



24.04.2023

Kreativitet i udvidelsespolitikken: Ukraines vej mod EU- medlemskab

Af både politisk-institutionelle og økonomiske årsager virker et snarligt ukrainsk medlemskab urealistisk. Men Ukraine kan stadig sluses gradvist ind i EU-samarbejdet - hvis EU tænker kreativt.

Skrevet af

Ditte Brasso Sørensen

📞 +4561101115

✉ ditte@thinkeuropa.dk

Mads Jedzini

📞 +45 71 74 45 42

✉ mads@thinkeuropa.dk

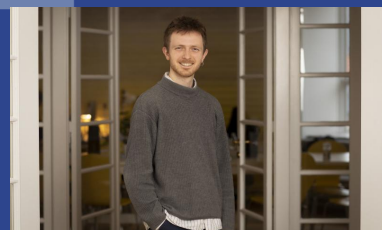
Kontakt



Ditte Brasso Sørensen

📞 +4561101115

✉ ditte@thinkeuropa.dk



Mads Jedzini

📞 +45 71 74 45 42

✉️ mads@thinkeuropa.dk

Hovedkonklusioner

- På trods af, at det er en sikkerhedspolitisk prioritet for EU at trække Ukraine tættere på Unionen, ligger et egentligt medlemskab langt ude i horisonten.
- Det er usandsynligt, at EU kommer til at afvige markant fra den etablerede udvidelsesproces. Selvom en vis effektivisering af samarbejdet kan opnås indenfor rammerne af den nuværende traktat, påpeger flere EU-lande et behov for institutionelle reformer forud for udvidelse.
- Det er dog sandsynligt, at vi på kort sigt vil se en indslusning af Ukraine i det europæiske samarbejde, hvor Ukraine integreres gradvist og målrettet både politisk-institutionelt og økonomisk.
- Ukraine er dog vagtsomme overfor tiltag, der parkerer landet i et parallelt spor uden udsigt til egentligt medlemskab. I den forstand gælder det om at udvikle en troværdig før-tiltrædelsesstrategi, der kalibrerer EU's behov for kreative løsninger med Ukraines ønske om reel fremgang i den formelle optagelsesproces.

Indledning

I Ukraines kamp for at forsvare sig mod russisk aggression kæmper de ukrainske soldater ikke kun for det ukrainske flag – de kæmper lige så meget for det europæiske. Ukraine ønsker at være en del af Vesten både økonomisk og sikkerhedspolitisk, og det betyder bl.a. EU-medlemskab – og gerne snart.[1](#)

EU's udvidelsespolitik har altid været en balance mellem geopolitiske hensyn og hensynet til Unionens sammenhængskraft - en balance mellem at sikre stabilitet i EU's nærområder og sikre den fremadrettede stabilitet internt i Unionen. Med krigen i Ukraine har det geopolitiske hensyn fået mere vægt, hvilket understreges af den fremskyndede beslutning om at tildele Moldova og Ukraine kandidatstatus.

Diskussionen om Ukraines mulige veje mod EU-medlemskab er allerede i gang og kan blive intensiveret, når Kommissionen til maj fremlægger en interim oral assesment af Ukraines kandidatur[2](#) , og til efteråret, når Kommissionen fremlægger sin udvidelsespakke for 2023 med en vurdering af Ukraines kandidatur[3](#) . **EU-landene vil derfor gøre klogt i at overveje mulige scenarier for, hvordan Ukraines vej mod medlemskab skal se ud.** Dette brief går i dybden med, hvordan Ukraine og EU kan bane vejen frem mod et medlemskab.

Fortsat uenighed mellem EU-landene om, hvornår Ukraine kan inviteres til optagelsesforhandlinger, og hvordan en proces mod medlemskab skal designes, gør, at vejen fra kandidatstatus til medlemskab er uklar. Dertil kommer en række ubekendte, der kan influere udviklingen af Ukraines vej mod Unionen.



Tre ubekendte for Ukraines vej mod EU

- 1. Krigens udfald og varighed:** Uanset hvordan krigen ender, bliver Ukraines grænse til Rusland den nye østflanke i den europæiske sikkerhedsarkitektur, og EU vil være nødsaget til at etablere sikkerhedsstrukturer her. Dertil kommer den massive genopbygningsindsats, som Ukraine står over for efter krigens afslutning, som vil kræve årtier og milliarder af euro. EU har således med sikkerhed en rolle at spille i Ukraine, men krigens udvikling kommer til at bestemme præcis hvordan og hvornår.
- 2. Amerikansk opbakning:** En anden ubekendt er, hvorvidt amerikansk militær opbakning til Ukraine vil fortsætte. En faldende amerikansk opbakning til engagementet i Ukraine og det forestående præsidentvalg kan påvirke den amerikanske støtte til Ukraine. Skulle støtten mindskes, vil det lægge yderligere økonomisk pres på EU-landene. Dette vil potentielt skabe spændinger mellem EU-landene og kan også influere medlemskabsdebatten. Den tyske forsvarsminister har fx for nylig kaldt det for en "worst case", hvis den kommende amerikanske præsident distancerer sig fra Europa og NATO.
- 3. Ny Kommission og Europa-Parlament:** En yderligere ubekendt faktor er det nye Europa-Parlament og den nye Kommission, der skal vælges i 2024. Valget til Europa-Parlamentet, der finder sted medio 2024, kan udvikle sig til en *de facto* folkeafstemning om Ukraines medlemskab. Dette vil især være tilfældet, hvis man forud for valget er blevet enig om at åbne optagelsesforhandlinger. Kommissionen har traditionelt været en drivkraft i udvidelsesdebatten, og en ny kommissionsformand vil skulle positionere sig ift. spørgsmålet om Ukraines medlemskab.

Kilder:

<https://foreignpolicy.com/2023/04/13/nato-eastern-flank-battle-group-russia-poland-latvia-lithuania-estonia/>

<https://www.economist.com/europe/2023/03/30/europe-is-unprepared-for-what-might-come-next-in-america>

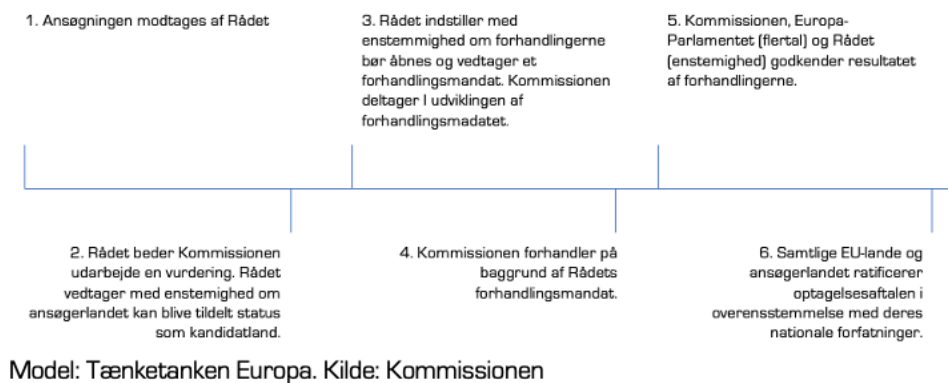
<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/boris-pistorius-us-wahl-koennte-eu-vor-kaum-vorstellbare-herausforderung-stellen-a-93d60805-44ea-490a->

