

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sytuacji ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego w kontekście europejskich aspiracji Ukrainy**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2015/C 012/07)

Sprawozdawca: **Andrzej ADAMCZYK**

Dnia 27 lutego 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

*sytuacji ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego w kontekście europejskich aspiracji Ukrainy.*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 września 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 173 do 2 – 15 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES powinien aktywnie wspierać polityczną, społeczną i gospodarczą konsolidację Ukrainy, w tym pokojowe rozwiązanie obecnego konfliktu w regionach Doniecka i Ługańska. Działania EKES-u na Ukrainie będą wspierać proces demokratyzacji, integralność terytorialną oraz dialog społeczny i obywatelski wszystkich zainteresowanych stron posiadających legitymację społeczną i reprezentatywność.

1.2 EKES zamierza zapraszać do współpracy możliwie szerokie spektrum ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego i uwzględnić także tych, którzy są jeszcze nastawieni sceptycznie lub wrogo do niedawnych przemian politycznych i do zbliżenia z UE.

1.3 Zaleca się również dalszy rozwój współpracy w ramach relacji dwustronnych między organizacjami partnerskimi w UE i na Ukrainie, ze szczególnym naciskiem na budowanie potencjału i najlepsze praktyki, jak również na wzmocnienie dialogu społecznego i obywatelskiego.

1.4 Zgodnie z postanowieniami układu o stowarzyszeniu, EKES powinien przyczynić się do utworzenia wspólnej Platformy Społeczeństwa Obywatelskiego składającej się z członków EKES-u i przedstawicieli ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego. Podobny organ zostanie powołany na mocy przepisów pogłębionej i kompleksowej umowy o wolnym handlu (DCFTA), aby spełnić wymóg ustanowienia mechanizmu monitorującego dla społeczeństwa obywatelskiego. Oba organy powinny jak najściślej ze sobą współpracować.

1.5 EKES będzie rozwijał działalność informacyjną na temat konsekwencji wdrażania układu o stowarzyszeniu przez Ukrainę, jak również na temat integracji europejskiej, instytucji europejskich czy też wspólnotowego dorobku prawnego.

1.6 Należy znieść obowiązek wizowy dla obywateli ukraińskich tak szybko, jak jest to technicznie możliwe, aby wspierać kontakty międzyludzkie i budować zaufanie.

1.7 Europejskie perspektywy Ukrainy powinny zostać formalnie włączone do agendy UE.

## 2. Partnerstwo Wschodnie: wschodni wymiar europejskiej polityki sąsiedztwa jako ramy instytucjonalne europejskich aspiracji Ukrainy

2.1 Dramatyczne wydarzenia, które w ostatnich miesiącach wstrząsnęły Ukrainą, zapoczątkowane zostały reakcją społeczną na wstrzymanie przez rząd przygotowań do podpisania układu o stowarzyszeniu w ramach polityki Partnerstwa Wschodniego.

2.2 Oprócz zawarcia dwustronnych układów o stowarzyszeniu, które zastąpią umowy o partnerstwie i współpracy, wymiar dwustronny Partnerstwa Wschodniego ma również na celu ułatwienie systemów bezwizowych oraz rozwój współpracy sektorowej, w tym umożliwienie krajom partnerskim udział w programach i agencjach UE. Wymiar ten obejmuje też kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego, który jest narzędziem przeznaczonym do zwiększenia zdolności administracyjnej krajów partnerskich do przeprowadzenia reform i wdrożenia postanowień układów o stowarzyszeniu. Wymiar wielostronny Partnerstwa Wschodniego opiera się na czterech platformach wielostronnych (Demokracja, dobre rządy i stabilność; Integracja gospodarcza i spójność z polityką UE; Bezpieczeństwo energetyczne; Kontakty międzyludzkie), których celem jest wspieranie współpracy między UE a krajami partnerskimi, jak również między samymi krajami partnerskimi.

2.3 Jednym z priorytetów Partnerstwa Wschodniego jest zaangażowanie w jego realizację zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w krajach partnerskich, jak i w UE. W tym celu w listopadzie 2009 r. stworzono przy współudziale EKES-u Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego.

2.4 Obecnie jednak polityka Partnerstwa Wschodniego znalazła się na rozdrożu w wyniku niespodziewanych zwrotów kierunku zaangażowania niektórych krajów oraz dramatycznych wydarzeń na Ukrainie. Trudności, jakie Partnerstwo Wschodnie napotykało w ciągu ostatniego roku w krajach, które uczyniły dotychczas największy postęp na drodze do podpisania układów o stowarzyszeniu, są w dużej części wynikiem manewrów Rosji, która usiłuje nie dopuścić do zbliżenia krajów partnerskich z UE.

