi kontrowersje, a postanowienia deklaracji wersalskiej wyrażają stanowisko, na które skłonne były obecnie wyrazić zgodę wszystkie państwa członkowskie.

Ocena postanowień deklaracji wersalskiej i konkretyzujących ją dokumentów z 24.03.2022 r. wzbudza mieszane uczucia. Z jednej strony deklaracja wersalska z 11.03.2022 r. oraz przyjęta tego samego dnia berlińska deklaracja G7³⁸ zajmują jednoznaczne stanowisko w sprawie kwalifikacji najazdu Rosji na Ukrainę jako aktu agresji, potępiają popełniane przez rosyjskie siły zbrojne zbrodnie, formułują daleko idący program

sankcji wobec Rosji i Białorusi oraz obszerny program udzielania Ukrainie pomocy³⁹. Stanowisko w tym zakresie skonkretyzowane zostało w powoływanych wyżej dokumentach z 24.03.2022 r.⁴⁰ Zatem bez wątplenia można stwierdzić, że Unia Europejska wraz ze Stanami Zjednoczonymi koordynuje ustanowienie kompleksowego, międzynarodowego programu, nakierowanego na wspieranie Ukrainy w odparciu agresji Rosji z udziałem Białorusi, a następnie na odbudowę państwa.

Z drugiej natomiast strony postanowienia pkt 4 deklaracji wersalskiej oraz analogiczne w treści postanowienia pkt 4 konkluzji Rady Europejskiej z 24.03.2022 r. są więcej niż ostrożne w nakreśleniu drogi Ukrainy do członkostwa w UE, odzwierciedlając zróżnicowane podejście do tej kwestii państw członkowskich. Jak już wskazano, nie nawiązują one do perspektywy członkostwa Ukrainy w UE, odsyłają natomiast w tej mierze do układu o stowarzyszeniu, który z kolei w preambule oraz w art. 1 zawiera klauzule odwołujące się jedynie ogólnie do „europejskich aspiracji” Ukrainy, zupełnie nieadekwatne do obecnej sytuacji.

Co powinna zawierać deklaracja polityczna Rady Europejskiej: zaczynajmy od zasadnego i realistycznego postulatu, aby deklaracja taka zawierała treść na miarę deklaracji kopenhaskiej z 1993 r. i deklaracji z Salonik z 2003 r.

W deklaracji kopenhaskiej Rada Europejska jednoznacznie stwierdziła: „Państwa stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej, które wyrażą taką chęć, zostaną członkami Unii. Państwa te zostaną przyjęte do Unii, gdy tylko będą w stanie wypełnić obowiązki wynikające z członkostwa, poprzez spełnienie odpowiednich warunków politycznych i gospodarczych [...]”. Skonkretyzowane w deklaracji warunki polityczne (łącznie z zagwarantowaniem demokracji, praworządności i respektowania praw człowieka oraz poszanowania i ochrony mniejszości) weszły do historii dyplomacji jako pierwsze kryterium kopenhaskie, warunki gospodarcze (istnienie sprawnej gospodarki rynkowej, będącej w stanie sprostać konkurencji na unijnym rynku wewnętrznym oraz zdolność do wywiązania się z obowiązków wynikających z Unii Gospodarczej i Walutowej) znane są jako drugie kryterium kopenhaskie⁴¹. Warto przypomnieć, że decyzja zawarta w deklaracji kopenhaskiej została podjęta przez ówczesne państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej m.in. pod wpływem potencjalnych następstw rozpadu Związku Radzieckiego (konfliktów militarnych, napływu setek tysięcy uchodźców do Europy). Tłem więc tej decyzji, podobnie jak decyzji o rozszerzeniu NATO, było rozciągnięcie strefy stabilności politycznej, demokracji i gospodarki rynkowej na „nowe demokracje” Europy Środkowej. Niestety decyzje te nie objęły wówczas Ukrainy i Białorusi (zadowolono się sławetnym memorandum budapesztańskim z 1994 r.)⁴². **Wówczas** te skrajne obawy na szczęście się nie ziściły. Obecna inwazja Rosji na Ukrainę natomiast jest ich „przesuniętą w czasie” realizacją. Powinna więc spotkać się z adekwatną reakcją również w odniesieniu do strategii rozszerzenia UE.