[9a8e-70760ac6da7e?](https://9a8e-70760ac6da7e?d=1680338139&sara_ecid=app_upd_xDI6zCyjhGEY9I3axx5s5LM6z4xunp&sara_ref=re-so-app-sh)

d=1680338139&sara_ecid=app_upd_xDI6zCyjhGEY9I3axx5s5LM6z4xunp&sara_ref=re-so-app-sh



Kilder tæt på udviklingen i centrale EU-lande påpeger, at det geopolitiske hensyn også vil veje tungt i beslutningen om, hvorvidt optagelsesforhandlingerne med Ukraine skal påbegyndes. **Det er ikke er usandsynligt, at optagelsesforhandlingerne med Ukraine åbnes ultimo 2023 eller primo 2024.** Dette ønske har også været udtrykt offentligt af fx Europa-Parlamentets formand Roberta Metsola.⁴ Kommissionens anbefalinger vil selvfølgelig være afstemt med EU's regeringer, og beslutningen om at åbne optagelsesforhandlingerne med Ukraine kræver enstemmighed blandt EU-landene.



Kommissionen har indtil nu været drivende for diskussionen om Ukraines medlemskab og var med til at presse beslutningen om Ukraines status som kandidatland igennem. **Hvis Kommissionen presser på for at anbefale at påbegynde optagelsesforhandlingerne med Ukraine, vil det kunne vise sig svært politisk for EU-landenes regeringer at modsætte mod dette.**

Forhandlingsbetingelserne er væsentlige, da de vil indikere processens hastighed og villighed til innovation i forbindelse med optagelsen af Ukraine. Man må forvente, at forhandlingsbetingelserne vil indeholde et element af konditionalitet (fx forudgående reformer af EU's beslutningsprocesser), og at forhandlingsbetingelserne allerede vil tegne konturerne af det kompromis, som EU-landene kan nå til enighed om angående en styrket før-tiltrædelsesstrategi - fx i form af villighed til at starte screening af alle forhandlingskapitler parallelt, et privilegeret partnerskab eller politisk-institutionel innovation. **Selv hvis optagelsesforhandlingerne påbegyndes, må der forventes svære**

diskussioner og intern uenighed, særligt når det kommer til de nødvendige politiske reformer i Unionen, herunder af landbrugs- og samhørighedsmidlerne.

Debatten om, hvordan man trækker lande tættere på Unionen, er ikke ny, og der har været både formalisering og villighed til at skræddersy processen siden Unionen efter 1989 blev udvidet mod øst. Men Ukraine kommer til at udgøre et særligt komplekst tilfælde givet landets sikkerhedspolitiske vigtighed samt dets størrelse og økonomisk-politiske tilstand.

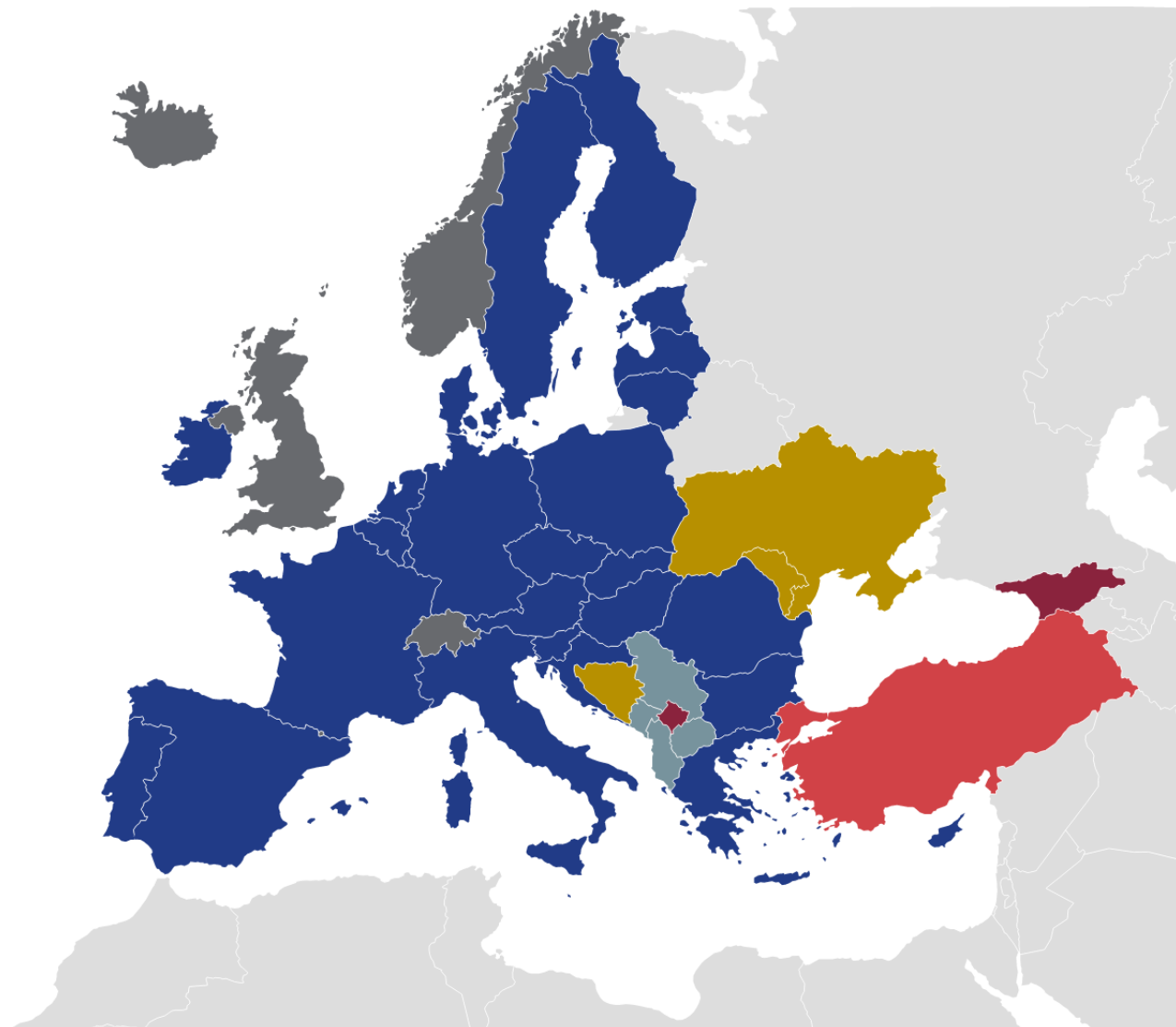
1. Fast-track eller meritbaseret? To fløje i den europæiske debat om ukrainsk medlemskab

EU-landene er fortsat uenige om tidshorizonten for ukrainsk medlemskab, og om der skal designes en "fast-track"-model for optagelse af Ukraine i EU. Blandt EU-landene har to positioner materialiseret sig, begge med interne nuancer: En "fast-track"-fløj, der ønsker at fremskynde Ukraines EU-medlemskab, og en meritbaseret fløj, der vil opretholde den nuværende tilgang i EU's udvidelsespolitik.

