



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 74 (414) • 21 grudnia 2006 • © PISM

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

Postanowienia Rady Europejskiej w sprawie strategii rozszerzania UE

Adam Szymański

Na posiedzeniu Rady Europejskiej 14–15 grudnia 2006 r. zaakceptowano strategię dalszego rozszerzania UE uwzględniającą zarówno geostrategiczne znaczenie tego procesu, jak również zdolność Unii do przyjmowania nowych członków. Przyjęcie strategii oznacza, że poszerzanie będzie kontynuowane, choć znacznie wolniej. Jej założenia utrudniają kandydatom do akcesji pomyślnie zakończenie procesu przedakcesyjnego oraz oddalają perspektywę członkostwa dla państw objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa.

Jednym z głównych tematów posiedzenia Rady Europejskiej 14–15 grudnia 2006 r. było rozszerzanie Unii Europejskiej. Szefowie państw i rządów zaakceptowali w Brukseli nową strategię w tej sprawie w dużej mierze zgodną z rekomendacjami Komisji Europejskiej z 8 listopada 2006 r. Strategia ta ma się opierać na trzech zasadach wypracowanych przez KE już w 2005 r.: 1) konsolidacji unijnych zobowiązań zaciągniętych wobec obecnych i potencjalnych kandydatów, 2) warunkowości, czyli uzależnieniu postępów danego państwa na drodze do UE od spełniania rygorystycznych kryteriów i od tempa reform, 3) lepszej komunikacji między UE a obywatelami w kwestii rozszerzania. Dodane zostało kryterium zdolności Unii do przyjmowania nowych państw. Postanowienia Rady Europejskiej zawarte w konkluzjach fińskiej prezydencji ugruntowują nowe podejście UE do jej dalszego rozszerzania, kształtujące się od początku 2006 r. i odzwierciedlane m.in. w stanowisku Komisji i Parlamentu Europejskiego. Zaakceptowanie strategii oznacza, że proces rozszerzania będzie kontynuowany, zostanie jednak znacznie spowolniony. Niepewna jest perspektywa członkostwa w Unii państw objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa (ENP).

Strategia rozszerzania UE w konkluzjach fińskiej prezydencji. Strategia rozszerzania UE zaakceptowana przez Radę Europejską stanowi wynik kompromisu między zwolennikami tego procesu (np. Wielką Brytanią, Polską) a państwami kładącymi większy nacisk na pogłębienie integracji europejskiej (np. Francją, Holandią). Stąd też istotą strategii są z jednej strony uwzględnianie geostrategicznego znaczenia rozszerzania i realizacja zasady *pacta sunt servanda*, z drugiej zaś – utrzymanie prawidłowego funkcjonowania Unii, bez którego nie byłaby ona zdolna do przyjmowania nowych członków.

W konkluzjach fińskiej prezydencji wskazuje się na znaczenie przyjmowania nowych państw dla: bezpieczeństwa i stabilności Europy, inspirowania reform ustrojowych w krajach o europejskich aspiracjach, poprawy koniunktury i konkurencyjności UE oraz wzmocnienia jej pozycji na arenie międzynarodowej. Unia podtrzymuje swoje zobowiązania wobec państw, które uczestniczą w procesie rozszerzania. Dotyczy to zarówno oficjalnych kandydatów do członkostwa (Chorwacji, Turcji, Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii), jak i tzw. potencjalnych kandydatów (Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Serbii), którzy zachowują perspektywę członkostwa w UE.

Zgodnie ze strategią rozszerzania Unia musi jednak mieć zdolność do przyjmowania nowych członków. Rada Europejska zaakceptowała ustalenia KE, iż ta zdolność zależy, po pierwsze, od utrzymania odpowiedniego tempa procesu integracji europejskiej, które jest możliwe pod warunkiem właściwego funkcjonowania wspólnotowych instytucji, budżetu oraz polityk. Rada Europejska zaapelowała do KE, aby przedstawiała oceny wpływu akcesji danego kraju na to funkcjonowanie, przygotowując opinie wniosków o przystąpienie kolejnych państw i podczas negocjacji akcesyjnych.

Po drugie, zdolność UE do przyjmowania nowych państw zależy od spełniania przez kandydatów do członkostwa rygorystycznych warunków. Według nowej strategii, KE ma skrupulatnie egzekwować wymagania stawiane obecnym i potencjalnym kandydatom. Przykład Turcji, z którą zawieszono negocjacje akcesyjne w ośmiu rozdziałach, wskazuje, że ta zasada już jest stosowana. W rozmowach o członkostwie uwzględnione powinny być wyniki dialogu politycznego i gospodarczego. Unia, wykorzystując doświadczenia z poprzednich rund rozszerzenia, ma wymagać od kandydata już na wcześniejszym etapie rokowań przeprowadzania reform administracji i sądownictwa oraz działań mających na celu walkę z korupcją i nie będzie wyznaczać daty zakończenia negocjacji aż do osiągnięcia ich ostatniej fazy.

