

# ELIAMEP Briefing Notes

46 / 2016

Απρίλιος 2016

## Το Ολλανδικό Δημοψήφισμα για τη Συμφωνία Σύνδεσης ΕΕ-Ουκρανίας

Δρ. Παναγιώτα Μανώλη

Επικεφαλής, Πρόγραμμα Σλαβικών, Ανατολικοευρωπαϊκών και Ευρασιατικών Σπουδών ΕΛΙΑΜΕΠ  
Επικουρη Καθηγήτρια, Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Στις 6 Απριλίου, οι Ολλανδοί ψηφίζουν υπέρ ή κατά της Συμφωνίας Σύνδεσης ΕΕ-Ουκρανίας. Είναι η πρώτη φορά που οι πολίτες ενός κράτους-μέλους της ΕΕ προχωρούν σε δημοψήφισμα για την υλοποίηση μιας Συμφωνίας Σύνδεσης με τρίτη χώρα. Το δημοψήφισμα αυτό δεν έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα αλλά η βαρύτητά του ιδιαίτερα εάν υπερिσχύσει το 'όχι' θα είναι σημαντική.

Ήταν η άρνηση υπογραφής της Συμφωνίας Σύνδεσης με την ΕΕ τον Νοέμβριο του 2013 από τον τότε Πρόεδρο της Ουκρανίας Βίκτορ Γιανουκόβιτς που προκάλεσε έκρηξη διαμαρτυρίας από τους Ουκρανούς πολίτες που υποστήριζαν την Ευρωπαϊκή πορεία της χώρας και έφερε βίαιες συγκρούσεις στο Κίεβο και σε άλλα σημεία της χώρας. Έπειτα από δύομιση χρόνια, η Ουκρανία εξακολουθεί να αντιμετωπίζει βίαιες συγκρούσεις λόγω αποσχιστικών τάσεων στα ανατολικά της ενώ η Ρωσία έχει προχωρήσει στην –παράνομη για τη διεθνή κοινότητα– προσάρτηση της Κριμαίας. Η χώρα βρίσκεται σε πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής υπό την επιτήρηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου ενώ το πολιτικό σύστημα παραμένει εγκλωβισμένο με τους κυβερνητικούς εταίρους να αδυνατούν να συνεργαστούν αποτελεσματικά και με συνεχείς αλληλοκατηγορίες για διαφθορά, εν αναμονή ενός ακόμα κυβερνητικού ανασχηματισμού που θα οδηγήσει πιθανώς και σε αλλαγή Πρωθυπουργού.

### Η Συμφωνία Σύνδεσης ΕΕ-Ουκρανίας

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η νέα –φιλοευρωπαϊκή– κυβέρνηση της Ουκρανίας που προέκυψε μετά την εξέγερση του 2013 σε μια προσπάθεια να διατηρήσουν ζωντανό τον Ευρωπαϊκό προσανατολισμό της ώρας προχώρησαν στην υπογραφή του πολιτικού σκέλους της Συμφωνίας Σύνδεσης τον Μάρτιο του 2014 και του εμπορικού σκέλους τον Ιούνιο του 2014. Τον Σεπτέμβριο του 2014, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Κοινοβούλιο της Ουκρανίας επικύρωσαν την Συμφωνία Σύνδεσης ΕΕ-Ουκρανίας, η οποία περιλαμβάνει μία Ολοκληρωμένη και σε Βάθος Συμφωνία Ελεύθερου Εμπορίου (DCFTA).<sup>1</sup> Μάλιστα, οι δύο ψηφοφορίες πραγματοποιήθηκαν ταυτόχρονα και υπήρχε απευθείας σύνδεση των δύο κοινοβουλίων μέσω τηλεδιάσκεψης. Η συμφωνία προβλέπεται ότι θα δημιουργήσει μια σε βάθος πολιτική ένωση και οικονομική ολοκλήρωση μεταξύ ΕΕ και Ουκρανίας και θα επιτρέψει την αμοιβαία πρόσβαση στην ελεύθερη αγορά.

