



IM. STEFANA
**FUNDACJA
BATOREGO**



Ukraina w drodze do Unii Europejskiej: jaką część dystansu ma już za sobą, ile pozostaje do przejścia?

Jan Truszczyński

Negocjacje w sprawie przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej trwają już blisko półtora roku. W końcu września 2025 roku sfinalizowano ich pierwszy etap: prowadzony przez Komisję Europejską i rząd Ukrainy porównawczy przegląd prawa unijnego i legislacji ukraińskiej (tzw. screening)*. W dniu 4 listopada Komisja Europejska przyjęła i opublikowała doroczny komunikat o stanie procesu rozszerzeniowego¹ oraz towarzyszące mu raporty o poszczególnych krajach kandydujących do Wspólnoty, w tym raport poświęcony Ukrainie².

* *Komentarz do komunikatu Komisji Europejskiej o stanie procesu rozszerzeniowego i raportu poświęconego Ukrainie.*

1 *Communication from the Commission to The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions a Competitiveness Compass for the EU*, COM/2025/30 final (COM (2025) 690 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0030> (dostęp tu i dalej: 29 listopada 2025).

2 *European Commission, Commission Staff Working Document. Ukraine 2025 Report Accompanying The Document Communication from The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions 2025, Communication on EU Enlargement Policy*, SWD (2025) 759 final (Ukraine 2025 Report, SWD (2025) 759 final), https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf.

Negocjacje toczą się zgodnie z procedurą stosowaną przez Unię Europejską od 2020 roku. Ich meritum – dostosowanie prawa i instytucji kraju kandydującego do dorobku prawno-institutionalnego (*acquis communautaire*) Unii – podzielone jest na 33 rozdziały negocjacyjne, zgrupowane w sześciu tzw. klastrach³. Kluczowy dla całego procesu jest klaster pierwszy, obejmujący przede wszystkim wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe, sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo, funkcjonowanie instytucji demokratycznych, reformę administracji publicznej, a także zwalczanie korupcji. Identyfikacja jak w przypadku innych kandydatów negocjacje z Ukrainą na temat reform i dostosowań w powyższych dziedzinach rozpoczną się jako pierwsze i zakończą jako ostatnie, a postępy w ramach klastra pierwszego mają wyznaczać ogólne tempo rokowań.

Ustalona przez państwa Unii sekwencja działań przewiduje, że po zakończeniu screeningu w danym klastrze Komisja przedstawia im całościowy raport ocenny wraz z zaleceniami warunków wyjściowych do spełnienia przez kandydata. Jeśli państwa UE jednomyślnie zgodzą się z ocenami Komisji i z jej rekomendacjami, mogą upoważnić kraj przewodniczący w Radzie UE do przekazania kandydatowi listu z zaproszeniem do przedstawienia stanowiska negocjacyjnego w takim klastrze; stanowisko takie oczywiście musi zawierać pełną informację o tym, jak kandydat spełnił warunki otwarcia negocjacji. W odpowiedzi na ten formalny krok kandydata Komisja przygotowuje projekt wspólnego stanowiska państw unijnych, a skoro zaaprobuje go one jednomyślnie,

możliwe będzie odbycie oficjalnej sesji negocjacyjnej, oznaczającej otwarcie rokowań w klastrze.

Jak wiadomo, planem i ambicją Polski, która przewodniczyła Radzie w pierwszym półroczu 2025 roku, było całkowite zrealizowanie powyższej sekwencji działań. Warunki po temu powstały już z początkiem „polskiego” półrocza, ponieważ raport ze screeningu w klastrze pierwszym Komisja przedłożyła państwom członkowskim 15 stycznia 2025 roku. Niestety plany te udaremniła polityczna obstrukcja ze strony Węgier. Brak jednomyślności państw Unii w konsekwencji węgierskiego weta uniemożliwił formalne zaproszenie Ukrainy do przedstawienia stanowiska negocjacyjnego w tym klastrze. Ten impas utrzymuje się i w drugim półroczu. Na panewce spaliły dotychczasowe próby uelastycznienia przyjętych ram negocjacji, tak by zredukować do niezbędnego minimum nadmierną obecnie liczbę sytuacji, kiedy dalszy postęp procesu negocjacyjnego wymaga kolejnej jednomyślnej decyzji krajów członkowskich.

