



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 58 (398) • 29 września 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Raport Komisji Europejskiej o stanie przygotowania do członkostwa Bułgarii i Rumunii w UE z 26 września 2006 r.

Janusz Dołęga

Pomimo negatywnych opinii niektórych państw członkowskich o stanie przygotowania Bułgarii i Rumunii do akcesji, opinia Komisji Europejskiej jest generalnie pozytywna, choć wskazano również na braki. W celu ich usunięcia i zapobiegania ich skutkom wprowadzone będą środki ochronne o charakterze dyscyplinującym i regulującym. Obecna akcesja jest prawdopodobnie początkiem etapu „konsumpcji rozszerzenia”, w którym UE powstrzyma się od przyjmowania nowych członków.

Wprowadzenie. Raport Komisji opublikowany 26 września 2006 r. jest dokumentem ostatecznie podsumowującym stan przygotowania Bułgarii i Rumunii do akcesji i jednocześnie stanowiącym uzasadnienie decyzji o przyjęciu tych państw do Unii. Należałoby tu wyróżnić dwie grupy problemów. Pierwsza, wynikająca wprost z treści dokumentu, obejmuje kwestie dotyczące stanu przygotowania państw do akcesji oraz metod radzenia sobie przez Unię oraz państwa członkowskie z nieprawidłowościami w zakresie dalszego wypełniania przez nowych członków zobowiązań akcesyjnych. Dotyczy to w szczególności zagadnienia tzw. klauzul ochronnych i kontrowersji z nimi związanych. Druga grupa problemów wynikająca z kontekstu ogłoszenia dokumentu, w szczególności na wypowiedzi przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso podczas przedstawienia Raportu w Parlamencie Europejskim, dotyczącej tematu przyszłości Unii Europejskiej. Inne aspekty rozszerzenia nie związane wprost z Raportem zostaną w niniejszej analizie pominięte.

Ocena stanu przygotowania do przystąpienia i klauzule ochronne. Komisja oceniła pozytywnie postęp w dostosowaniu się Bułgarii i Rumunii do *acquis* od maja 2006 r., co umożliwiło wydanie opinii, że są one w sposób dostateczny przygotowane do spełnienia kryteriów politycznych, gospodarczych i instytucjonalnych do 1 stycznia 2007 r. Autorzy Raportu w szczególności wskazują na postęp w dostosowaniu do reguł UE przepisów w zakresie reformy sądowej, walki z korupcją, prania brudnych pieniędzy i zorganizowaną przestępczością, choć jednocześnie zastrzegają, że konieczne są dalsze działania w tym kierunku, podobnie jak w innych dziedzinach wymienionych w Raporcie. W celu zapewnienia jak najszybszego wypełnienia tych zobowiązań Komisja, na podstawie Raportu, po konsultacji z państwami członkowskimi ma ustanowić mechanizm współpracy i weryfikacji postępów dostosowania w obszarach reformy sądowej, walki z korupcją, praniem brudnych pieniędzy i zorganizowaną przestępczością oraz w dziedzinie bezpieczeństwa transportu lotniczego w przypadku Bułgarii. W pozostałych sprawach (fundusze rolne i strukturalne, bezpieczeństwo żywności) Komisja uznała istniejące środki ochronne za wystarczające.

Postulowane w Raporcie rozwiązania (tzw. *accompanying measures* dotyczące tylko obecnych państw akcesyjnych i projektowane pod kątem obecnych problemów ich dostosowania) są jednym z trzech rodzajów środków ochronnych. Pozostałe to środki wynikające wprost z *acquis*, mające zastosowanie do wszystkich państw członkowskich (tzw. środki tradycyjne) oraz wynikające z Traktatu o przystąpieniu Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej. Środki tradycyjne to np. środki zabezpieczające właściwe wykorzystanie funduszy strukturalnych, w szczególności korekty finansowe. Klauzule ochronne przewidziane w traktacie akcesyjnym zawierają trzy typy środków ochronnych: ogólny ekonomiczny środek ochronny, środek ochrony rynku wewnętrznego oraz środek ochronny w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrz-

nych (art. 36-38 traktatu akcesyjnego), analogiczne do środków przewidzianych w traktacie o przystąpieniu m.in. Polski do UE. Środki ochronne mają dwie funkcje: dyscyplinującą i regulującą. W założeniu mają skłaniać państwa członkowskie do jak najszybszej realizacji podjętych zobowiązań do dostosowania i harmonizacji systemów prawnych i uwarunkowań instytucjonalnych. Sankcją jest zawieszenie, czy ograniczenie pewnych uprawnień i płynących z nich korzyści np. czterech swobód rynku wewnętrznego. Jednocześnie są swego rodzaju prawną „protezą” umożliwiającą prawidłowe funkcjonowanie Unii w sytuacji zróżnicowanego stopnia zaawansowania procesu dostosowawczego.