Η Συμφωνία Σύνδεσης προβλέπει πρώτον, στενότερη πολιτική συνεργασία η οποία περιλαμβάνει πολιτικό διάλογο και μηχανισμούς συνεργασίας σε τομείς όπως η ενέργεια, οι μεταφορές και η εκπαίδευση. Η Ουκρανία καλείται επίσης να εφαρμόσει μεταρρυθμίσεις στα πλαίσια της προώθησης των δημοκρατικών αρχών, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου. Δεύτερον, προβλέπει τη θέσπιση μιας διευρυμένης ζώνης ελεύθερου εμπορίου. Το τμήμα της συμφωνίας για τη δημιουργία ζώνης ελεύθερου εμπορίου ολοκληρώνει ουσιαστικά την ένωση των αγορών της ΕΕ και της Ουκρανίας, με την κατάργηση των δασμών στις εισαγωγές και την απαγόρευση άλλων εμπορικών περιορισμών, αν και θέτει συγκεκριμένους περιορισμούς και μεταβατικές περιόδους για 'ευαίσθητους' τομείς. Η συμφωνία θα καλύπτει επίσης, εν μέρει, και τη νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων. Η υλοποίηση της Συμφωνίας Σύνδεσης συνεπάγεται ότι η Ουκρανία θα πρέπει να εναρμονίσει την εθνική νομοθεσία της με το 85 % περίπου του εμπορικού και οικονομικού κοινοτικού κεκτημένου. Τρίτον, η συμφωνία προβλέπει τη

<sup>1</sup> Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 'Το ΕΚ επικυρώνει τη συμφωνία σύνδεσης ΕΕ-Ουκρανίας', Σύνοδος Ολομέλειας, Δελτίο Τύπου, 16 Σεπτεμβρίου 2014.

## Το Ολλανδικό Δημοψήφισμα για τη Συμφωνία Σύνδεσης ΕΕ-Ουκρανίας

διευκόλυνση της κυκλοφορίας των εργαζομένων, θέτει διαδικασίες και στόχους για τη θέσπιση καθεστώτος μετακινήσεων χωρίς άδεια εισόδου (βίζα), και ορίζει χρονοδιαγράμματα για την Ουκρανία προκειμένου να μεταφέρει και να εφαρμόσει συγκεκριμένα τμήματα της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στην εθνική νομοθεσία της. Αντίστοιχες συμφωνίες έχει υπογράψει η ΕΕ με άλλες δύο χώρες που εντάσσονται στα πλαίσια της πολιτικής Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, την Μολδαβία (για τους πολίτες της οποίας έχει καταργηθεί η χορήγηση άδειας εισόδου) και με την Γεωργία.

Η Συμφωνία Σύνδεσης έχει τεθεί καταρχήν σε εφαρμογή από τον Νοέμβριο του 2014 όσον αφορά πτυχές της πολιτικής συμφωνίας, ενώ όσον αφορά πτυχές της Ολοκληρωμένης και σε Βάθος Συμφωνίας Ελεύθερου Εμπορίου από τον Ιανουάριο του 2016. Ωστόσο θα είναι σε πλήρη νομική ισχύ εφόσον επικυρωθεί και από τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ. Η Ολλανδία δεν έχει προχωρήσει στην επικύρωση της Συμφωνίας. Ένα από τα πιο σημαντικά ζητήματα στη διαδικασία ολοκλήρωσης και εφαρμογής της Συμφωνίας Σύνδεσης είναι η απόφαση της ΕΕ να δεχθεί τριμερείς (ΕΕ-Ουκρανία-Ρωσία) συζητήσεις για την επίδραση της συμφωνίας ελεύθερου εμπορίου ΕΕ-Ουκρανίας στη ρωσική οικονομία και στις εμπορικές της σχέσεις με την Ουκρανία.

### Τι σημαίνει το δημοψήφισμα της 6ης Απριλίου;

Η Ολλανδική κυβέρνηση και τα μεγαλύτερα πολιτικά κόμματα της χώρας υποστηρίζουν το 'ναι' (είναι υπέρ της Συμφωνίας Σύνδεσης) ωστόσο σύμφωνα με εκτιμήσεις αναλυτών μεγάλο τμήμα του πληθυσμού τάσσεται υπέρ του 'όχι'. Αν και λανθασμένα, αρκετοί πολίτες της Ολλανδίας θεωρούν ότι η Συμφωνία Σύνδεσης συνεπάγεται τη μελλοντική ένταξη της Ουκρανίας στην ΕΕ ή την άμεση παραχώρηση δικαιωμάτων παραμονής και εργασίας στους Ουκρανούς πολίτες. Αν και η Συμφωνία Σύνδεσης δεν προβλέπει ούτε και αποκλείει το ενδεχόμενο της διεύρυνσης έχει υπογραφεί ως 'αντάλλαγμα' ή ως εναλλακτική πολιτική για την μη ένταξη της Ουκρανίας στην ΕΕ παρά ως εργαλείο προενταξιακής διαδικασίας.

Το δημοψήφισμα της 6<sup>ης</sup> Απριλίου δεν έχει 'υποχρεωτικό' χαρακτήρα, κατά συνέπεια μια πιθανή επικράτηση του 'όχι' δεν συνεπάγεται την υποχρέωση άσκησης βέτο από την Ολλανδία. Οι συνέπειες ενός 'όχι' θα είναι λιγότερο σημαντικές για την ίδια την Ολλανδία από ό,τι για την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση, για την Ουκρανία και για τις υπόλοιπες χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης.