Pragmatyczne podejście

Komisja i rząd Ukrainy skonfrontowane z impasem w Radzie UE postanowiły działać pragmatycznie, tak by mimo braku formalnych decyzji państw unijnych móc w uzgodniony sposób kontynuować proces dostosowań Ukrainy do wymogów członkostwa w Unii. W zakresie klastra pierwszego rząd Ukrainy 14 maja zatwierdził do realizacji w latach 2025–2027 plany działań (tzw. mapy drogowe) w sferze praworządności⁴, reform administracji publicznej⁵ i funkcjonowania instytucji demokratycznych⁶. Plany te w pełni uwzględniły kwestie, które Komisja w swym raporcie screeningowym określiła jako warunki otwarcia negocjacji (tzw. *opening benchmarks*). Na tej podstawie Komisja mogła przygotować projekt stanowiska negocjacyjnego i rekomendować Radzie otwarcie rokowań.

3 Klustry: 1 (kwestie podstawowe), 2 (rynek wewnętrzny), 3 (konkurencyjność i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu), 4 (zielona agenda i zrównoważone przemysły sieciowe), 5 (zasoby, rolnictwo i spójność), 6 (stosunki zewnętrzne); dokument: European Commission, *Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions. Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, COM(2020) 57 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057>.

4 Дорожня карта з питань верховенства права, <https://cutt.ly/Lrxg5MKT>.

5 Дорожня карта з питань реформи державного управління, <https://cutt.ly/Rrxg5mQM>.

6 Дорожня карта з питань функціонування демократичних інституцій, <https://cutt.ly/0rxg5r9T>.

Takie pragmatyczne podejście zostało rozciągnięte także na inne obszary negocjacji. Komisja przekazała państwom członkowskim swe raporty ze screeningu w kłastrach drugim, trzecim, czwartym i szóstym, a raport dotyczący kłastr piątego powinien zostać przedłożony przed końcem listopada. Równolegle Ukraina z własnej inicjatywy przekazała Komisji projekty swego stanowiska negocjacyjnego w kłastrach drugim i szóstym, co umożliwiło Komisji opracowanie stosownych projektów wspólnego stanowiska Unii.

Mamy zatem komasację dużej ilości materiału negocjacyjnego na szczęblu właściwej kompetencyjnie Grupy Roboczej ds. Rozszerzenia i Krajów Negocjujących Przystąpienie do UE (EU Council's Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the Union, COELA). Taca *in* w COELA jest pełna „po brzegi”, lecz taca *out* pozostaje pusta od blisko roku. Szkodliwie rozbudowany wymóg jednomyślności państw członkowskich – nadal nieosiągalnej z winy Węgier – uniemożliwia formalne zaproszenie Ukrainy do oficjalnego przedstawienia swego stanowiska negocjacyjnego w zakresie zarówno kłastr pierwszego, jak i pozostałych. W tej sytuacji dalszy postęp może dokonywać się tylko nieformalnie; Ukraina stopniowo przekaże Komisji swe projekty stanowisk dotyczących kłastr trzeciego, czwartego i piątego, a w ślad za tym Komisja opracuje i pośle do Rady nieformalne drafty wspólnego stanowiska Unii w tych trzech kłastrach.

