



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 163 (1911), 21 listopada 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Wyhamowanie rozszerzenia Unii Europejskiej na Bałkanach

Tomasz Żornaczuk

Zablokowanie – z inicjatywy Francji – rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną skutkuje wyhamowaniem rozszerzenia UE. Niesie bezpośrednie konsekwencje dla Macedonii Północnej, gdzie niepowodzenia integracyjne przełożą się na przedterminowe wybory parlamentarne. Francuska propozycja korekty procesu akcesyjnego z połowy listopada br. nie wnosi radykalnych zmian. Formułowanie nowych warunków – aby były wiarygodne – powinno iść w parze z wywiązywaniem się Unii z dotychczasowych zobowiązań wobec państw kandydujących do członkostwa.

Uwarunkowania. Powodem niepodjęcia przez Radę Europejską w październiku br. decyzji o wyznaczeniu daty rozpoczęcia rozmów akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną – pomimo spełnienia przez nie warunków Komisji Europejskiej – był sprzeciw Francji. W przypadku Albanii sprzeciwiły się też Dania i Holandia. Jednocześnie Francja zadeklarowała poparcie dla rozszerzenia UE na Bałkanach pod warunkiem zmiany metodologii negocjacji akcesyjnych, by wzmocnić skuteczność reform dotyczących praworządności w krajach kandydujących. Stara się także wykazać, że to nie ona blokuje postępy integracyjne na Bałkanach. Wskazuje, że pozostałe państwa członkowskie są podzielone w kwestii tego, czy decyzja powinna dotyczyć wspólnego, czy osobnego otwarcia negocjacji przez oba kraje.

Francuska propozycja reformy procesu akcesyjnego (non-paper) opiera się na czterech zasadach. „Stopniowa akcesja” zakłada podział 35 rozdziałów negocjacyjnych na 7 bloków, negocjowanych po kolei, z wyjątkiem rozdziałów 23 i 24 o praworządności, które pozostawałyby otwarte przez całe negocjacje. „Surowa warunkowość” określałaby kryteria przejścia do kolejnego etapu, co wiązałoby się z uzyskaniem „konkretnych korzyści” (dostęp do unijnych programów i instrumentów). Zasada „odwracalności” miałaby pozwalać na powrót do zamkniętego etapu – po stwierdzeniu ponownego niespełnienia kryteriów – co wiązałoby się z odebraniem benefitów związanych z jego zamknięciem.

Konsekwencje dla Macedonii Północnej i Albanii. Stanowisko Francji ma bezpośrednie konsekwencje dla Macedonii Północnej, której rząd obiecał społeczeństwu, że zmiana nazwy państwa spowoduje przystąpienie kraju do NATO i rozpoczęcie rozmów akcesyjnych z Unią. Ratyfikacja umowy o członkostwie w Sojuszu jest w toku, ale brak postępów w zbliżeniu z UE pozbawił gabinet socjaldemokraty Zorana Zaewa wiarygodności i skłonił go do ustąpienia. Integracja euroatlantycka była bowiem głównym argumentem „za” w referendum przeprowadzonym we wrześniu zeszłego roku („Czy jest Pan/i za członkostwem w UE i NATO przez przyjęcie porozumienia między Republiką Macedonii i Republiką Grecji?”), dotyczącym przyjęcia umowy znad Prespy z czerwca 2018 r. Jej centralnym punktem była zmiana nazwy państwa. Nastąpiło to w lutym 2019 r. i było kwestionowane przez opozycję – wprawdzie 94% głosujących w referendum było „za”, a „przeciw” niespełna 6%, jednak frekwencja wyniosła niecałe 37%, gdyż zbojkotowała je większość przeciwników umowy.

Przedterminowe wybory, zaplanowane na 12 kwietnia 2020 r., niosą ryzyko otwarcia debaty o renegeacji porozumienia z Grecją przez nowy rząd macedoński. Taką potrzebę głosi bowiem część polityków głównej siły opozycyjnej, konserwatywnej Wewnętrznej Macedońskiej Organizacji Rewolucyjnej

– Demokratycznej Partii Macedońskiej Jedności Narodowej (WMRO-DPMNE). Podczas rządów jej byłego lidera Nikoły Gruewskiego w latach 2006–2016 Macedonia zesła z drogi integracji euroatlantyckiej i miała poważne problemy z demokracją, dotyczące m.in. powszechnej korupcji, nepotyzmu, ograniczonej wolności mediów czy wpływania na wyniki wyborów i wyroki sądowe. Uchybienia były tak liczne, że w 2016 r. Komisja Europejska uznała Macedonię za kraj systemowej korupcji politycznej. Po wyroku skazującym w 2018 r. Gruewski uciekł z pomocą rządu Węgier do Budapesztu, gdzie otrzymał azyl. Tymczasem WMRO-DPMNE prowadzi w sondażach przedwyborczych.