EU-landenes positioner er under udvikling og må forventes løbende at nuanceres og ændres. Den seneste konflikt mellem Polen og Ukraine omkring import af ukrainsk korn til Polen tydeliggør, hvordan indenrigspolitiske hensyn kan påvirke Ukraine-spørgsmålet.⁵ Situationen kompliceres af, at Ukraine ikke er det eneste land i forhandlings- eller venteværelset.

Status for EU-udvidelsen

■ Ansøger ■ Ikke medlem ■ Kandidat ■ Kandidat, forhandlinger fastfrosset ■ Kandidat, forhandlinger påbegyndt ■ Medlem



Kort: Tænk tanken EUROPA • Lavet med Datawrapper

Fast-track-tilgang

En samlebetegnelse for de EU-lande, der ønsker, at optagelsesforhandlingerne med Ukraine skal påbegyndes med det samme, hhv. at Ukraine skal tilbydes en accelereret proces mod EU-medlemskab.

Tilgangen indbefatter bl.a. forslag om sektorspecifik integration, gradvis indfasning eller en højere grad af differentieret integration.

Meritbaseret tilgang

En samlebetegnelse for de EU-lande, der ønsker, at EU opretholder en meritbaseret tilgang til Ukraines optagelsesproces og EU-medlemskab.

Det betyder, at Ukraine skal leve op til *acquis communautaire*, EU's samlede lovkompleks – herunder også københavnerkriterierne. Det vil kræve omfattende økonomiske, juridiske og politiske reformer af det ukrainske samfund.

Fast-track-tilgangen

Den ukrainske præsident Zelenskyj bad kort efter krigsudbruddet om et fast-track-medlemskab.⁶ Allerede d. 28. februar 2022 udtalte Polen, Slovakiet, Slovenien, Bulgarien, Tjekkiet og de baltiske lande i et åbent brev, at Ukraine burde tilbydes et medlemskab så hurtigt som muligt⁷, hvilket Ungarn, Kroatien og Rumænien kort tid efter tilsluttede sig.⁸

Særligt Polen, som allerede efter den Orange Revolution i 2004 og annekteringen af Krim i 2014 støttede ukrainsk EU-medlemskab⁹, har været en aktiv fortaler for en fremskyndet påbegyndelse af optagelsesforhandlinger med Ukraine. Den polske præsident Andrzej Duda tweetede kort efter krigsudbruddet, at optagelsesforhandlingerne burde påbegyndes med det samme¹⁰, premierminister Mateusz Morawiecki har sammen med den forhenværende slovenske premierminister Janez Janša advokeret for ukrainsk EU-medlemskab i 2030¹¹, mens den polske viceudenrigsminister Paweł Jabłoński har udtalt, at han anser et ukrainsk medlemskab for muligt "om et par år".¹²

Landene fra fast-track-fløjen argumenterer med, at Ukraine kæmper for at forsvare europæiske værdier og derfor - med præsident Dudas ord - "fortjener" at blive medlem af EU. Derudover peger landene på, at Ukraine har gjort markante fremskridt fsva. samfundsreformer og implementeringen af associeringsaftalen.[13](#) Derudover gør fast-track-landene sig formentlig ikke kun moralske, men også magtpolitiske overvejelser, da Ukraine vil være en stærk allieret i EU for mange østeuropæiske lande.

Den meritbaserede tilgang

Ifølge fortalere for den meritbaserede tilgang er EU-medlemskab ikke en medalje, man får for at forsvare sin frihed mod en udefrakommende aggressor, men et klubmedlemsskab, der kræver, at en række betingelser er opfyldt.

Dertil kommer argumentet om, at forhastet udvidelse kan skade EU's sammenhængskraft og stabilitet og derved også Unionens fremadrettede effektivitet som en geopolitisk spiller. Den meritbaserede fløj anføres særligt af Frankrig, mens også sydeuropæiske lande som Spanien og Portugal samt en række nordvest- og centraleuropæiske lande som Tyskland, Holland, Østrig og Danmark tilslutter sig fløjen. I det danske regeringsgrundlag understreges det, at en åben og meritbaseret tilgang skal følges, da EU's sammenhængskraft ellers vil blive undermineret.

Vurderingen er, at de politiske, juridiske og økonomiske strukturer i Ukraine kræver så omfattende reformer, at der vil gå længe, inden Ukraine er parat til et fuldgældigt EU-medlemskab. Den franske præsident Emmanuel Macron mener fx, at et EU-medlemskab for Ukraine inden for de gældende rammer først bliver realistisk om årtier.[14](#)

11

Hvis vi skal være ærlige: Vi udgør en familie, vi bor i samme gade, men vi bor ikke nødvendigvis i samme hus.

Emmanuel Macron

Macron har endvidere indikeret, at parallelle samarbejdsstrukturer som hans initiativ *Communauté Politique Européenne*, en udbygning af naboskabspolitikken eller et medlemskab i EØS-samarbejdet i første omgang kan være tilstrækkeligt.[15](#)

Frankrig og EU's udvidelsespolitik

Det er ikke første gang, at Frankrig har været tilbageholdende over for udvidelse. I 2019 foreslog Macron en gennemgribende teknisk reform af udvidelsesmetodologi, hvor man bl.a. skulle gå væk fra de 35 kapitler i den nuværende praksis og i stedet indføre en proces med syv sekventielle trin, hvor kandidatlandene gradvist ville kunne deltage i flere og flere politikområder, i takt med at de tilpassede sig EU's standarder. Derudover skulle der indføres en "reversibilitetsmekanisme", så Bruxelles ville kunne håndtere, hvis et kandidatland ikke længere overholder EU-standarder inden for et allerede færdigforhandlet område.

Forslaget havde to formål: På den ene side at skabe en mere dynamisk udvidelsesproces, der sikrer, at også udviklinger i EU's *acquis*, som er vedtaget efter afslutningen af et forhandlingskapitel, bliver respekteret i kandidatlandene; på den anden side at skabe muligheden for differentieret integration for de lande, som endnu ikke er klar til at leve op til EU's samlede *acquis*, men godt ville kunne deltage i udvalgte politikområder.