Wszystko to z nadzieją, że „po drodze” dojdzie albo do zakończenia węgierskiej obstrukcji mocą decyzji Budapesztu (zwłaszcza w przypadku zwycięstwa opozycji w węgierskich wyborach parlamentarnych w kwietniu 2026 roku), albo do takiej interpretacji prawnej przepisów traktatowych i prawa pochodnego UE, która umożliwiłaby Radzie UE podjęcie większością kwalifikowaną decyzji o stosowaniu wymogu jednomyślności tylko na etapach kończenia negocjacji w poszczególnych rozdziałach i kłastrach. To drugie rozwiązanie wydaje się jednak nadal mało prawdopodobne. Alternatywnie więc do rozważenia mogłoby być nieformalne sygnalizowanie Ukrainie przez większość państw UE prawdopodobnych warunków

otwarcia i zakończenia negocjacji w poszczególnych kłastrach, co byłoby pomocne w planowaniu i realizacji ukraińskich działań dostosowawczych. Nie sposób obecnie przewidzieć, jak w praktyce potoczą się sprawy w Radzie, jasne jest wszakże, że w obopólnym interesie Ukrainy i olbrzymiej większości państw UE pozostaje utrzymanie dynamiki procesu akcesyjnego oraz dalsze traktowanie akcesji Ukrainy jako wiarygodnego średnioterminowego celu.

Znaki zapytania

Powyżej przedstawiony stan spraw mocno utrudnia jednak miarodajną ocenę stopnia zaawansowania dostosowawczego Ukrainy, planów kolejnych dostosowań i realności ich wykonania, a także prawdopodobieństwa zakończenia rokowań akcesyjnych w deklarowanym przez Ukrainę terminie, czyli do końca 2028 roku. Nie zostały bowiem udostępnione publicznie ani raporty screeningowe Komisji⁷, ani – co zrozumiałe – już istniejące projekty stanowisk negocjacyjnych Unii Europejskiej oraz Ukrainy w kłastrach pierwszym, drugim i szóstym. Można zakładać, że w tych trzech kłastrach Ukraina nie zamierza ubiegać się o rozwiązania przejściowe; nie wiemy natomiast, czy i jaki konkretnie harmonogram dostosowawczy deklaruje Ukraina w swoich projektach, zwłaszcza w bardzo ważnym kłastrze „rynek wewnętrzny”, obejmującym aż dziewięć kluczowych rozdziałów negocjacji. Brakuje także nadal całościowego planu ukraińskich działań dostosowawczych (tzw. Narodowego Programu Przyjęcia Acquis, National Programme for the Adoption of the Acquis, NPAA).

Zamiarem Ukrainy było opracowanie NPAA po zakończeniu fazy screeningu, brak jednak nadal publicznych danych o tym, jak przebiegają owe prace. Warunki wyjściowe ich wykonania uległy poprawie: koordynacją tematyki akcesyjnej

⁷ Komisja przyjęła zasadę, że raport ze screeningu w danym kłastrze publikowany jest z chwilą zaproszenia kandydata przez Radę UE do przedstawienia swego stanowiska negocjacyjnego.

w GOCEEI⁸ i w innych komórkach sekretariatu rządu Ukrainy zajmuje się już około 100 pracowników, prace dostosowawcze wspierane są przez szereg finansowanych z zewnątrz dużych projektów pomocy technicznej, w parlamencie Ukrainy podjęto procedowanie zmian w regulaminie Verchownej Rady, ułatwiających akcesyjne prace legislacyjne. Tym niemniej trudno chyba liczyć na szybkie powstanie kompleksowego, ujednoliconego planu prac, aczkolwiek w listopadzie br. jeden z kluczowych urzędników ukraińskich zasygnalizował intencję zakończenia prac nad projektem NPAA do początku 2026 roku oraz zamiar upublicznienia w I kwartale 2026 roku cyfrowego narzędzia monitoringu wdrażania tego programu.

Decydenci ukraińscy dzielą się od niedawna opiniami, że NPAA ma być w najbliższych kilku latach instrumentem dialogu ze społeczeństwem, że wymaga ścisłego współdziałania z organizacjami pozarządowymi, a niezbędnym wymogiem jego wdrożenia jest akceptacja społeczna. Z respektem dla tego podejścia należy wszakże zauważyć, że ostateczna odpowiedzialność za sprawne i skuteczne całościowe dostosowanie do unijnych wymogów spoczywa – jak i wszędzie indziej – na dobrej pracy oraz konstruktywnej współpracy rządu i parlamentu.