Sprzeciw wobec otwarcia negocjacji akcesyjnych z Albanią nie spowodował upadku jej rządu. Przygotowanie Albanii do rozmów o członkostwie budziło bowiem wątpliwości – poza Francją – m.in. Holandii, której parlament wiosną br. uznał, że wskazanie daty otwarcia negocjacji z Albanią na czerwcowym posiedzeniu Rady Europejskiej byłoby przedwcześnie. Z kolei niemiecki parlament zgodził się na wyznaczenie takiej daty, ale warunkował rozpoczęcie negocjacji dalszą reformą praworządności. W świetle tych wątpliwości i braku decyzji o otwarciu rozmów z oboma krajami bałkańskimi wzrasta dla Albanii ryzyko, że będzie w tej kwestii rozpatrywana indywidualnie, co może dodatkowo opóźnić jej postępy integracyjne.

Ryzyko dla działań UE na Bałkanach. Sprzeciw Francji niesie ryzyko także dla innych inicjatyw UE na Bałkanach. Integracja europejska służyła bowiem nie tylko do motywowania państw regionu do reform, lecz także m.in. do zachęcania Serbii i Kosowa do dialogu na rzecz normalizacji stosunków. Relacje te stanowią też dodatkowy rozdział negocjacyjny w rozmowach Serbii o członkostwie w Unii. W Kosowie zbliżanie z UE służyło m.in. wzmacnianiu praw wspólnoty serbskiej czy hamowaniu zapędów utworzenia konfederacji z Albanią. W Bośni i Hercegowinie miało być zachętą do przekazywania na poziom centralny kompetencji obu części składowych państwa, a także do mitygowania m.in. okazjonalnych aspiracji separatystycznych jednej z nich – Republiki Serbskiej – czy postulatów utworzenia trzeciej z większością chorwacką. Jednocześnie realna perspektywa członkostwa miała zapewniać prozachodnią orientację państw bałkańskich w sytuacji aktywnych działań m.in. Rosji, w której interesie leży komplikowanie procesów integracyjnych w regionie. Z tego punktu widzenia jest ona beneficjentem decyzji Francji.

Wnioski. Francja blokuje rozszerzenie UE, choć wskazuje, że wspiera je pod dodatkowymi warunkami. Mimo że powołuje się na potrzebę wiarygodności i odpowiedzialności w tej unijnej polityce, w istocie uniemożliwienie otwarcia negocjacji akcesyjnych Albanii i Macedonii Północnej – pomimo spełnienia warunków Komisji – przeczy obu wartościom.

Podważanie unijnej polityki rozszerzenia, opartej na zgodzie państw członkowskich na kolejne etapy integracji po spełnieniu wcześniej znanych warunków, jest szczególnie krzywdzące dla społeczeństwa i rządu Macedonii Północnej. Ceną za zapowiedziane przez Unię postępy integracyjne była bowiem zmiana nazwy państwa, stanowiącej wartość kluczową z punktu widzenia tożsamości narodowej. Postulat renegeacji porozumienia z Prespy posłużył opozycyjnej WMRO-DPMNE w kampanii wyborczej, ale prawdopodobieństwo renegeacji jest niskie. Mogłyby ono bowiem oznaczać powrót greckiej blokady integracji europejskiej. Mimo to wzmocnienie tej partii może wiązać się z jej powrotem do władzy, co dotychczas oddalało kraj od standardów demokratycznych oraz członkostwa w UE i NATO.

Swoją decyzją Francja zlekceważyła stanowisko większości państw członkowskich, w tym Grupy Wyszehradzkiej. Podczas pierwszego spotkania premierów w formacie V4 + Bałkany Zachodnie we wrześniu br. państwa wyszehradzkie przyjęły wspólne oświadczenie, w którym wskazały wprost na zależność między wiarygodną polityką rozszerzenia a bezpieczeństwem, stabilnością i dobrobytem UE. Stanowisko Francji jest jednocześnie wbrew [założeniom procesu berlińskiego](#) – którego kraj ten jest częścią – a także unijnej strategii wobec Bałkanów z 2018 r.

Propozycja Francji jest sygnałem do debaty o korekcie polityki rozszerzenia, z możliwym zamiarem warunkowania go zgodą państw członkowskich – w tym Niemiec – na kompleksową reformę UE. Non-paper nie oferuje zasadniczych zmian w procesie negocjacji. Już teraz rozdziały o praworządności otwierane są jako pierwsze, a pozostałe – stopniowo. Są zamykane prowizorycznie, co oznacza możliwość powrotu do obszarów nimi objętych. Te wymagające mniejszych reform negocjowane są w pierwszej kolejności i częściowo podobne założenie zdawało się przyświecać francuskiej propozycji.

Opóźnianie postępów negocjacyjnych z Albanią i Macedonią Północną jest sprzeczne ze strategicznym celem Polski na Bałkanach. Inwestuje ona w przyspieszenie integracji tych państw m.in. poprzez dwustronną Konferencję Skopijską (od 2010 r.) czy Konferencję Tirańską (od 2018 r.). Działania Francji podważają skuteczność tych instrumentów. Warunkiem zgody Polski na zmiany w polityce rozszerzenia powinno być spełnienie dotychczasowych zobowiązań UE, ponieważ bez tego formułowanie dalszych warunków nie będzie wiarygodne. Nie ma także powodów, dla których dyskusja o korekcie podejścia do rozszerzenia nie mogłaby toczyć się po zaproszeniu obu państw do rozmów o członkostwie.