Kilder:

<https://www.politico.eu/article/france-outlines-proposal-to-overhaul-eu-accession-process/>

https://ecfr.eu/article/commentary_french_connections_how_to_revitalise_the_eu_enlargem

Flere af de lande, der bakker op om en meritbaseret tilgang, vægter også hensynet til de eksisterende kandidatlande og påpeger, at en eventuel optagelsesforhandling med Ukraine vil være del af en større udvidelsesrunde, der også vil omfatte Vestbalkan. Portugal har for eksempel fremhævet, at en udvidelse med Ukraine vil skabe et forventningspres fra andre lande, f.eks. på Vestbalkan.¹⁶ **Der må forventes et pres for ligebehandling for alle stater der ønsker medlemskab i EU.** Danmark har tidligere været kritisk overfor udvidelse – senest i spørgsmålet om Albanien og Nordmakedonien. Det danske regeringsgrundlag understreger, at flere lande med fordel kan trækkes tættere på EU, men det er kun Ukraine, der fremhæves.

Et andet centralt hensyn fremført at den meritbaserede lejr er, **at optagelse af Ukraine vil kræve reformer i EU af hensyn til EU's såkaldte**

"absorptionskapacitet", et centralt princip i Københavnerkriterierne, der tilsiger, at der skal tages hensyn til EU's evne til at optage nye medlemmer.¹⁷ Princippet blev indført i 1993 som forberedelse til udvidelserne i kølvandet på Murens fald.

På dette bagtæppe har fx Tyskland understreget, at det kun vil stemme for yderligere udvidelse, hvis der samtidig gennemføres institutionelle reformer i EU¹⁸, mens Portugal har fremhævet, at det er nødvendigt med reformer af budget og den institutionelle arkitektur.¹⁹ Nogle lande – som Danmark – forfægter desuden den position, at reformer bør ske indenfor den eksisterende traktat, fx ved brug af passerelle-bestemmelserne, forstærket samarbejde og konstruktiv afståelse.²⁰

Endelig peger flere lande i den meritbaserede lejr på **vigtigheden af implementering og respekt for EU's traktat i både eksisterende og fremtidige EU-lande**. Erfaringerne fra optagelse af særligt Rumænien, Bulgarien, Ungarn og Polen har skærpet opmærksomheden på fremtidige medlemmers reformvillighed og deres evne til at etablere robuste demokratiske institutioner med respekt for retsstaten. **Der vil være stor bevågenhed på Ukraines evne til at gennemføre de nødvendige politiske reformer, da erfaringer fra optagelsen af fx Rumænien og Bulgarien har vist, at reformvilligheden kan blive mindre efter optagelse.**

Konklusionerne fra topmøderne i Det Europæiske Råd understreger, **at den meritbaserede model er den grundlæggende konsensus blandt de europæiske stats- og regeringschefer:**



Rådskonklusioner om Ukraines vej mod medlemskab

Versailleserklæringen af d. 10.-11. marts 2022

EU's ledere vil "uførtøvet yderligere styrke vores bånd og uddybe vores partnerskab for at støtte Ukraine i dets vej mod EU". Man understregede, at EU havde en forpligtelse til at styrke partnerskabet, men gav ingen konkrete tilsagn.

Møde i Det Europæiske Råd d. 23.-24. juni 2022

EU's ledere anerkender, at "fremtiden for [Ukraine, Moldova og Georgien] og deres borgere ligger i Den Europæiske Union", men samtidig, at "hvert

lands fremskridt hen imod Den Europæiske Union vil afhænge af landets egen fortjeneste med hensyn til at opfylde Københavnskriterierne under hensyntagen til EU's evne til at optage nye medlemmer". Medlemskab er altså både afhængigt af Ukraines egen indsats og EU's evne til at optage nye medlemmer, ofte kaldet EU's "absorptionskapacitet".

Møde i Det Europæiske Råd d. 20.-21. oktober 2022

EU's ledere understreger, at "det fulde potentiale i associeringsaftalen og den vidtgående og brede frihandelsaftale med Ukraine bør udnyttes til at lette dets adgang til det indre marked." Således fremhæver Det Europæiske Råd altså, at der endnu er uudnyttet potentiale i de allerede forhåndenværende samarbejdsstrukturer.

Møde i Det Europæiske Råd d. 23.-24. marts 2023

EU's ledere "hilser Ukraines reformbestrebelse velkommen og understreger vigtigheden af Ukraines medlemskabsproces", men giver altså fortsat ingen lovning på konkrete skridt mod EU-medlemskab.



2. A long and winding road: mulige bremseklodser for ukrainens medlemskabsproces

Selvom der er et pres for en accelereret proces for Ukraine, er der ikke mange iagttagere, der spår et ukrainsk medlemskab i den nærmeste fremtid. Den politiske retorik er blevet mere konservativ, og der er ikke udsigt til, at der opstår en konsensus mellem medlemsstaterne om at slække på kravene. **Desuden har tidligere udvidelseserfaringer vist, at jo tættere man kommer på noget konkret, jo sværere bliver det, fordi der i stigende grad skal afvejes interesser.**

[Som Tænketanken EUROPA tidligere har skrevet](#), kan der gå endog mange år, før Ukraine kan leve op til EU's standarder. Et fuldgældigt ukrainsk EU-medlemskab ligger således langt ude i horisonten.

Det ukrainske samfund er ikke klar til udvidelsen

Selvom Ukraine gør sit yderste for at gennemføre de nødvendige samfundsmæssige reformer, **er der strukturelle faktorer, som spænder ben for Ukraine på vej mod EU. Der er fortsat udbredte problemer med korrupsion, og det er langtfra sikkert, at Ukraine har administrativ kapacitet til at implementere EU's lovkompleks.** Derudover vil et accelereret EU-medlemskab også potentielt kunne blive en udfordring for Ukraine, da den ukrainske økonomi vil kunne få svært ved at konkurrere på det indre marked. Ifølge en rapport fra 2019 fra World Economic Forum lå Ukraine nummer 85 ud af 141 på et indeks over konkurrencedygtighed – det næste EU-land på listen var Grækenland på plads 59, mens fx Danmark, Sverige og Tyskland alle lå blandt de øverste 10 lande.[21](#) Der er altså en overhængende risiko for, at ukrainske virksomheder vil blive udkonkurreret, hvis de får fri adgang til det indre marked. Derudover har erfaringerne fra Balkan vist, at det kan være udfordrende at trække arbejdskraft tilbage, der har fundet fodfæste i Europa - Ukraine risikerer altså at stå over for forøget hjerneflugt.

Dertil kommer, at krigen ikke ser ud til at slutte lige foreløbig. EU har, bl.a. affødt af diskussionen om en fremtidig indlemmelse af Vestbalkan, som grundlæggende princip, at man ikke kan optage et land, der har uafklarede grænsestridigheder.[22](#) Dog viser optagelsen af Cypern, at EU både er villig til og i stand til at tænke kreativt, også når det kommer til at indlemme lande med grænsekonflikter. Perioden mellem annekseren af Krim i 2014 og invasionen i 2022 har også vist, at man godt kan fordybe samarbejdet med Ukraine på trods af grænsekonflikter. Ukraines associeringsaftale blev udbygget med en såkaldt "[Deep and Comprehensive Free Trade Agreement](#)" i 2016 på trods af konflikten i Donbass. Så selvom et egentligt EU-medlemskab vil være umuligt, så længe der fortsat er krig i Ukraine, er det ikke usandsynligt, at optagelsesforhandlingerne igangsættes, eller at EU på anden vis vil styrke partnerskabet med Ukraine på trods af krigen.