2.4.1 Pomimo zakończenia negocjacji z Armenią w sprawie układu o stowarzyszeniu, w tym DCFTA, dokumentów tych nie można było parafować w związku z oświadczeniem wydanym przez Armenię we wrześniu 2013 roku o zamiarze wstąpienia do Euroazjatyckiej Unii Celnej zainicjowanej przez Rosję.

2.4.2 Gruzja, pomimo rosyjskich nacisków i utraty dwóch prowincji (Abchazji i Osetii Południowej), które są obecnie kontrolowane przez Rosję, pozostaje niezmiennie na kursie europejskim i doprowadziła do parafowania układu o stowarzyszeniu, w tym DCFTA, na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r., a następnie podpisania go w czerwcu 2014 r.

2.4.3 Mołdawia, która również podpisała umowę o stowarzyszeniu parafowaną w Wilnie, jest również przedmiotem nacisków Rosji, kontrolującej region Naddniestrza poprzez umieszczenie tam swoich sił zbrojnych. Również przy wsparciu Rosji odbyło się nielegalne referendum w innym autonomicznym terytorium Mołdawii – Gagauzji, które opowiedziało się za przystąpieniem do Euroazjatyckiej Unii Celnej.

2.4.4 Członkostwo w WTO jest niezbędnym warunkiem rozpoczęcia rozmów w sprawie DCFTA, zatem Azerbejdżan i Białoruś, które nie są członkami WTO, nie mogą rozpocząć negocjacji. Ponadto ze względu na poważny niedostatek demokracji na Białorusi, dwustronna polityka UE w stosunku do tego kraju pozostaje na poziomie krytycznego dialogu.

2.4.5 Ukraina, po Rosji największy i najważniejszy kraj postsowiecki, która na skutek zmiany kursu na proeuropejski utraciła kontrolę nad Krymem i Sewastopolem anektowanymi przez Rosję, jest przedmiotem dalszych rosyjskich akcji sabotażowych i dywersyjnych. Działania Rosji stanowią szczególnie dramatyczny przypadek ingerencji zewnętrznej, która oprócz zagrożenia dla integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy ma też niezwykle niszczący wpływ na społeczeństwo obywatelskie i jego organizacje. Akty te stanowią nie tylko jednoznaczne pogwałcenie prawa międzynarodowego, ale naruszają dwie zasady leżące u podstaw pokojowych relacji między niepodległymi państwami: pierwsza z nich głosi, że granice nie mogą być zmieniane siłą, a druga, że narody mogą podejmować suwerenne decyzje na temat swojej przyszłości bez ingerencji z zewnątrz.

### 3. Europejskie aspiracje ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego

3.1 Pomarańczowa rewolucja z 2004 roku przyczyniła się do znacznej demokratyzacji i wprowadzenia rządów prawa na Ukrainie, przynajmniej na pewien okres, oraz do trwającej nieprzerwanie do dzisiaj wolności mediów. Procesom tym towarzyszyło zbliżenie do UE.

3.1.1 W roku 2005 przyjęty został Plan działania UE – Ukraina na mocy zawartej w 1998 roku Umowy o partnerstwie i współpracy UE – Ukraina. W 2007 r. rozpoczęły się negocjacje układu o stowarzyszeniu. Podjęcie w maju 2009 r. polityki Partnerstwa Wschodniego nadało tej współpracy nową dynamikę.

3.1.2 To zbliżenie i nawiązanie realnej współpracy w wielu dziedzinach, a także powszechny entuzjazm po pomarańczowej rewolucji sprawiły, że znaczna część obywateli oraz wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego przyjęło za oczywiste i przesądzone, że powstała perspektywa członkostwa Ukrainy w UE i że jest ono uzależnione tylko od kalendarza oraz tempa procesu transformacji i przystosowania do europejskich standardów.

3.1.3 Partnerstwo Wschodnie nie przyniosło Ukrainie oczekiwanej, długoterminowej perspektywy akcesji do UE, co spowodowało rozczarowanie i frustrację zwolenników proeuropejskiego kursu, pogłębione stopniowym odejściem od demokratycznych zdobyczy pomarańczowej rewolucji, pogarszającą się sytuacją gospodarczą i narastającymi problemami społecznymi.

3.1.4 Społeczna frustracja, przekładająca się na apatię organizacji społeczeństwa obywatelskiego, pogłębiała się wraz z narastającym konfliktem między liderami pomarańczowej rewolucji: prezydentem Wiktorem Juszczenką i premierem Julią Tymoszenko. Konflikt ten prowadził czasem do paraliżu decyzyjnego ze względu na niefunkcjonalne rozwiązania zawarte w konstytucji Ukrainy. Połączenie światowego kryzysu gospodarczego i bezsilnej polityki prezydenta Wiktora Janukowycza (wybranego w 2010 r.) jeszcze pogłębiło ten problem.