Το δημοψήφισμα είναι σημαντικό για την ίδια την Ουκρανία η οποία ασθμαίνοντας επιχειρεί να μεταρρυθμίσει το σύνολο των πολιτικών και οικονομικών της θεσμών και να πατάξει τη διαφθορά. Ένα αρνητικό αποτέλεσμα στο δημοψήφισμα δεν θα ενισχύσει απλά τον ευρωσκεπτικισμό μεταξύ των Ουκρανών αφού θα αποτελέσει απόδειξη της 'Ουκρανικής κόπωσης' της ΕΕ αλλά θα αποδυναμώσει τις μεταρρυθμιστικές δυνάμεις της ουκρανικής κοινωνίας.

Δεύτερον, το δημοψήφισμα της Ολλανδίας έρχεται να προστεθεί σε μια σειρά δημοψηφισμάτων σε χώρες της ΕΕ για διάφορα (ευρωπαϊκά) ζητήματα. Πρόσφατα προηγήθηκε το δημοψήφισμα των Ελλήνων για το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής της χώρας και τα μέτρα λιτότητας που προβλέπει (Ιούλιος 2015), ενώ σε λίγους μήνες έπεται το κρίσιμο δημοψήφισμα για το μέλλον του Ηνωμένου Βασιλείου εντός της ΕΕ. Καθώς η ΕΕ έχει μπει σε έναν κύκλο συχνών ή παράλληλων κρίσεων ιδιαίτερα την τελευταία 5ετία (χρέος χωρών της Ευρωζώνης, μετανάστευση, τρομοκρατία) τις οποίες επιχειρεί να αντιμετωπίσει με τρόπο συλλογικό και συνθετικό, τα δημοψηφίσματα έχουν αρχίσει να χρησιμοποιούνται ως εργαλεία έκφρασης όχι της δημοκρατικής βούλησης αλλά ως εργαλεία ευκαιριακής εκμετάλλευσης της δυσaréσκειας που οι πολίτες (αναμενόμενα) εκφράζουν σε κάθε περίοδο κρίσης. Επιπλέον, εάν ο τρόπος λήψης αποφάσεων εντός της ΕΕ ακόμα και για θέματα όπως μια Συμφωνία Σύνδεσης (που δεν προβλέπει ένταξη)<sup>2</sup> θεωρείται ότι πάσχει από δημοκρατική νομιμοποίηση τότε αυτό έχει ευρύτερες συνέπειες για τη θεσμική λειτουργία της ΕΕ. Σημασία θα έχει βεβαίως ο τρόπος διαχείρισης του αποτελέσματος του δημοψηφίσματος από την Ολλανδική κυβέρνηση σε περίπτωση που αυτό είναι αρνητικό. Η ΕΕ

<sup>2</sup> Η ΕΕ και η Ουκρανία συμφώνησαν να προχωρήσουν σε διαπραγματεύσεις για τη νέα Συμφωνία Σύνδεσης τον Μάρτιο 2007 και οι διαπραγματεύσεις ολοκληρώθηκαν με την μονογραφή της Συμφωνίας (πλην του εμπορικού σκέλους) τον Μάρτιο του 2012 (έπειτα από πέντε χρόνια διαπραγμάτευσης).

## Το Ολλανδικό Δημοψήφισμα για τη Συμφωνία Σύνδεσης ΕΕ-Ουκρανίας

πάντως θα βρεθεί ενώπιον μια καινοφανούς κατάστασης όπου μια Ευρωπαϊκή συμφωνία που έχει αρχίσει να υλοποιείται αμφισβητείται μέσω δημοψηφίσματος από πολίτες της. Θα πρέπει να ειπωθεί ότι το δημοψήφισμα (πέρα από όποιο αποτέλεσμα) επιδρά αρνητικά στην εικόνα της ΕΕ όσον αφορά τη δυνατότητά της να διαμορφώσει μια κοινή εξωτερική πολιτική και ιδιαίτερα μια κοινή στρατηγική για τη γειτονιά της. Υπό το πρίσμα των εξελίξεων στην Μέση Ανατολή και στην Ουκρανία, το 2015, η ΕΕ αναθεώρησε το σύνολο της στρατηγικής της προς τις γειτονικές της χώρες, τη λεγόμενη Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ). Μέσα από τη ‘διαφοροποίηση’, την ‘στόχευση’, την ‘ευελιξία’ και την ‘οικειοποίηση’ η ΕΕ επιχειρεί εκ νέου να επανα-προσεγγίσει τους γείτονές της στον βαθμό που εκείνοι το επιθυμούν και είναι έτοιμοι. Το Ολλανδικό δημοψήφισμα υποσκάπτει όχι απλά την αποτελεσματικότητα της ΕΠΓ και της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης αλλά αμφισβητεί την ίδια την πολιτική γειτονίας.