Po trzecie, zdolność UE do przyjmowania nowych państw zależy od osiągnięcia lepszej komunikacji w sprawie rozszerzania między instytucjami UE a obywatelami (konieczność informowania i konsultacji).

Znaczenie nowej strategii dla przyszłości rozszerzania UE. Strategia rozszerzania UE przyjęta przez Radę Europejską ma niejednoznaczny charakter. Proces ten będzie kontynuowany, mimo niesprzyjającej atmosfery. Strategia nie wyznacza granic rozszerzania Unii. Komisja i Rada Europejska nie uwzględniły zatem postulatu Parlamentu Europejskiego, zawartego np. w rezolucji z marca 2006 r.

Jednak nowa strategia oznacza wyraźne spowolnienie rozszerzania UE. Na wszystkich etapach procesu przedakcesyjnego Unia będzie skrupulatnie egzekwować spełnianie przez kandydata rygorystycznych kryteriów oraz oceniać wpływ rozszerzenia na funkcjonowanie wspólnotowych instytucji, budżetu i polityk. Wiąże się z tym wydłużenie okresu pozostawania państwa kandydującego na tym samym etapie integracji z UE. Przyczynią się do tego realizacja zasady komunikacji oraz dialog społeczny i polityczny w czasie negocjacji akcesyjnych. W przyszłości wykluczone będzie prawdopodobnie grupowe przyjmowanie do Unii nowych państw. Strategia sprzyja raczej tzw. podejściu regatowemu – przyjmowaniu pojedynczych państw, które przekroczą linię końcową, czyli spełnią wszystkie wymogi stawiane przez UE.

Nowa unijna strategia zawiera też inne elementy niekorzystne dla rozszerzania UE. Zbyt rygorystyczne wymogi mogą zniechęcać kandydatów do kontynuowania starań o akcesję, zwłaszcza jeśli opinia publiczna będzie coraz mniej przychylna członkostwu, nie zgadzając się na ponoszenie kolejnych kosztów związanych z wypełnianiem zobowiązań wobec Unii. Najprawdopodobniej niektóre państwa kandydujące nie będą w stanie spełnić kryteriów, co oznaczałoby w praktyce zatrzymanie procesu przedakcesyjnego. Poza tym państwa sceptyczne wobec dalszego rozszerzania mogą wykorzystywać zasadę warunkowości oraz kryterium zdolności Unii do przyjmowania nowych członków, aby blokować postępy kandydata lub przekonywać do rozwoju koncepcji alternatywnych. Już teraz czyni to Nicolas Sarkozy, który wskazując na brak zdolności Unii do przyjęcia Turcji, domaga się wypracowania dla tego państwa koncepcji „uprzywilejowanego partnerstwa”.

Nowa strategia rozszerzania jest niekorzystna dla państw nieposiadających obecnie perspektywy członkostwa, a objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa. Z konkluzji fińskiej prezydencji wynika, iż Unia nie chce obecnie zaciągać nowych zobowiązań dotyczących poszerzania. Państwa niechętnie dalszemu rozszerzaniu mogą wykorzystywać ostrożniejszą postawę Unii wobec tego procesu do przekształcenia ENP w alternatywę dla członkostwa w UE.

Rekomendacja dla Polski. W interesie Polski leży zachowanie przez Unię Europejską zasady otwartości. Członkostwo w UE będą mogły uzyskać jednak państwa wykazujące dużą determinację w dostosowywaniu się do jego kryteriów. Polska powinna więc popierać zasadę warunkowości i jednocześnie zabiegać wśród członków Unii o stosowanie środków zachęcających kandydatów do kontynuowania starań o akcesję oraz akcentować te elementy strategii, które podkreślają korzyści z rozszerzania. Europejska Polityka Sąsiedztwa nie powinna być postrzegana jako alternatywna wobec członkostwa, ale nie może też oznaczać drogi na skróty. Warto więc przekonywać, że ENP mogłaby oznaczać wspieranie procesów modernizacyjnych, zwłaszcza w państwach Europy Wschodniej. Czy i kiedy te procesy stworzą perspektywy dla integracji państw tego regionu w UE, będzie zależało przede wszystkim od sukcesu reform i determinacji społeczeństw. Domaganie się, aby już obecnie przyznana została Ukrainie perspektywa członkostwa, ogranicza Polsce możliwości skutecznego wpływania na kształt i instrumenty ENP, a więc odsuwa w czasie zakończenie na Ukrainie przemian, które warunkują członkostwo w UE.