3.2 EKES od długiego czasu prowadzi aktywną politykę współpracy z Ukrainą, jednak pogarszający się klimat polityczny i społeczny oraz rozczarowanie organizacji partnerskich brakiem perspektywy akcesji doprowadziły w latach 2011–2012 do pewnej stagnacji w stosunkach, przejawiającej się zanikiem aktywności strony ukraińskiej i brakiem jej zainteresowania kontaktami.

3.3 Parafowanie układu o stowarzyszeniu w grudniu 2012 r. oraz intensywne zabiegi i negocjacje, których celem było doprowadzenie do podpisania go na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r., przyczyniły się do ponownego zainteresowania naszych ukraińskich partnerów współpracą i do odnowienia ożywionych kontaktów z EKES-em.

3.4 Te odnowione kontakty pokazały jednak, że partnerzy społeczni, zarówno po stronie pracodawców, jak i związków zawodowych, są podzieleni w kwestii podpisania układu o stowarzyszeniu. Natomiast bardzo zróżnicowane przecież organizacje pozarządowe i przedstawiciele innych interesów reprezentowali stosunkowo jednolite stanowisko proeuropejskie.

3.5 Bez względu na zajmowane stanowisko i przewidywany los negocjacji mających doprowadzić do podpisania układu o stowarzyszeniu, wszystkie organizacje społeczeństwa obywatelskiego i przedstawiciele rządu byli zaskoczeni faktem zerwania rozmów i zatrzymaniem przygotowań do podpisania umów przez ukraiński rząd i administrację prezydencką.

3.6 Niespodziewane zerwanie rozmów, bez widocznej przyczyny, na parę dni przed szczytem w Wilnie, i równie zaskakująca propozycja rządu Ukrainy, aby dalsze negocjacje z UE prowadzić przy udziale Rosji, doprowadziły do szybkiej mobilizacji ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego, które jednoznacznie zmanifestowało swoje przekonania i opowiedziało się za europejskim kursem Ukrainy.

3.7 Euromajdan był prawdopodobnie największą w historii, najdłużej prowadzoną z pełną determinacją manifestacją na rzecz integracji europejskiej. Na późniejszym etapie do demonstrantów przyłączyły się siły zgłaszające także polityczne żądania dotyczące zmiany reżimu. Ten ostatni odpowiedział na to brutalnym stłamszeniem manifestacji, które przyniosło ofiary w ludziach. Demonstracje doprowadziły do zmian politycznych, które posłużyły jako pretekst do sprowokowania dalszych dramatycznych i tragicznych wydarzeń.

3.8 Obecnie, po pomyślnym przeprowadzeniu wyborów prezydenckich, wydaje się jasne, że tworzenie bliskich więzi z UE staje się jednym z priorytetów nowej administracji. Tę zmianę kursu należy postrzegać jako ogromny sukces Euromajdanu i ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego. Przyszłość pokaże, czy ogólna sytuacja ustabilizuje się na całym terytorium Ukrainy i czy organizacje społeczeństwa obywatelskiego skorzystają na tej przemianie politycznej.

3.9 Stanowisko i opinie społeczeństwa ukraińskiego na wschodzie Ukrainy na temat przemian politycznych pozostaną niejasne tak długo, jak długo będą działać w tym regionie uzbrojeni najemnicy i grupy partyzantów, a swoboda wypowiedzi będzie zagrożona. Należy jednak zauważyć, że wschód Ukrainy był w znacznym stopniu reprezentowany na Euromajdanie.

#### 4. Konsekwencje podpisania układu o stowarzyszeniu i DCFTA

4.1 Układ o stowarzyszeniu UE – Ukraina to porozumienie nowej generacji stworzone na użytek krajów współpracujących w ramach Partnerstwa Wschodniego. Przewiduje rozwój współpracy oraz zawiera wiążące przepisy w niemal wszystkich dziedzinach. Treść układu o stowarzyszeniu nakreśla plan reform dla Ukrainy, oparty na całościowym przybliżeniu jej legislacji do norm UE.

