



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 23 (363) • 4 kwietnia 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Nowe podejście do rozszerzania Unii Europejskiej

Adam Szymański

W pierwszych miesiącach 2006 r. w UE rosła rezerwa wobec jej dalszego rozszerzania. Coraz silniej akcentowane są konieczność uzyskania przez Unię zdolności do przyjmowania nowych członków oraz potrzeba wyznaczenia jej ostatecznych granic. Parlament Europejski w rezolucji z 16 marca zaapelował do Komisji o określenie do końca 2006 r. kryteriów zdolności absorpcyjnych UE. Wzywa się też unijne instytucje do przedstawienia w razie potrzeby propozycji alternatywnych dla członkostwa form współpracy z państwami sąsiednimi.

Od 1 maja 2004 r. coraz wyraźniej zarysowują się w Unii Europejskiej tendencje do hamowania procesu jej poszerzania. Coraz więcej zwolenników znajduje teza, że kryzys ratyfikacyjny Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUK) zmusza do bardziej ostrożnego podejścia do rozszerzania. Według nich, argument geostrategiczny, dominujący dotychczas w sposobie myślenia o tym procesie i wysuwany nadal (np. przez komisarza ds. rozszerzenia Olli Rehna, a także polskich eurodeputowanych), odgrywa pewną rolę, ale w przypadku poszerzania NATO. Ponieważ jednak UE ma się w przyszłości stać unią polityczną, przy podejmowaniu decyzji o rozszerzaniu trzeba brać pod uwagę przede wszystkim jej zdolność do przyjmowania nowych członków – co jest jednym z kryteriów kopenhaskich. Zwolennicy tej tezy argumentują, że nie wszystkie państwa mające europejskie aspiracje będą mogły uzyskać członkostwo w Unii. Konieczne jest zatem ustalenie jej ostatecznych granic. Sąsiadom UE, którzy nie mieliby szans na członkostwo, powinno się zaproponować zacieśnianie stosunków w ramach alternatywnych wobec niego form współpracy z Unią. Za takim podejściem opowiedziały się już m.in. rządy Austrii i Francji oraz współrządzące niemieckie CDU/CSU. Zostało ono także zawarte w manifestie Europejskiej Partii Ludowej, przyjętym na kongresie w Rzymie (30–31 marca 2006 r.).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego na temat rozszerzania UE. Podobne stanowisko zajął Parlament Europejski w rezolucji z 16 marca br. w sprawie dokumentu strategicznego Komisji na temat rozszerzenia. Rezolucja autorstwa niemieckiego chadeka Elmara Broka uzyskała duże poparcie – została przyjęta przez eurodeputowanych: 397 głosów za, 95 przeciw i 37 wstrzymujących się. Jej treść ma istotne znaczenie, gdyż Parlament Europejski współdecyduje o przyjmowaniu nowych członków do UE.

W dokumencie stwierdza się, że bardzo ważnym kryterium rozszerzania UE jest jej zdolność absorpcyjna, a impas w ratyfikacji TUK stanowi przeszkodę dla jej powiększenia. Większość eurodeputowanych uważa, iż główną rolę w zrozumieniu koncepcji zdolności do absorpcji odgrywa wyznaczenie ostatecznych granic UE. W rezolucji wzywa się Komisję Europejską do przedłożenia do końca 2006 r. sprawozdania, w którym określone byłyby kryteria zdolności absorpcyjnych oraz do uwzględnienia tej kwestii w harmonogramie negocjacji członkowskich. W dokumencie apeluje się również do KE i Rady UE, aby w razie potrzeby przedstawiły krajom niemającym perspektywy członkostwa propozycje nowych form bliskiej współpracy. Dyrektor generalny Dyrekcji ds. Stosunków Zewnętrznych KE Eneko Landaburu proponuje wyjście od Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która może zapewnić stabilizację polityczną i gospodarczą oraz bezpieczeństwo sąsiadów UE. W rezolucji PE wspomina się o możliwości stworzenia wspólnych mechanizmów, jak np. Unia Celna Bałkanów Zachodnich.

Koncepcja uprzywilejowanego partnerstwa. Koncepcją alternatywną wobec członkostwa jest przede wszystkim „uprzywilejowane partnerstwo”. Pojawiła się ona w związku ze staraniami Turcji o członkostwo w Unii. Obecnie mówi się o uprzywilejowanym partnerstwie również w odniesieniu do innych państw aspirujących do akcesji, m.in. Ukrainy. Jego zwolennikami są Angela Merkel, Wolfgang Schäussel i Nicolas Sarkozy.