Politiske betænkeligheder i medlemsstaterne

Mens Ukraine døjer med reformer, **er der politiske betænkeligheder i medlemsstaterne. For det første vil et ukrainsk medlemskab få budgetmæssige konsekvenser.** Ukraine ville blive det fattigste land pr. indbygger i EU[23](#) , hvilket ville medføre en omfordeling af samhørigheds- og landbrugsmidlerne. Dette vil ikke være i hverken øst- eller sydeuropæisk interesse, der nyder godt af samhørighedsmidlerne og særligt landbrugsstøtten, som den ukrainske landbrugssektor ville få tildelt en stor portion af.[24](#)

Nødvendige politiske reformer intern i EU – særligt på landbrugs- og samhørighedsmidlerne – vil blive vanskelige. **Hvis forhandlingen af den næste flerårige finansielle ramme, der påbegyndes i 2025, skal reflektere en eventuel indlemmelse af nye medlemmer indenfor den næste budgetperiode (2028-2034), vil dette kunne skabe en endog meget kompleks forhandlingssituation, da lande, der i dag er nettobidragsmodtagere, ville overgå til at nettobidragydere.**

For det andet vil et ukrainsk medlemskab også forskyde det magtpolitiske gravitationspunkt mod øst. Der vil opstå nye potentielle magtalliancer i både Ministerrådet og Europa-Parlamentet – fx ville Polen og Ukraine sammenlagt have omtrent samme stemmewægt i Rådet som Tyskland.²⁵ Samtidig ville et medlemskab til Ukraine, der har tætte bånd til USA, styrke den transatlantiske position i EU-samarbejdet, hvilket vil falde det traditionelt USA-skeptiske Frankrig for brystet.

Polens position illustrerer, hvordan et ukrainsk medlemskab kan forrykke magtbalancerne i Unionen. Polen vil med Ukraine få en allieret i øst, men samtidig have et tæt partnerskab med bl.a. Frankrig og Tyskland i den såkaldte Weimartrekant. Polen (og Ukraine) ville også kunne intensivere samarbejde med de nordisk-baltiske lande, herunder Danmark, som også lægger vægt på både det transatlantiske samarbejde og en intergovernmental fremgangsmåde. **Ukrainsk medlemskab kan således føre til dannelsen af nye alliancer og dermed udfordre den magtpolitiske status quo.**

De første spæde forsøg på at teste den nye magtpolitiske virkelighed ses allerede. Frankrig, Tyskland og Polen mødtes i randen af sikkerhedskonferencen i München for at diskutere geopolitik og fremtidigt samarbejde²⁶, mens Polen for nylig har udtrykt ønske om at konstruere et nyt økonomisk fællesskab i Østeuropa med bl.a. Ukraine og Rumænien.²⁷

Spørgsmålet har også en sikkerhedspolitisk dimension. Siden Ukraines selvstændighed i 1991 har landet haft funktion af geopolitisk stødpude mellem EU og Rusland, og nogle EU-lande har tidligere set en værdi i at bibeholde Ukraine som en slags grænsezone mellem Rusland og Unionen. Efter Ruslands invasion af Ukraine er denne position blevet en politisk uriaspost. Dertil kommer, at EU har tilladt en række andre stater med historiske grænsestridigheder med Rusland i bagagen – som Finland og de baltiske lande – at vælge side.²⁸

Krigen i Ukraine har således ændret europakortet. EU-landene står i dag samlet i deres anerkendelse af, at Ukraines østlige grænse udgør EU's sikkerhedspolitiske østflanke, og Ukraine opfattes ikke længere som en randstat, men som en del af Europas sikkerhedspolitiske arkitektur.

11 Today, we have come to the heart of Europe. Because Ukraine has become the centre of our continent. The place where our values are upheld, where our freedom is defended, where the future of Europe is written.

Ursula von der Leyen under et besøg i Kyiv d. 2. februar 2023

Erfaringen fra Vestbalkan, hvor det usikre optagelsesperspektiv har skabt grobund for en mere EU-kritisk fløj, har skærpet bevidstheden om, at selvom den pro-europæiske stemning i Ukraine er mærkbart styrket, kan usikkerhed og langsommelighed føre til ukrainsk frustration.

EU har allerede forpasset tre muligheder for at knytte Ukraine til sig, hvor den ukrainske politik arbejdede målrettet for en vestlig integration: Kort efter Ukraines uafhængighed fra 1991-1994, ved den Orange Revolution i 2004 og efter invasionen af Krim i 2014. At tøve en fjerde gang vil ikke kun være en sikkerhedspolitisk risiko; det vil også i høj grad blive opfattet, som om EU stiller sig "på den forkerte side af historien".

3. Før-tiltrædelsesstrategi: Muligheder for gradvis indslusning af ukraine

Det gælder altså om at finde en balance mellem 1) ambitionen om at knytte Ukraine tættere til EU, 2) den politiske modvilje mod et ukrainsk EU-medlemskab her og nu, og 3) det fortsatte behov for gennemgribende reformer af det ukrainske samfund.

Ukraine er vagtsomme overfor tiltag, der parkerer landet i et parallelt spor uden udsigt til egentligt medlemskab. Det gjaldt tidligere mange østlande og ikke mindst Tyrkiet. I den forstand gælder det om at relancere en stærk *før-tiltrædelsesstrategi* – på linje med den, der udvikledes under udvidelsesdiskussionen i forbindelse med østudvidelsen.²⁹ **EU bør præsentere en strategi, der kun gradvist sluser**

Ukraine ind i dele af samarbejdet, men som samtidig giver Ukraine troværdige medlemskabsudsigter.

På den ene side har Ukraine vist, at landet selv i krigstid har et fungerende statsapparat og rent faktisk er i stand til at gennemføre ganske omfattende samfundsreformer. På den anden side står Ukraine over for en massiv genopbygningsindsats, der potentielt kan vare årtier og ifølge et seneste estimat koste 411 milliarder dollars.³⁰ Genopbygningen kan blive en substantiel bremseklods for landets reformbestrebelse, men kan samtidig også blive en reformmotor, fordi EU-lånene er behæftet med reformkrav.

Så hvordan kan Ukraine gradvist sluses ind i EU-samarbejdet uden at blive tilbudt et medlemskab her og nu – og uden at risikere, at det skader hverken EU eller Ukraine selv? Grundlæggende er der to spor, man kan følge: Et politisk og et økonomisk spor.