35 Stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r., *Ukraina...*

36 Przypomnijmy, że podobny program międzynarodowy stworzył demokratyczny Zachód w 1989 r. na rzecz wsparcia rodzących się w Europie Środkowej demokracji – zob. stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r., *Ukraina...*

37 Przypadek protokołu hiszpańskiego i protokołu irlandzkiego, traktatów rewizyjnych zawartych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 375 i n.

38 G7 Leaders' Statement Berlin, 11 March 2022... Przypomnijmy, że w skład tej grupy wchodzi: Kanada, Francja, Niemcy, Japonia, Zjednoczone Królestwo, Włochy, Stany Zjednoczone (i UE reprezentowana przez Przewodniczącą Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej).

39 Informal meeting...

40 Zob. konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z 24–25.03.2022 r., EUCO 1/22 – dalej konkluzje z 24.03.2022 r.

41 Zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Prawo i instytucje Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 57–58.

42 Zob. J. Barcz, *Doktryna Skubiszewskiego*[w:] Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu, Poznań 2016, s. 121.

Również deklaracja z Salonik z 16.06.2003 r. sumowała ciąg decyzji Rady Europejskiej podjętych w związku z konsekwencjami tragicznej wojny domowej na terytorium byłej Jugosławii⁴³. Bez wątplenia ujęcie państw tego regionu (Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Kosowa, Północnej Macedonii oraz Serbii) w zainicjowany w 1999 r. program „stabilizacji i stowarzyszenia”, z perspektywą dla państw tego regionu uzyskania członkostwa w UE, jest optymalną decyzją polityczną, zapewniającą stabilność polityczną oraz budowę demokracji i gospodarki rynkowej („w ramach Europy”)⁴⁴. Deklaracja z Salonik konkretyzowała obszerny plan dla państw Bałkanów Zachodnich w nawiązaniu do traktatu akcesyjnego podpisanego w Atenach 16.04.2003 r. („duże” rozszerzenie) jako priorytet Unii określała poparcie dla przygotowań tych państw do ich przyszłej integracji ze strukturami europejskimi i członkostwa w Unii Europejskiej, zapewniała, że Bałkany Zachodnie staną się integralną częścią zjednoczonej Europy.

„Bałkany Zachodnie i wsparcie ich przygotowań do przyszłej integracji ze strukturami europejskimi i ostatecznego członkostwa w Unii jest dla UE priorytetem. Bałkany będą integralną częścią zjednoczonej Europy. Trwające rozszerzenie i podpisanie traktatu ateńskiego w kwietniu 2003 r. powinny inspirować i zachęcać państwa Bałkanów Zachodnich do podążania tą samą udaną drogą reform i do wzmożenia wysiłków w tym kierunku”⁴⁵.

Tak więc kolejne sprecyzowanie deklaracji wersalskiej (przypomnijmy, że we wszystkich przypadkach chodzi o konkluzje Rady Europejskiej) powinno zawierać w kontekście jej pkt 4 (i pkt 4 konkluzji z 24.03.2022 r.) jednoznacznie stwierdzenie, że: „Ukraina, jako państwo stowarzyszone z Unią Europejską, zostanie członkiem Unii. Zostanie ona przyjęta do Unii, gdy tylko będzie w stanie wypełnić obowiązki wynikające z członkostwa” (celowe byłoby przypomnienie w tym kontekście kryteriów kopenhaskich). Pozostałe elementy takiej deklaracji zostały dobrze sprecyzowane w konkluzjach Rady Europejskiej z 24.03.2022 r. (w części – I. Rosyjska agresja wojskowa na Ukrainę): potępienie agresji Rosji z udziałem Białorusi na Ukrainę, wezwanie do zakończenia zbrodni wojennych i zapowiedź ukarania ich sprawców, program sankcji wobec Rosji i Białorusi, udzielenie Ukrainie skoordynowanego wsparcia politycznego, finansowego, materialnego i humanitarnego, w tym przyjęcie uciekinierów wojennych, skonstruowanie międzynarodowego planu pomocy dla Ukrainy (w pierwszym etapie rozszerzenie unijnego Funduszu Powierniczego Solidarności z Ukrainą, a następnie zwołanie międzynarodowej konferencji w celu pozyskania środków dla tego Funduszu)⁴⁶.