Partnerstwo to ma polegać na wyjściu poza status państwa stowarzyszonego z Unią, ale jednocześnie pozostaniu poza nią. Zwolennicy tej koncepcji zakładają, że chociaż UE nie jest w stanie przyjąć części państw, to wiele korzyści gospodarczych i politycznych, które wiązałyby się z ich akcesją, kraje te mogą uzyskać dzięki ustanowieniu partnerstwa, negocjowanego indywidualnie, mającego na celu zacieśnienie stosunków z Unią.

Można wyróżnić kilka ogólnych założeń tej koncepcji. Po pierwsze, uprzywilejowane partnerstwo oznacza postępy w integracji gospodarczej państwa z UE wskutek przyznania czterech swobód rynku wspólnotowego. Przewidziane są jednak obostrzenia, dotyczące przede wszystkim swobodnego przepływu osób. Z tej swobody państwo będzie mogło korzystać stopniowo. Po drugie, partnerstwo to zakłada udział w niektórych politykach wspólnotowych. Wiąże się z tym rozwój indywidualnych programów pomocowych. Niezależnie od tego przewidywana jest bezpośrednia pomoc finansowa dla budżetu na utrwalać demokratycznych przemian w danym państwie. Po trzecie, uprzywilejowane partnerstwo umożliwia włączanie do inicjatyw w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Chodzi tutaj o regulame konsultacje na etapie przygotowywania wspólnych stanowisk i działań oraz wypracowywania wspólnych strategii, jak również udział w posiedzeniach ministrów spraw zagranicznych państw Unii. Byłoby to możliwe w odniesieniu do regionów będących przedmiotem zainteresowania danego państwa. Poza tym koncepcja ta oznacza zacieśnianie współpracy w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO) – np. udział w tworzeniu sił szybkiego reagowania czy w instytucjach EPBiO. Po czwarte, partnerstwo to przewiduje wzmocnienie współpracy urzędów i instytucji w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w takich dziedzinach jak zwalczanie terroryzmu i zorganizowanej przestępczości.

Z wymienionymi uprawnieniami wiążą się jednak pewne obowiązki. Uprzywilejowane partnerstwo zakłada bowiem konieczność spełnienia części kryteriów kopenhaskich – przestrzeganie zasad demokracji i praw człowieka, posiadanie statusu państwa z funkcjonującą gospodarką rynkową i sprostanie konkurencji na rynku wspólnotowym oraz przyjęcie prawnego dorobku wspólnotowego tych polityk, w których dane państwo bierze udział.

Ocena nowego podejścia do rozszerzania UE. Debata nad rozszerzaniem UE jest potrzebna. Zdolności absorpcyjne Unii muszą być brane pod uwagę. Należałoby jednak na początku spojrzeć na problem rozszerzenia Unii w szerszym kontekście i jasno określić przede wszystkim, czym ma być UE oraz jakie są jej cele. Później można zastanawiać się nad wypracowaniem koncepcji alternatywnych wobec rozszerzania Unii. Obecne propozycje charakteryzują się dużą ogólnikowością i niejasnością założeń. W istocie rzeczy dyskusja dotyczy kwestii nie tyle praktycznych, ile politycznych. Koncepcje alternatywnych wobec członkostwa form współpracy z sąsiadami najczęściej zgłaszają przeciwnicy rozszerzania UE lub członkostwa konkretnego państwa. W rezultacie dyskusja na ten temat jest zinstrumentalizowana, ale ma wpływ na przebieg debat politycznych zarówno w państwach członkowskich UE, jak i do członkostwa aspirujących.

Jeżeli chodzi o uprzywilejowane partnerstwo, dyskusyjne jest przekonanie autorów koncepcji o dużych korzyściach z jej realizacji – zarówno dla członków Unii, jak i dla państw pozostających poza nią. Takie partnerstwo w przypadku części państw nie wnosiloby nic nowego. Na przykład z Turcją już obecnie UE pozostaje w uprzywilejowanych stosunkach. Nie przekonuje też teza o mniejszych kosztach dla Unii czy zachowaniu jej konkurencyjności na rynku światowym. Wymienione cechy alternatywy wobec członkostwa w UE mogą wynikać właśnie z tego, że nie ma klarownej wizji przyszłości samej Unii.

Po sprecyzowaniu, czym ma być UE, można też myśleć o wyznaczeniu jej granic. Jednak taki krok oznaczałby prawdopodobnie brak perspektywy członkostwa dla wschodnich sąsiadów Unii. Nie byłoby to dla nich korzystne już z tego względu, że ta perspektywa stanowi bodziec do przeprowadzania demokratycznych przemian.