Politisk spor

I det politiske spor drejer det sig dels om at indsluse Ukraine i de politisk-institutionelle dele af EU-samarbejdet, dels om at etablere nye politiske samarbejdsformater. Selvom der er politisk vilje til at forfølge dette spor, vil en politisk-institutionel integration vil være begrænset af de juridiske rammer, der er fastlagt i traktaten.

En mulighed kunne være at **ned sætte fagministermøder som supplement til de årlige topmøder**, der allerede afholdes mellem EU og Ukraine.³¹ Tænk tanken European Council for Foreign Relations (ECFR) har foreslået et tilbagevendende dialogformat for EU's forsvars- og udenrigsministrene med fokus på energi- og forsyningssikkerhed.³² Lignende formater kunne etableres for andre relevante fagministre, fx landbrugs- eller industriministre. Dette kunne bidrage til konkret politikudvikling, der rækker ud over de mere formelle og symbolske topmøder mellem regeringscheferne. I forlængelse heraf kunne man overveje en institutionel indslusning af Ukraine i EU-agenturenes arbejde – eller muligvis åbne et EU-agentur i Ukraine.

En anden mulighed ville være at **give Ukraine observatørstatus i Ministerrådet og Europa-Parlamentet**. På den måde kan Ukraine få et indblik i prioriterede dagsordener og EU's funktionsmåde, men uden at have en indvirkning på den institutionelle balance. Dette forslag blev også vendt ved østudvidelsen i 2004, hvor man overvejede at give observatørstatus til de lande, som i første omgang ikke var klar til at blive optaget.³³

En videre mulighed kunne være at **sætte en frist for, hvornår EU vil melde at være klar til at sætte en dato for, hvornår EU påregner at have gennemført de institutionelle reformer, der er nødvendige for at få samarbejdet til at fungere hensigtsmæssigt**. Hvis man arbejder frem mod en modtagelsesdato, vil EU sende et signal om, at så snart Ukraine opfylder optagelseskriterierne, ligger EU-medlemskabet parat. Forudgående institutionelle reformer var også en del af østudvidelsen, hvor man vedtog Amsterdam- og Nice-traktaterne, som bl.a. udvidede brugen af flertalsafgørelser i Rådet.[34](#)

Unionens interne forberedelse kan også ligge på programniveau. Tyskland har fx foreslået, at det næste landbrugsbudget fra 2028 bør designes således, at Ukraine (og de andre kandidatlande) bliver tænkt med, hvilket skal give "hurtigere medlemskabsperspektiver og indenrigspolitisk stabilisering".[35](#) Et andet institutionelt greb, som kan afbøde frygten for abrupte budgetmæssige konsekvenser, kunne være at lave lange overgangsordninger på områder som landbrugspolitikken og samhørighedspolitikken, således at Ukraine kun gradvist kommer til at tage del i disse områder.[36](#) Også dette var et greb, man anvendte i 2004 for at tage brodden af konsekvenserne ved integrationen af den store polske landbrugssektor.[37](#)

Forsvarspolitikken kunne også være et relevant samarbejdsfelt. Her forhandler Ukraine allerede om en deltagelse i PESCO[38](#) og har siden 00'erne været engagerede i FSFP-operationer. Ukraine har desuden siden 2015 haft mulighed for at deltage i militærtekniske projekter i det Europæiske Forsvarsagentur.[39](#)

Endelig er der et vist manøvrerum i udformningen af tiltrædelsesaftalen. En tiltrædelsesaftale er en mellemstatslig traktat, hvilket betyder, at der er en vis frihed fsva. fastlæggelsen af traktatens betingelser – det skal blot sikres, at traktaten overholder EU-retten. Eksempelvis kunne man forestille sig, at Ukraine får medlemskab, men uden at få en kommissær eller først får en kommissær efter en årrække.

Økonomisk spor

Ud over politisk og institutionel integration **vil det være muligt at styrke Ukraines økonomiske tilknytning til EU og landets adgang til det indre marked.**

En mulighed vil være at **give Ukraine de såkaldte "fire friheder" og dermed adgang til EU's indre marked på lige vilkår med eksempelvis Norge eller Schweiz.**[40](#) En sådan "everything but institutions"-model har tidligere været foreslået af den forhenværende kommissionspræsident Romano Prodi i forbindelse

med østudvidelsen.[41](#) Ukrainere, der har fået tildelt ret til midlertidig beskyttelse, har allerede ret til at søge arbejde i EU. Men adgang til det indre marked ville give ukrainske arbejdere ret til at søge arbejde i EU og kan derfor risikere at forværre den hjerneflugt, der i årevis har plaget Ukraine.[42](#)

Men der er andre måder at sammenflette Unionen og det ukrainske marked endnu tættere. Helt konkret kan man forestille sig **en forlængelse og udvidelse af de importliberaliseringer, som Kommissionen allerede har indført, eventuelt med en nødbremseklausul til beskyttelse af det indre marked.**[43](#) Det bør i denne sammenhæng overvejes, om man kan forhandle en undtagelsesaftale fra [CBAM](#) på plads, så ukrainske produkter ikke pålægges CO2-importtold.[44](#) Ukraine kan allerede toldfrit eksportere landbrugsprodukter til EU[45](#), og denne toldfrihed kunne udvides til andre områder. Tilsvarende vil der være andre områder i det indre marked, hvor Ukraine uden videre vil kunne indlemmes – Kommissionen har fx foreslået at inkludere gratis dataroaming i den associationsaftale, der regulerer samarbejdet mellem Ukraine og EU indtil nu.[46](#)

Et videre centralt område er energipolitik, hvor der nogle steder tales om at integrere Ukraine i den europæiske energiunion.[47](#) Det ukrainske elnet er allerede synkroniseret med det europæiske, og det er desuden foreslået at gøre Ukraine til importkorridor for hydrogen. Endvidere kunne Ukraine integreres i fx [EU's moderniseringsfond](#) eller [Just Transitions Fund](#).

Sundhedspolitikken er endnu et område, hvor Ukraine kunne integreres yderligere - fx i de europæiske fællesindkøb af medicinske værnemidler.[48](#)

Ukraine er allerede knyttet til EU gennem EU4Health-programmet, hvilket giver ukrainerne adgang til finansiering til navnlig modernisering af sundhedssystemet.[49](#)

Endelig er forsknings- og udviklingspolitik et oplagt område at samarbejde tættere om. Ukraine deltager som tredjeland i Horizon Europe, hvor der er programsat midler til udveksling af forskere og innovationstiltag i bl.a. start-ups indenfor tech i Ukraine og European Innovation Council har haft udbud for ukrainske SMV'er.[50](#) Dertil åbner Kommissionen et Horizon Europe-kontor i Kyiv i midten af 2023.[51](#) For at imødegå risikoen for hjerneflugt er der afsat midler til at hjælpe ukrainske forskere, der nyder godt af støtteprogrammerne, med at fortsætte deres forskning i Ukraine, så vidt som omstændighederne tillader det.[52](#)

På regionalt niveau kunne man fordybe samarbejdet med de ukrainske regioner i Interreg-programmerne.[53](#) Dels er det et fleksibelt samarbejde, som

kan tilpasses hvis situationen i Ukraine skulle udvikle sig kritisk. Programmets regionale design giver mulighed for at fokusere samarbejdet på de regioner i Ukraine, hvor situationen tillader det.