Τρίτον, το δημοψήφισμα θα έχει απήχηση στις ηγεσίες και στους πολίτες των υπολοίπων χωρών της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, ιδιαίτερα σε αυτές που έχουν ήδη Συμφωνίες Σύνδεσης με την ΕΕ (Μολδαβία, Γεωργία) αλλά και σε εκείνες με τις οποίες η ΕΕ δεν έχει Συμφωνίες Σύνδεσης αλλά επιδιώκει την ενδυνάμωση των διμερών σχέσεων (Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Λευκορωσία). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήδη διαπραγματεύεται μια νέα προωθημένη συμφωνία συνεργασίας με την Αρμενία (η Αρμενία απέρριψε τη Συμφωνία Σύνδεσης με την ΕΕ το 2013). Η αμφισβήτηση της Συμφωνίας Σύνδεσης με την Ουκρανία από μια μερίδα των ευρωπαίων πολιτών ενισχύει την αντι-Ευρωπαϊκή ρητορική σε μια περίοδο που η ΕΕ έχει ανάγκη την ουσιαστική συνεργασία με τις γειτονικές της χώρες περισσότερο από κάθε άλλη φορά. Εξάλλου, η ομαλή υλοποίηση των Συμφωνιών Σύνδεσης όπου αλλού αυτές έχουν ξεκινήσει (Μολδαβία, Γεωργία) δεν θα πρέπει να θεωρείται δεδομένη. Η πολιτική αστάθεια κυρίως στη Μολδαβία εγείρει ερωτήματα για τη μελλοντική Ευρωπαϊκή πορεία της χώρας.

Ίσως η μόνη κερδισμένη από ένα αρνητικό αποτέλεσμα θα είναι η ρωσική πολιτική. Η Ρωσία έχει σταθεί σθεναρά κατά της υλοποίησης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας και ιδιαίτερα της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης προσφέροντας εναλλακτικές μορφές οικονομικής και πολιτικής συνεργασίας όπως η Ευρασιατική Οικονομική Ένωση. Η απουσία της Ουκρανίας από την Ευρασιατική Οικονομική Ένωση αποτελεί τη σοβαρότερη αδυναμία της εν λόγω ένωσης, θέτει εν αμφιβόλω την ουσιαστική λειτουργία της και περιορίζει την όποια μελλοντική οικονομική και πολιτική της βαρύτητα. Η ένταξη της Ουκρανίας στην Ευρασιατική Οικονομική Ένωση δεν είναι εφικτή στο άμεσο μέλλον δεδομένης της εμπόλεμης κατάστασης στην οποία βρίσκονται οι δύο χώρες. Η Ρωσία ωστόσο, θα αποκτήσει ένα επιπλέον επιχείρημα στις προσπάθειες επηρεασμού της ουκρανικής οικονομίας. Ταυτόχρονα, η Ρωσία θα μπορεί να παρουσιάσει την Ευρασιατική Οικονομική Ένωση ως τη μόνη ρεαλιστική επιλογή για τις χώρες του ευρύτερου Εύξεινου Πόντου.

Η επικράτηση του ‘ναι’ στο δημοψήφισμα της 6<sup>ης</sup> Απριλίου θα είναι ένα θετικό βήμα για την ΕΕ και την πολιτική της στην πολυτάραχη ανατολική της γειτονιά και θα ενισχύσει τη θέση των μεταρρυθμιστικών δυνάμεων στην Ουκρανία και στις άλλες χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης. Η επικράτηση του ‘όχι’ θα έχει αρνητική χροιά για την Ευρωπαϊκή Ένωση και για την πορεία εξευρωπαϊσμού της ευρωπαϊκής γειτονίας. Πέρα ωστόσο, από το όποιο αποτέλεσμα, το δημοψήφισμα δείχνει μια ακόμα πτυχή της δυσκολίας υλοποίησης κοινών ευρωπαϊκών πολιτικών.

### Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Λεωφ. Βασιλ. Σοφίας 49, 10676 Αθήνα | Τηλ. +30 210 7257 110 | Fax +30 210 7257 114 | E-mail [eliamep@eliamep.gr](mailto:eliamep@eliamep.gr)

Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθειες να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεών του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρείται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του Ιδρύματος.

**Μάθετε περισσότερα για το έργο μας - Επισκεφθείτε τον ιστότοπο [www.eliamep.gr/en](http://www.eliamep.gr/en)**

Αν επιθυμείτε να διαγραφείτε από τη λίστα παραληπτών προωθείστε κενό μήνυμα στην ηλεκτρονική διεύθυνση [unsubscribe@eliamep.gr](mailto:unsubscribe@eliamep.gr)