4.2 Oprócz DCFTA, która jest umową handlową znacząco wpływającą na standardy i przepisy, główne dziedziny współpracy obejmują: wymiar sprawiedliwości, rządy prawa, zwalczanie korupcji i przestępczości zorganizowanej, politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, reformę administracji publicznej, zatrudnienie i politykę społeczną, równość praw i szans, ochronę konsumentów, politykę przemysłową i przedsiębiorczość, energetykę, transport, środowisko. Wdrażanie układu o stowarzyszeniu wraz z DCFTA oznaczać będzie konieczność zharmonizowania prawodawstwa krajowego Ukrainy z około 85 procentami wspólnotowego dorobku prawnego związanego z handlem i gospodarką.

4.3 Układ o stowarzyszeniu został podpisany 27 czerwca 2014 r., a następnie ratyfikowany 16 września przez Parlament Europejski i Radę Najwyższą Ukrainy, co umożliwi jego tymczasowe wdrożenie jeszcze przed jego ratyfikacją przez wszystkie 28 państw członkowskich UE. Jednakże stosowanie części dotyczącej DCFTA tego układu zostanie odroczone do końca przyszłego roku. Niemniej UE nadal będzie stosować mniej rygorystyczne zasady handlu w odniesieniu do towarów pochodzących z Ukrainy.

4.3.1 Wdrożenie układu przewiduje utworzenie Platformy Społeczeństwa Obywatelskiego jako wspólnego forum wymiany poglądów, składającej się z członków EKES-u oraz przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Ukrainy. Biorąc pod uwagę szerokie spektrum zagadnień objętych układem o stowarzyszeniu, Platforma powinna być jak najbardziej reprezentatywna dla całości społeczeństwa obywatelskiego, w jej skład powinni zatem wchodzić przedstawiciele zarówno partnerów społecznych, jak i różnych innych interesów.

4.3.2 Oprócz stanowienia forum wymiany informacji i debaty, podstawowym celem platformy jest monitorowanie realizacji układu o stowarzyszeniu i przedstawianie opinii i propozycji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

4.3.3 Platforma Społeczeństwa Obywatelskiego sama ustali swój regulamin pracy. Obecnie trwają rozmowy przedstawicieli EKES-u ze stroną ukraińską co do procedury utworzenia tego ciała i jego składu. Przewiduje się przyjęcie następujących podstawowych zasad:

- Liczba przedstawicieli strony europejskiej i ukraińskiej będzie jednakowa.
- Kadencja członków wynosi 2,5 roku. W czasie kadencji przewiduje się odbycie 5 posiedzeń.
- Platforma ma dwóch współprzewodniczących – po jednym z każdej ze stron – wybieranych na 2,5-letnią kadencję.
- Procedura wyłaniania członków Platformy musi być całkowicie przejrzysta.
- Posiedzenia Platformy muszą być otwarte również dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego nieposiadających w niej członków.

4.3.4 Umowa DCFTA również przewiduje utworzenie mechanizmu monitorującego dla społeczeństwa obywatelskiego w terminie jednego roku od jej wejścia w życie. Utworzony w tym celu organ powinien jak najściślej współpracować z Platformą Społeczeństwa Obywatelskiego.

## 5. Dalsze perspektywy dla społeczeństwa obywatelskiego Ukrainy i rola EKES-u

5.1 EKES powinien aktywnie wspierać polityczną, społeczną i gospodarczą konsolidację Ukrainy, w tym pokojowe rozwiązanie obecnego konfliktu w regionach Doniecka i Ługańska. Wraz ze stabilizacją sytuacji na Ukrainie i po zażegnaniu groźby zewnętrznej interwencji i walk wzniecanych przez uzbrojone bojówki nastąpi też wykrystalizowanie się sytuacji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, zarówno wewnątrz poszczególnych organizacji, jak i wobec europejskich inspiracji Ukrainy.

5.1.1 Ukraina przechodzi obecnie głęboką transformację ustrojową, w tym reformę konstytucyjną, które mogą okazać się głębsze niż zmiany po pomarańczowej rewolucji. Może to spowodować restrukturyzację i zmianę statusu ukraińskich instytucji i praktyk zarówno dialogu społecznego, jak i dialogu władz ze społeczeństwem obywatelskim. Procesowi temu powinny towarzyszyć zmiany w ukraińskim ustawodawstwie, by instytucje dialogu społecznego i obywatelskiego bardziej sprzyjały autentycznym i niezależnym organizacjom. EKES będzie śledził rozwój sytuacji i stanowisko naszych organizacji partnerskich wobec tych zmian.

5.1.2 Zarówno przed powstaniem Euromajdanu, jak i podczas trwania manifestacji, autentyczność i niezależność niektórych naszych organizacji partnerskich była podważana. Rozpoczęło to proces przemian w sposobie funkcjonowania niektórych organizacji, który – jeśli nie okaże się powierzchowny – może rozpocząć przywracanie społecznego zaufania do tych organizacji. Szczególnie niektóre organizacje związkowe i organizacje pracodawców były przez opinię publiczną i organizacje pozarządowe postrzegane jako część establishmentu i odmawiano im prawa przynależności do społeczeństwa obywatelskiego.