Przypomnijmy na podsumowanie, że tego rodzaju deklaracja nie jest formalnym elementem procedury akcesyjnej art. 49 TUE. Niemniej spełnia istotną rolę, jest bowiem wyrazem woli politycznej państw członkowskich UE, wyrażonej na najwyższym

szczeblu szefów państw lub rządów, otwierającej dla danego państwa drogę wszczęcia procedury akcesyjnej. Wobec agresji Rosji na Ukrainę i toczącej się na terytorium Ukrainy zbrodniczej wojny oraz złożonego przez Prezydenta Wołodymyra Zełenskigo wniosku o członkostwo Ukrainy w UE, waga polityczna takiej deklaracji staje się trudna do przecenienia: podkreślałaby bowiem „europejską opcję” Ukrainy i jednoznacznie otwierała drogę do członkostwa. Do znaczenia deklaracji w tym kontekście powrócimy jeszcze w zakończeniu artykułu.

Postulat nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE: nadanie natomiast państwu ubiegającemu się o członkostwo w UE statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE należy do procedury akcesyjnej określonej w art. 49 TUE – jest to trzeci etap tej procedury, pierwszym jest złożenie wniosku o członkostwo, drugim – wszczęcie procedury art. 49 TUE przez Radę Europejską, co znajduje wyraz w zwróceniu się do Komisji Europejskiej o opinię wstępną (*avis*) (w deklaracji wersalskiej z 11.03.2022 r. zawarta jest taka decyzja), a trzecim – nadanie statusu kandydata do członkostwa w UE. Kolejny etap – decyzja o wszczęciu negocjacji akcesyjnych może być oddalona od nadania państwu statusu kandydata nawet o kilka lat (w zależności od stopnia jego przygotowania do spełnienia standardów unijnych)⁴⁷.

Jak wspomniano na wstępie, powyższe etapy procesu akcesyjnego nie są ściśle określone w art. 49 TUE (poza złożeniem wniosku o członkostwo) i pozostawiają państwom członkowskim (Radzie) dużą swobodę, uwzględniającą to, że akcesja państwa do Unii Europejskiej jest długotrwałym procesem, podczas którego państwo to dokonuje dostosowań ustrojowych, dostosowań prawnych oraz dostosowań swojego systemu gospodarczego do wymogów *acquis* unijnego. O stopniu elastyczności procedury akcesyjnej świadczy proces stabilizacji i stowarzyszenia (*Stabilisation and Association process*), rozpoczęty w 1999 r. wobec państw Bałkanów Zachodnich, w ramach którego nadano tym państwom status „potencjalnych kandydatów do członkostwa”, który zapewniał o nadaniu statusu kandydata po osiągnięciu odpowiedniego stopnia przygotowania⁴⁸ (obecnie status „potencjalnych kandydatów do członkostwa” mają jeszcze Kosowo, Bośnia i Hercegowina, natomiast status kandydata do członkostwa mają Albania, Północna Macedonia, Czarnogóra i Serbia, z niektórymi z tych państw rozpoczęły się negocjacje akcesyjne)⁴⁹. Niemniej jednak w obu przypadkach Komisja Europejska, sporządzając opinię wstępną (*avis*), musi udzielić odpowiedzi na szereg konkretnych pytań (zawartych w kwestionariuszu) dotyczących politycznego, ustrojowego, prawnego i gospodarczego stopnia przygotowania państwa do spełnienia wymogów *acquis* unijnego⁵⁰.