Muligheder for indslusning af Ukraine i EU-samarbejdet

Politisk spor	Økonomisk spor
Fagministermøder	Fire friheder/"Everything but institutions"
Indslusning i EU-agenturerne	Forlængelse og udvidelse af importliberaliseringer
Observatørstatus i Ministerrådet og Parlamentet	Toldfritagelse (bl.a. fra CBAM)
Sætte frist for EU-interne reformer (absorptionskapacitet)	Energipolitik (elnet, importkorridor, fonde)
Overgangsordninger på omfordelingspolitiske områder	Sundhedspolitik (fælles indkøb, EU4Health)
Integration i forsvarspolitikken	Forskning og udvikling (bl.a. Horizon Europe)
Kreativ udformning af tiltrædelsesaftalen	Fordybelse af Interreg-programmerne

Listen af forslag er ikke udtømmende og ikke rangeret.

Tabel: Tænk tanken EUROPA • Lavet med Datawrapper

Det politisk-institutionelle og økonomiske spor vil kunne kombineres, og der er således en række muligheder for at styrke samarbejdet med Ukraine forud for EU-medlemskab. Det er dog vigtigt at huske på, at Ukraine har rettet blikket mod et EU-medlemskab. Der er udtalt modvilje i Ukraine mod at lade sig parkere i et parallelt spor, **og der er en risiko for, at politisk-institutionel og økonomisk kreativitet fra EU's side netop vil blive opfattet som et parallelt spor, hvis dette gøres uden at åbne for formelle optagelsesforhandlinger. EU skal derfor kalibrere sin kreativitet med det ukrainske ønske om at se fremgang i den formelle optagelsesproces.** Sådanne initiativer bør derfor **kun iværksættes parallelt med enten en formel åbning af optagelsesforhandlingerne eller et klart perspektiv på, hvornår forhandlingerne åbnes.**

Endelig – og udenfor rammerne af dette brief – ligger der en lang række muligheder for samarbejde på bilateralt niveau. EU-landene vil individuelt kunne gøre forskellige indsatser for at hjælpe Ukraine på vej mod et medlemskab – fx uddannelseskurser, kapacitetsopbygning i den ukrainske centraladministration, nationale Ukraine-fonde (ligesom vi har set det i Danmark), tilsagn om genopbygningsstøtte. EU-landene kan også gå sammen i en slags "fadderskabsklubber"[54](#), hvor en mindre gruppe lande koordinerer deres indbyrdes hjælp til Ukraine. Hjælpen kunne således fx målrettes et antal kapitler i udvidelsesprocessen, og de samlede omkostninger per EU-land ville blive nedbragt.

[1www.euractiv.com/section/politics/news/ukraine-92-want-eu-membership-by-2030/](http://www.euractiv.com/section/politics/news/ukraine-92-want-eu-membership-by-2030/)

[2www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/ukraine-confident-of-positive-eu-progress-assessment-in-spring/](http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/ukraine-confident-of-positive-eu-progress-assessment-in-spring/)

[3euneighbourseast.eu/news/latest-news/european-commission-publishes-analytical-reports-on-ukraine-moldova-and-georgias-alignment-with-the-eu-acquis/](http://euneighbourseast.eu/news/latest-news/european-commission-publishes-analytical-reports-on-ukraine-moldova-and-georgias-alignment-with-the-eu-acquis/)

[4www.politico.eu/article/roberta-metsola-volodymyr-zelenskyy-ukraine-discuss-eu-membership-bid/](http://www.politico.eu/article/roberta-metsola-volodymyr-zelenskyy-ukraine-discuss-eu-membership-bid/)

[5www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/poland-hungary-ban-ukraine-grain-to-protect-local-farms/](http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/poland-hungary-ban-ukraine-grain-to-protect-local-farms/)

[6www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/ukraine-requests-eu-membership-under-fast-track-procedure/](http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/ukraine-requests-eu-membership-under-fast-track-procedure/)

[7www.president.pl/news/open-letter-by-presidents-in-support-of-ukraines-swift-candidacy-to-the-european-union,49584](http://www.president.pl/news/open-letter-by-presidents-in-support-of-ukraines-swift-candidacy-to-the-european-union,49584)

[8www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-promises-to-seriously-look-into-ukraines-membership-appeal/](http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-promises-to-seriously-look-into-ukraines-membership-appeal/)

[9www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wspolna-deklaracja-w-sprawie-europejskiej-perspektywy-dla-ukrainy-,4467](http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wspolna-deklaracja-w-sprawie-europejskiej-perspektywy-dla-ukrainy-,4467)

[10www.polskieradio.pl/395/7784/Artykul/2909724,Fasttrack-EU-membership-for-Ukraine-president](http://www.polskieradio.pl/395/7784/Artykul/2909724,Fasttrack-EU-membership-for-Ukraine-president)

[11www.euractiv.com/section/politics/short_news/poland-slovenia-lithuania-say-ukraine-deserves-eu-candidate-status/](http://www.euractiv.com/section/politics/short_news/poland-slovenia-lithuania-say-ukraine-deserves-eu-candidate-status/)

[12www.tvp.info/65934085/gosciwiadomosci-kiedy-ukraina-zostanie-czlonkiem-ue-jablonski-chcemy-zeby-to-siestalo-w-ciagu-paru-lat](http://www.tvp.info/65934085/gosciwiadomosci-kiedy-ukraina-zostanie-czlonkiem-ue-jablonski-chcemy-zeby-to-siestalo-w-ciagu-paru-lat)

[13www.euractiv.com/section/politics/short_news/poland-slovenia-lithuania-say-ukraine-deserves-eu-candidate-status/](http://www.euractiv.com/section/politics/short_news/poland-slovenia-lithuania-say-ukraine-deserves-eu-candidate-status/)

[14www.lemonde.fr/international/video/2022/05/09/emmanuel-macron-l-ukraine-est-membre-de-c-ur-de-notre-europe-mais-pas-de-l-ue-avant-des-decennies_6125367_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/video/2022/05/09/emmanuel-macron-l-ukraine-est-membre-de-c-ur-de-notre-europe-mais-pas-de-l-ue-avant-des-decennies_6125367_3210.html)

[15www.letemps.ch/monde/europe/emmanuel-macron-candidature-lukraine-lue-on-ne-pouvait-laisser-un-vide-geopolitique](http://www.letemps.ch/monde/europe/emmanuel-macron-candidature-lukraine-lue-on-ne-pouvait-laisser-un-vide-geopolitique)