5.1.3 EKES gotów jest zintensyfikować swoje dwustronne kontakty z organizacjami partnerskimi na Ukrainie, a także w Rosji, aby przyczynić się do ściślejszych więzi między ich społeczeństwami obywatelskimi z myślą o normalizacji stosunków między obydwojma krajami.

5.2 Działania EKES-u na Ukrainie będą opierać się na zasadzie wsparcia dla procesu demokratyzacji kraju, integralności terytorialnej, dialogu obywatelskiego i społecznego wszystkich stron posiadających legitymację społeczną i reprezentatywność. EKES priorytetowo potraktuje stosunki ze swoimi naturalnymi partnerami, tj. organizacjami ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego.

5.3 Intencją EKES-u jest zapraszanie do współpracy możliwie szerokiego spektrum ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego i uwzględnienie wszystkich nastawionych jeszcze sceptycznie lub wrogo do niedawnych przemian politycznych i do zbliżenia z UE, a jednocześnie dbanie o to, aby nie pomijać żadnej wartościowej i reprezentatywnej organizacji. Pomocą w doborze organizacji partnerskich służy Krajowa Platforma Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego oraz Krajowa Trójstronna Komisja do Spraw Społecznych i Gospodarczych.

5.4 Zaleca się również dalszy rozwój współpracy w ramach relacji dwustronnych między organizacjami partnerskimi w UE i na Ukrainie, ze szczególnym naciskiem na budowanie potencjału, wymianę najlepszych praktyk, jak również wzmocnienie dialogu społecznego i obywatelskiego. Jednym z instrumentów, który można wykorzystać w tym celu, jest współpraca transgraniczna.

5.5 Oprócz działań instytucjonalnych wynikających z układu o stowarzyszeniu, a w dalszym terminie z DCFTA, EKES zaangażuje się w szerszą działalność informacyjną na temat konsekwencji wdrożenia umów dla Ukrainy, a także na temat integracji europejskiej, funkcjonowania instytucji europejskich czy też wspólnotowego dorobku prawnego.

5.6 Wobec braku rzetelnej informacji lub wręcz dezinformacji rozpowszechnianej czasami w mediach na skutek braku wiedzy o Unii Europejskiej czy intensywnej propagandy rosyjskiej, należy zaplanować regularną współpracę ze środowiskiem dziennikarskim i stowarzyszeniami środków przekazu.

5.7 Współpraca z organizacjami partnerskimi na Ukrainie w kwestii umożliwienia dostępu do rzetelnej informacji, a także dostarczanie takich informacji wszystkim grupom społeczeństwa obywatelskiego, mogą okazać się kluczowe dla europejskich aspiracji Ukrainy. Doświadczenie pokazuje bowiem, że podpisanie, ratyfikowanie i wdrożenie układu o stowarzyszeniu może stać się problematyczne i że istnieje wiele czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które mogą odwrócić proeuropejskie nastawienie społeczeństwa obywatelskiego, jeśli nie zostanie osiągnięty w tej sprawie powszechny konsensus z udziałem wszystkich grup społecznych.

5.8 Znaczna część obywateli Ukrainy nigdy nie wyjeżdżała za granicę, a krajem docelowym dla tych, którzy wyjeżdżają, jest najczęściej Rosja. Jedną z przyczyn tej sytuacji, a dodatkowo znaczną uciążliwością dla społeczeństwa ukraińskiego, jest utrzymywanie wiz na podróże do krajów Unii Europejskiej. Wprowadzone ułatwienia w otrzymywaniu wiz są oczywiście ważne, ale trwanie obowiązku wizowego przed podróżą do UE nie buduje zaufania i istotnie utrudnia kontakty między ludźmi.

5.9 Eurosceptycyzm i brak entuzjazmu części społeczeństwa ukraińskiego do zbliżenia do UE wynika z braku perspektywy akcesji. Nie chodzi na obecnym etapie o rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, jednak uporczywe powtarzanie, że sprawa ta nie figuruje na agendzie UE, powoduje, że reformy wynikające z układu o stowarzyszeniu postrzegane są przez część społeczeństwa jako kosztowny kaprys prowadzący Ukrainę w ślepią uliczkę. Jest to szczególnie widoczne na wschodzie Ukrainy, gdzie UE jest postrzegana jako zagrożenie dla społecznych i gospodarczych interesów.

Bruksela, 16 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---