43 The Thessaloniki..., s. 10 i n.

44 Szczegółowe informacje: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/168/balkany-zachodnie> (dostęp: 5.04.2022 r.).

45 Tłumaczenie własne. „The Western Balkans and support to their preparation for future integration into European structures and ultimate membership into the Union is a high priority for the EU. The Balkans will be an integral part of a unified Europe. The ongoing enlargement and the signature of the Treaty of Athens in April 2003 should inspire and encourage the countries of the Western Balkans to follow the same successful road of reforms and to increase their efforts in that direction” – The Thessaloniki..., s. 11.

46 Zob. konkluzje..., EUCO 1/22, zwłaszcza pkt 8 i 9.

47 Zob. informacje na ten temat: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/steps-towards-joining_en (dostęp: 5.04.2022 r.).

48 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/potential-candidate-countries_en (dostęp: 5.04.2022 r.).

49 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status_en (dostęp: 5.04.2022 r.).

50 Zob. szczegółowe wywody na ten temat Ambasadora Jana Truszczyńskiego (który był m.in. głównym negocjatorem negocjacji akcesyjnych Polski) podczas konferencji: *Ukraina należy do Europy! Wezwanie do stworzenia kompleksowego, konkretnego i efektywnego planu włączenia Ukrainy do Unii Europejskiej* – zorganizowana 14.03.2022 r. przez Katedrę Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego, Konferencja Ambasadorów RP oraz Team Europe Direct Polska. Zob. nagranie od 36 minuty: www.youtube.com/watch?v=bxdxaaRqNWU (dostęp: 5.04.2022 r.).

Znaczny zakres swobody państwa członkowskie UE (Rada) jednak mają. Skorzystanie z takiej możliwości jest bez wątpienia uzasadnione szczególnie sytuacją związaną z tym, że Ukraina stała się przedmiotem agresji ze strony Rosji i na jej terytorium toczy się barbarzyńska wojna. Stąd uzasadnione byłoby podzielenie przez Komisję Europejską opinii (*avis*) na dwie części – część „polityczną” i (drugą) część „techniczną”⁵¹. W części politycznej Komisja uwzględniłaby obecne okoliczności związane z agresją Rosji na Ukrainę i wnioskuje o nadanie Ukrainie statusu kandydata do członkostwa (względnie potencjalnego kandydata do członkostwa), część druga – techniczna skupiałaby się natomiast na sprecyzowaniu szczegółowych wymogów ustrojowych, w dostosowaniach prawnych i gospodarczych, które musiałyby zostać wzięte pod uwagę w toku realizacji planu odbudowy państwa, a następnie przygotowania do członkostwa. Na dalszym etapie, w zależności od postępów w procesie dostosowawczym, Rada podjęłaby decyzję o wszczęciu negocjacji akcesyjnych (zapewne byłby to proces wieloletni).

Ramowe wymogi procedury akcesyjnej określone w art. 49 TUE nie wykluczają więc nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa (lub potencjalnego kandydata do członkostwa). Istota takiej decyzji ma charakter polityczny – „jeśli decyzja polityczna zostanie podjęta, to wszystkie pozostałe problemy mają charakter «techniczny»”⁵². W obecnych uwarunkowaniach, uwzględniając implikacje agresji Rosji na Ukrainę również dla systemu bezpieczeństwa europejskiego, a nawet globalnego, Rada Europejska taką decyzję powinna podjąć niezwłocznie⁵³.