Raport Komisji

Głównymi źródłami analiz i ocen przygotowań Ukrainy są – wobec braku innych dokumentów – wspomniany już raport Komisji Europejskiej za rok 2025 oraz jej komunikat o aktualnym stanie procesu rozszerzeniowego. Warto tytułem wstępu przytoczyć *in extenso* dotyczący Ukrainy akapit głównych wniosków tego komunikatu:

Pomimo niesłabnącej rosyjskiej wojny napastniczej Ukraina pozostaje mocno zaangażowana na drodze do przystąpienia do UE, pomyślnie zakończyła proces screeningu

i poczyniła postępy w zakresie kluczowych reform. Ukraina przyjęła plany działania dotyczące praworządności, administracji publicznej i funkcjonowania instytucji demokratycznych, a także plan działania odnoszący się do mniejszości narodowych, który Komisja oceniła pozytywnie. Ukraina spełniła warunki wymagane do otwarcia klastrów: jeden (podstawowe), sześć (stosunki zewnętrzne) i dwa (rynek wewnętrzny). Komisja oczekuje, że Ukraina spełni warunki otwarcia pozostałych trzech klastrów, i pracuje nad zapewnieniem, aby Rada była w stanie przyspieszyć otwarcie wszystkich klastrów przed końcem roku [2025]. Rząd Ukrainy zasygnalizował swój cel, jakim jest tymczasowe zamknięcie negocjacji akcesyjnych do końca 2028 roku. Komisja jest zdecydowana wspierać ten ambitny cel, ale uważa, że aby go osiągnąć, konieczne jest przyspieszenie tempa reform, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii podstawowych, w szczególności praworządności.

Pod względem stopnia zaawansowania w gronie wszystkich dziewięciu kandydatów Ukraina plasuje się za Czarnogórą i Albanią, na trzecim-czwartym miejscu *ex aequo* z Mołdową, wyprzedzając Serbię i Północną Macedonię.

Ogólnej ilustracji wielkości postępu dostosowawczego 2025/2024 w stosunku do poprzedniego okresu 2024/2023 dostarcza interesująca kalkulacja opublikowana na facebookowym profilu urzędu GOCEEI. Jeśli posłużyć się standardową pięciostopniową skalą pomiaru⁹, przyniesie ona następujące uogólnione rezultaty:

⁸ Government Office for the Coordination of European and Euro-Atlantic Integration – Ukraińskie Rządowe Biuro Koordynacji Spraw Europejskich i Euroatlantyckich.

⁹ Stosowana przez Komisję skala: 1 – *early stage* (stadium początkowe dostosowań), 2 – *some progress* (niewielki postęp), 3 – *moderate* (umiarkowany postęp, *grosso modo* nadal poniżej 50% całości wolumenu spraw do wykonania), 4 – *good progress* (dobry postęp, wyraźnie powyżej 50%), 5 – *very good progress* (wysokie zaawansowanie całości prac, duże prawdopodobieństwo kompletnej realizacji do dnia akcesji).

	Rok 2024	Rok 2025
Klaster 1	1,83	2,00
Klaster 2	2,055	2,11
Klaster 3	2,625	2,68
Klaster 4	2,50	2,50
Klaster 5	1,80	1,90
Klaster 6	4,00	4,00