[16www.portugal.gov.pt/en/gc23/communication/news-item](http://www.portugal.gov.pt/en/gc23/communication/news-item)

[17ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3), afsnit 7-A-iii

[18www.euractiv.com/section/politics/news/german-top-aide-no-eu-reform-no-enlargement/](http://www.euractiv.com/section/politics/news/german-top-aide-no-eu-reform-no-enlargement/)

[19www.portugal.gov.pt/en/gc23/communication/news-item](http://www.portugal.gov.pt/en/gc23/communication/news-item)

20politiken.dk/indland/art9153549/Løkke-mener-at-vi-på-et-tidspunkt-kommer-til-at-tage-den-EU-debat-»som-næsten-ingen-tør-tage«

21www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth

22www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-001063-ASW_EN.html

[23I 2019 var Ukraines BNP pr. indbygger 90% lavere end EU's gennemsnit, jf. thinkeuropa.dk/debatindlaeg/2023-03-et-fuldbyr-det-ukrainsk-eu-medlemskab-bliver-foerst-om-mange-aar](https://23thinkeuropa.dk/debatindlaeg/2023-03-et-fuldbyr-det-ukrainsk-eu-medlemskab-bliver-foerst-om-mange-aar)

24www.swp-berlin.org/en/publication/der-moegliche-eu-beitritt-der-ukraine-und-seine-konsequenzen#publication-article-49

25www.swp-berlin.org/en/publication/der-moegliche-eu-beitritt-der-ukraine-und-seine-konsequenzen#publication-article-45

26www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gemeinsame-pressestatements-von-bundeskanzler-scholz-praesident-duda-und-praesident-macron-beim-treffen-der-staats-und-regierungschefs-im-format-des-weimarer-dreiecks-am-17-februar-2023-2166494

27www.euractiv.fr/section/economie/news/la-pologne-mise-sur-une-nouvelle-communaute-economique-avec-la-roumanie-et-lukraine/

28institutdelors.eu/en/publications/the-eu-and-its-neighbourhood-how-to-stabilise-the-ring-of-fire/

[29Se Dansk Udenrigspolitisk Institut \(DUPI\): Europæisk stabilitet. EU's udvidelse med de central- og østeuropæiske lande, København 1997, s. 96ff.](https://29Se%20Dansk%20Udenrigspolitisk%20Institut%20(DUPI):%20Europ%C3%A6isk%20stabilitet.%20EU's%20udvidelse%20med%20de%20central-og%20østeurop%C3%A6iske%20lande,%20København%201997,%20s.%2096ff.)

30www.kmu.gov.ua/en/news/uriad-ukrainy-svitovyi-bank-ievropeiska-komisiiia-ta-oon-prezentuvaly-zvit-shchodo-zbytkiv-ukrainy-zavdanykh-rf-za-rik-viiny

[31Det seneste afholdtes d. 3. februar 2023, se:](https://31Det%20seneste%20afholdtes%20d.%203.%20februar%202023,%20se%3A%20www.president.gov.ua/en/news/u-kiyevi-trivaye-24-j-samit-ukrayina-yes-80761)

www.president.gov.ua/en/news/u-kiyevi-trivaye-24-j-samit-ukrayina-yes-80761

32ecfr.eu/publication/partnership-for-enlargement-a-new-way-to-integrate-ukraine-and-the-eus-eastern-neighbourhood/

33krigsvidenskab.dk/emne/fra-kobenhavn-til-kosovo-eus-udvidelse-efter-helsingfors-topmodet

[34Ibid.](#)

35www.euractiv.de/section/gap-reform/news/deutschland-eu-muss-agrargelder-auf-ukraine-beitritt-vorbereiten/

36www.swp-berlin.org/en/publication/der-moegliche-eu-beitritt-der-ukraine-und-seine-konsequenzen#publication-article-49

37krigsvidenskab.dk/emne/fra-kobenhavn-til-kosovo-eus-udvidelse-efter-helsingfors-topmodet

38ecfr.eu/publication/partnership-for-enlargement-a-new-way-to-integrate-ukraine-and-the-eus-eastern-neighbourhood/

[39www.swp-berlin.org/en/publication/der-moegliche-eu-beitritt-der-ukraine-und-seine-konsequenzen#publication-article-48](https://www.swp-berlin.org/en/publication/der-moegliche-eu-beitritt-der-ukraine-und-seine-konsequenzen#publication-article-48)

[40www.esiweb.org/proposals/offer-four-freedoms-balkans-ukraine-and-moldova](https://www.esiweb.org/proposals/offer-four-freedoms-balkans-ukraine-and-moldova)

[41ecfr.eu/publication/partnership-for-enlargement-a-new-way-to-integrate-ukraine-and-the-eus-eastern-neighbourhood/](https://ecfr.eu/publication/partnership-for-enlargement-a-new-way-to-integrate-ukraine-and-the-eus-eastern-neighbourhood/)

[42www.nbcnews.com/news/world/brain-drain-devastating-ukraine-n976936](https://www.nbcnews.com/news/world/brain-drain-devastating-ukraine-n976936)

[43agenceurope.eu/en/bulletin/article/13128/4](https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13128/4)

[44ecfr.eu/publication/partnership-for-enlargement-a-new-way-to-integrate-ukraine-and-the-eus-eastern-neighbourhood/#second-pillar-energy-security-and-the-green-transition](https://ecfr.eu/publication/partnership-for-enlargement-a-new-way-to-integrate-ukraine-and-the-eus-eastern-neighbourhood/#second-pillar-energy-security-and-the-green-transition)

[45trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-ukraine-deep-and-comprehensive-free-trade-area](https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-ukraine-deep-and-comprehensive-free-trade-area)

[46agenceurope.eu/en/bulletin/article/13122/3](https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13122/3)

[47ecfr.eu/publication/partnership-for-enlargement-a-new-way-to-integrate-ukraine-and-the-eus-eastern-neighbourhood/#second-pillar-energy-security-and-the-green-transition](https://ecfr.eu/publication/partnership-for-enlargement-a-new-way-to-integrate-ukraine-and-the-eus-eastern-neighbourhood/#second-pillar-energy-security-and-the-green-transition)

[48health.ec.europa.eu/other-pages/basic-page/joint-procurement-medical-countermeasures_en](https://health.ec.europa.eu/other-pages/basic-page/joint-procurement-medical-countermeasures_en)

[49agenceurope.eu/en/bulletin/article/12994/15](https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12994/15)

[50agenceurope.eu/en/bulletin/article/13129/7](https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13129/7)

[51research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/commission-announces-plans-horizon-europe-office-ukraine-mid-2023-2023-02-02_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/commission-announces-plans-horizon-europe-office-ukraine-mid-2023-2023-02-02_en)

[52agenceurope.eu/en/bulletin/article/13128/6](https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13128/6)

[53interreg.eu/country/ukraine/](https://interreg.eu/country/ukraine/)

54DUPI (1997), s. 183f.