Wysuwane ze strony państw członkowskich sceptycznie nastawionych w stosunku do takiej decyzji wątpliwości są raczej wyrazem wstrzeźliwości natury politycznej niż argumentami o charakterze merytorycznym. Nikt bowiem nie kwestionuje, że negocjacje akcesyjne są długim i skomplikowanym procesem oraz że nie można rozpoczynać ich podczas działań wojennych na terytorium państwa aspirującego do członkostwa. Nadanie statusu państwa kandydującego do członkostwa z reguły nie jest równoznaczne z rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych, w przypadku Ukrainy minie zapewne wiele lat, nim takie negocjacje będą mogły być rozpoczęte. Niemniej nadanie takiego statusu, poza ważnym sygnałem politycznym, ukierunkuje proces odbudowy państwa⁵⁴. Nadanie statusu państwa kandydującego Ukrainie nie stwarza również konkurencji dla dążeń państw Bałkanów Zachodnich do uzyskania członkostwa w UE, które są znacznie bardziej zaawansowane w procesie

dostosowawczym. Motyw podjęcia decyzji rozpoczynającej procedurę akcesji przez państwa członkowskie UE (Radę) jest wspólny – ustanowienie trwałych stosunków pokojowych oraz budowa państw demokratycznych z gospodarką rynkową w uprzednio niestabilnych regionach Europy: członkostwo w Unii Europejskiej jest najbardziej skutecznym i efektywnym środkiem prowadzącym do tego celu. Również jakaś forma „wzmocnienia” Układu o stowarzyszeniu nie byłaby wystarczająca. Nie o to bowiem chodzi. Program odbudowy Ukrainy musi wykorzystywać wszystkie mechanizmy ustanowione układem o stowarzyszeniu⁵⁵, sprawdzone w ramach Partnerstwa Wschodniego i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ważne natomiast jest nakierowanie takiego programu na budowanie państwa demokratycznego z efektywną gospodarką rynkową. To może zapewnić tylko jednoznacznie określony cel – członkostwo w UE. A do tego, na obecnym etapie, konieczne jest nadanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa.

4. Podsumowanie

Niezależnie od powyższego znaczenia nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE są jeszcze dwa ważne powody związane bezpośrednio z agresją Rosji na Ukrainę, na które zwrócił uwagę Garton Ash⁵⁶.

Po pierwsze – Prezydent Wołodymyr Zełenski nieprzypadkowo podpisał bezpośrednio po rosyjskim akcie agresji wniosek o członkostwo w UE i stale powraca do tej sprawy. Ukraina i Ukraińcy potrzebują, przeciwstawiając się agresji Rosji, jasnego i ważnego celu, a takim jest suwerenna Ukraina w Unii Europejskiej.

Po drugie – jak pisze Garton Ash – „...prędzej czy później nadejdzie ten moralnie odrażający, ale nieunikniony moment, kiedy ktoś będzie musiał zasiąść do stołu z wysłannikami zbrodniarza wojennego, żeby wynegocjować pokój”. Wówczas negocjatorzy ukraińscy muszą mieć w ręku „coś o dużym historycznym znaczeniu, co przekona naród, że jego poświęcenie nie było daremne. Jest tylko jedna taka rzecz [...] Mówi się często, że UE była pierwotnie projektem pokojowym. Niech znowu przyczyni się do pokoju”⁵⁷.

Chodzi jednak zarazem i o dalszą ważną kwestię. Agresor rosyjski musi mieć świadomość, że perspektywa członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej nie podlega negocjacji. Prezydent Wołodymyr Zełenski zaznacza, że może negocjować neutralny status Ukrainy – to stoi więc do negocjacji. Unia Europejska ma w swoim gronie państwa wiecześnie neutralne (Austria) czy prowadzące politykę neutralności (Szwecja, Finlandia), co nie stoi na przeszkodzie ich pełnemu i aktywnemu członkostwu w Unii. Status Ukrainy jako państwa kandydującego do członkostwa w UE byłby dla agresora rosyjskiego takim mocnym, jednoznacznym sygnałem.

51 Zob. szczegółowe uzasadnienie w wypowiedzi dr Jarosława Pietrasa (w przeszłości szefa UKIE i wieloletniego Dyrektora Generalnego w Sekretariacie Rady UE) podczas konferencji: *Ukraina...*, www.youtube.com/watch?v=bxdxaaRqNWU, 45 minuta nagrania.