Przyjęcie klauzul ochronnych, zwłaszcza tych specyficznych dla aktualnego stanu procesu akcesyjnego, jest reakcją zarówno na obiektywne potrzeby, jak i na negatywne opinie niektórych państw członkowskich (np. Niemiec) o stanie przygotowania przyszłych państw członkowskich. Pojawiają się jednak opinie, że przyjęte rozwiązania są przejawem stosowania podwójnych standardów. Wydaje się, że akurat w tym przypadku jest to podejście nieuzasadnione. Odmienne niż w przypadku rzeczywiście zróżnicowanego traktowania (np. wielkość dopłat bezpośrednich do gospodarstw rolnych), państwa przystępujące wypełniając stopniowo zobowiązania akcesyjne mogą ograniczyć czy wyeliminować stosowanie środków ochronnych. Tym bardziej, że jedną z podstawowych zasad (przynajmniej w założeniu) ich użycia jest proporcjonalność i dopasowanie do konkretnego przypadku.

Zagadnienia dalszego rozszerzenia UE i reformy instytucjonalnej. Podczas przedstawienia Raportu w Parlamencie Europejskim José Manuel Barroso nie bez powodu poruszył temat przyszłości UE, gdyż zagadnienie to jest nierozzerwalnie związane z problemem rozszerzenia UE w ogóle. Podkreślił on, że akcesja Bułgarii i Rumunii stanowi pewną cezurę, zakończenie piątego rozszerzenia. Wyraził także swoje stanowisko wobec dalszego procesu rozszerzania UE. Barroso stwierdził, że jakiegokolwiek przyszłe rozszerzenie powinno zostać poprzedzone zmianami instytucjonalnymi. W związku z tą wypowiedzią nasuwa się kilka spostrzeżeń i wniosków co do przyszłości Unii Europejskiej. Trzeba pamiętać, że jest to tylko własna opinia przewodniczącego Komisji, a nie oświadczenie Komisji jako takiej. Ponadto Komisja nie jest tutaj głównym podmiotem decydującym, pomimo że ma pewien wpływ na rozszerzenie. Decyzja w tej sprawie podejmowana jest przez państwa członkowskie i ma charakter przede wszystkim polityczny. Wypowiedź tę jednak można traktować jako reprezentatywną dla pewnego nurtu myślenia o Unii. Co do poglądu o konieczności reformy instytucjonalnej jako warunku dalszego rozszerzenia, należy mieć na uwadze, że w takim przypadku UE odbiera sobie jeden z instrumentów prawnych wprowadzenia tej reformy w drodze kolejnego traktatu akcesyjnego zawierającego przepisy o charakterze rewizyjnym traktatów stanowiących prawo pierwotne. Konieczna jest odpowiedź na pytanie, co rozumiemy przez reformę instytucjonalną. Jeśli ściśle podchodzimy do niej jako do środka tylko usprawniającego procesy podejmowania decyzji w Unii w sytuacji większej liczby członków (a nie jak do procesu wprowadzania głębszych zmian ustrojowych), należałoby się wstrzymać od wszelkich innych zagadnień przy konstruowaniu takiego traktatu zmieniającego, aby uniknąć tworzenia umów w założeniu całościowych (między innymi na tym polegał problem i w rezultacie fiasko Traktatu konstytucyjnego). Wydaje się, że wąskie pojmowanie reformy instytucjonalnej ułatwia jej realizację, także dlatego że nie jest obciążona ideologicznym bagażem, a wynika tylko z potrzeb racjonalności systemu podejmowania decyzji. Przy takim założeniu możliwe jest nawet ograniczenie się do modyfikacji systemu nicejskiego.

Podejście wyrażone przez przewodniczącego KE być może wynika także z poczucia konieczności zapewnienia Unii odpowiedniego czasu na „konsumpcję rozszerzenia”, czyli dopracowania wspólnego funkcjonowania starych i nowych państw członkowskich, zdobycia przez te drugie doświadczenia i dopiero wtedy wysuwania wniosków i postulatów. Przypadek Traktatu konstytucyjnego (niezależnie od tego na ile był nowatorski) pokazał, że tempo reformowania Unii ma swoje granice i że reformatorzy muszą mieć na uwadze nie tylko własne koncepcje ustrojowe, ale również uwarunkowania społeczne, takie jak stopień identyfikacji obywateli państw członkowskich z Unią (w tym ich zdanie na temat konieczności zmian), czy też poprawa w uwzględnieniu ich interesów i interesów poszczególnych państw członkowskich (m.in. przez zapewnienie w praktyce jak największej subsydiarności). Wydaje się że większość z tych celów można osiągnąć także poprzez zmianę praktyki działania w obecnym systemie.

Sprostowanie. W Biuletynie PISM nr 55 (395) z 15 września 2006 r. autorstwa Łukasza Adamskiego została umieszczona w wyniku błędu edytorskiego nieprawidłowa nazwa porozumienia między UE a Federacją Rosyjską, która powinna brzmieć: „Porozumienie o partnerstwie i współpracy”, a nie „Porozumienie o przyjaźni i współpracy”. Za błąd przepraszamy.

Redakcja Biuletynu PISM