Jak wynika z powyższych liczb, ogólny postęp dostosowawczy miał miejsce, ale jego wielkość nie jest duża. Wśród 33 rozdziałów tematycznych negocjacji jedynie w kilku zdaniem Komisji nastąpiło przesunięcie na wyższy poziom dostosowania (rolnictwo – z grupy *early* do grupy *early to some*, edukacja i kultura – z *some* do *some to moderate*, ochrona konsumentów i zdrowia – z *some* do *some to moderate*, kontrola finansowa – z *early* do *some*). Natomiast w obrębie poszczególnych poziomów dostosowania Komisja odnotowała w porównaniu z 2024 rokiem przyspieszenie prac dostosowawczych w aż 12 rozdziałach rokowań (przepływ pracowników, własność intelektualna, rolnictwo, transport, polityka społeczna i zatrudnienie, polityka regionalna, nauka i badania, edukacja i kultura, ochrona środowiska i klimat, ochrona konsumentów i zdrowia, kontrola finansowa, kwestie finansowe i budżetowe).

Jeśli deklarowany przez Ukrainę cel sfinalizowania negocjacji akcesyjnych do końca 2028 roku ma się stać realnie wykonalny, konieczne są dalsze przyspieszenie dostosowań, a zarazem wiarygodne i trwałe osiąganie unijnych standardów. W listopadzie 2025 roku nigdzie nie jest to bardziej widoczne i potrzebne niż w dziedzinie

walki z korupcją. Co prawda ujawniona przez Narodowe Antykorupcyjne Biuro Ukrainy (NABU) afera łapówkarska na wielką skalę w strategicznie kluczowym przedsiębiorstwie Enerhoatom przyniosła szybką i zdecydowaną reakcję rządu (w tym dymisje ministrów Hermana Hałuszczuki i Switłany Hrynczuk oraz odwołanie całej rady nadzorczej Enerhoatomu), to jednak oczywiście nie wystarczy. Wizerunek Ukrainy jako kandydata do Unii Europejskiej ulega kolejnemu zachwianiu, co może skomplikować aktualną pracę państw unijnych nad kontynuacją wsparcia finansowego dla Ukrainy w 2026 roku. Konieczne są zatem energiczne i szybkie dalsze działania Kijowa, wypełniające wszystkie preakcesyjne zalecenia Komisji.

Zacytujmy stosowny fragment tegorocznego raportu, w którym Komisja, konstatując mały postęp prac na przestrzeni ostatniego roku i przypominając o lipcowej próbie legislacyjnego ograniczenia niezależności ukraińskich urzędów antykorupcyjnych – udaremnionej dzięki oporowi społeczeństwa obywatelskiego – konkluduje:

W sumie wydarzenia te wzbudziły wątpliwości co do woli wykonania przez Ukrainę swego programu antykorupcyjnego. Ukraina winna wzmocnić ramy działań antykorupcyjnych oraz zapobiec wszelkiemu osłabieniu swych istotnych reformatorskich osiągnięć. Trzeba zająć się opóźnieniami proceduralnymi i obstrukcją w postępowaniach antykorupcyjnych dotyczących wysokiego szczebla. Należy dokonać przeglądu i dostosowania do standardów europejskich w zakresie terminów przedawnienia oraz powodów przerywania czy zawieszania śledztw.

14 listopada 2025

Jan Truszczyński – dyplomata, urzędnik państwowy, w latach 2001–2005 wiceminister spraw zagranicznych. Wykładowca na Akademii Finansów i Biznesu Vistula oraz w Polskim Instytucie Dyplomacji. W latach 1982–1988 specjalista ds. integracji europejskiej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (1982–1988). Od 1989 do 1993 roku zastępca ambasadora w Przedstawicielstwie Polski przy Wspólnotach Europejskich. W latach 1996–2001 stały przedstawiciel Polski przy UE. W 2001 roku doradca prezydenta ds. UE. W latach 2001–2005 główny negocjator członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz, kolejno, podsekretarz i sekretarz stanu w MSZ. Od 2007 zastępca dyrektora generalnego w DG Rozszerzenie i DG Edukacja i Kultura, a w latach 2010–2014 dyrektor generalny DG Edukacja i Kultura.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
faks (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2025
ISBN 978-83-68235-94-4