52 Konferencja: *Ukraina...*, www.youtube.com/watch?v=bxdxaaRqNWU, 43 minuta nagrania.

53 Zob. wystąpienie Prezydenta Wołodymyra Zełenskiego 1.03.2022 r. w Parlamencie Europejskim, wiadomosci.onet.pl/swiat/wojna-rosja-ukraina-zeleński-udowodnijcie-ze-jestescie-europejczykami/tegdng1 (dostęp: 5.04.2022 r.). Również uzasadnienie rezolucji Parlamentu Europejskiego z 1.03.2022 r., w którym Parlament wzywa do nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE – Parlament Europejski. Atak Rosji na Ukrainę. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1.03.2022 r. w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę (2022/2564(RSP)).

54 Zob. I. Kirova, *Ukraine's EU membership bid – symbolic, yes, but essential*, euobserver.com/opinion/154511?utm_source=euobs&utm_medium=email (dostęp: 5.04.2022 r.).

55 Zob. G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, *The UE-Ukraine Association Agreement after Ukraine's EU Membership Application: still fit for purpose*, https://epc.eu/content/PDF/2022/Ukraine_DP.pdf (dostęp: 5.04.2022 r.).

56 G. Ash, *Stać nas na więcej Europejczycy. Ukraina w Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza” z 19–20.03.2022 r., s. 27.

57 G. Ash, *Stać...*, s. 27.

Abstract

prof. dr hab. Jan Barcz

The author is the Head of the Department of International Law and European Union Law, College of Law, Kozminski University, Warsaw, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2826-1945>).

**Ukraine Belongs to Europe!
The Status of a Candidate Country for EU Membership
for Ukraine in the Face of Russia's Aggression?**

Keywords: *Russia's aggression against Ukraine, European Union, status of a candidate country for EU membership, Article 49 TEU, Versailles declaration of 11 March 2022*

In view of Russia's aggression against Ukraine, the prospect of Ukraine's membership in the European Union must be clarified by the EU Member States. Ukraine has formally applied for EU membership, and the European Parliament is calling for granting to Ukraine the status of a candidate country. The article analyses the possibility of granting Ukraine the status of a candidate country for EU membership. It shows that the accession procedure set out in Article 49 TEU is flexible and allows the Council to take such a decision. There are also a number of important political circumstances in favour of taking such a decision: making it more concrete so that Ukraine may obtain EU membership as an important goal for the Ukrainian nation fighting against the Russian aggressor; creating a clear framework for the implementation of the aid plan for Ukraine in the reconstruction of the state after the aggressor has been defeated; strengthening Ukraine's 'European perspective' in the future negotiations to end the Russian aggression.

Bibliografia / References

- Ash G., *Stać nas na więcej Europejczycy. Ukraina w Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza” z 19–20.03.2022 r.
- Barcz J., *Doktryna Skubiszewskiego* [w:] Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu, Poznań 2016.
- Barcz J., *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.
- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Prawo i instytucje Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
- Barcz J., Kolisnyk I., *Podpisanie i tymczasowe stosowanie Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą – aspekty prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/10.
- Hud B., *Eastern Policy of the European Union: Step by Step Towards Ukraine* [w:] *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Mielczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warszawa 2013.
- Kirova I., *Ukraine's EU membership bid – symbolic, yes, but essential*, euobserver.com/opinion/154511?utm_source=euobs&utm_medium=email (dostęp: 5.04.2022 r.).
- Kranz J., *Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję*, „Państwo i Prawo” 2014/8.
- Loo Van der G., Elsuwege Van P., *The UE-Ukraine Association Agreement after Ukraine's EU Membership Application: still fit for purpose*, https://epc.eu/content/PDF/2022/Ukraine_DP.pdf (dostęp: 5.04.2022 r.).

REKLAMA

Całe prawo w jednym miejscu **Prawo.pl**

Serwis
Prawo.pl to:

aktualne
informacje
prawne

wywiady, opinie
i komentarze
ekspertów

najnowsze
wyroki polskich
i unijnych sądów

zespół
doświadczonych
dziennikarzy

 Wolters Kluwer

LEX