



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 29 (497) • 8 lipca 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,

Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Możliwe konsekwencje odrzucenia Traktatu Lizbońskiego dla rozszerzania UE

Rafał Morawiec, Adam Szymański

Jednym z efektów odrzucenia Traktatu Lizbońskiego przez Irlandię jest spór o rozszerzanie UE. Francja i Niemcy zakwestionowały możliwość przyjmowania nowych członków w oparciu o obecnie obowiązujący stan prawny. Zdaniem innych państw, w tym Polski, problemy z ratyfikacją nie mogą być uzasadnieniem dla blokowania rozszerzenia. Chociaż Francja i Niemcy nie powinny sprzeciwić się akcesji Chorwacji, to jednak w przypadku fiaska reformy instytucjonalnej przyjęcie do UE kolejnych państw będzie stwarzało problem. Wypracowanie długofalowego kompromisu między zwolennikami poszerzania Unii i pogłębiania integracji europejskiej sprzyjałoby jego rozwiązaniu.

Podczas szczytu UE w Brukseli (19–20 czerwca 2008 r.) prezydent Francji Nicolas Sarkozy stwierdził, iż bez wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego (TL) nie może być mowy o przyjmowaniu do UE nowych członków. Jego stanowisko w tej kwestii poparła kanclerz RFN Angela Merkel. Oboje argumentowali, iż obecnie obowiązujące ramy traktatowe UE zostały przewidziane dla 27 państw, w związku z czym warunkiem przyjęcia kolejnych krajów jest osiągnięcie postępu w reformowaniu unijnych instytucji. Jednocześnie dali do zrozumienia, że zablokują rozszerzenie UE do czasu wyjścia z impasu wywołanego odrzuceniem TL przez Irlandię. Odmienne stanowisko zajęli przywódcy innych państw, w tym także premier Donald Tusk, który podkreślił, że powiększanie UE może i powinno być kontynuowane bez względu na problemy z ratyfikacją TL. Komentując ten spór, rzecznik Komisji Europejskiej (KE) Johannes Laitenberger stwierdził, iż w tekście Traktatu Nicejskiego „nie ma niczego, co uniemożliwiałoby rozszerzenie”. Zarazem jednak przypomniał, iż przyjęcie do UE nowego kraju wymaga zgody wszystkich państw członkowskich. Rozwiązanie sporu będzie miało szczególne znaczenie dla Chorwacji, która jako jedyne spośród państw kandydujących ma realne szanse na przystąpienie do UE w najbliższych latach.

Geneza obecnego sporu. Różnica zdań między politykami europejskimi dotycząca przyszłości rozszerzenia UE w kontekście odrzucenia Traktatu Lizbońskiego przez Irlandię jest wynikiem procesu, który rozwinął się w końcowej fazie przyjmowania do Unii dziesięciu nowych państw, w latach 2000–2004. Niedługo potem zarysowały się dwa główne stanowiska wobec przyjmowania do UE nowych członków. Takie państwa, jak Francja, Niemcy, Austria czy Holandia twierdziły, iż kryzys związany z przyjęciem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUE) oraz „zmęczenie rozszerzeniem” zmuszają do bardziej ostrożnego podejścia do kontynuacji tego procesu. Nie bez znaczenia było tu negatywne nastawienie opinii publicznej w tych krajach. Zaczęły one akcentować konieczność brania pod uwagę przede wszystkim zdolności Unii do przyjmowania nowych członków. Następnie wysuwano postulat ustalenia granic UE i przedstawiano koncepcje alternatywne wobec członkostwa dla tych sąsiadów, którzy ostatecznie pozostałiby poza Unią (w czym najbardziej aktywna była niemiecka CDU). Z kolei duża część nowych państw członkowskich i Wielka Brytania uważały, że istniejące problemy nie są wystarczającą przesłanką do hamowania rozszerzania Unii i na pierwszym miejscu stawiały geostrategiczne znaczenie przyjmowania nowych państw. Odmienne postrzeganie dalszego rozszerzania UE w tym czasie uwypukliło jednocześnie różnice w podejściu

krajów członkowskich do integracji europejskiej. Ponownie okazało się, że dla jednej grupy państw ważniejsza jest realizacja zasady „otwartych drzwi” i powiększanie zasięgu terytorialnego Unii, dla drugiej zaś priorytet stanowi konsolidacja osiągnięć procesu integracyjnego.

Różnica stanowisk wpłynęła na strategię rozszerzania UE przyjętą na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 14-15 grudnia 2006 r. Stanowiła ona rezultat kompromisu, gdyż uwzględniała zarówno potrzebę stabilizacji kandydatów do członkostwa, jak i konieczność prawidłowego funkcjonowania Unii, bez którego nie byłaby ona zdolna do przyjmowania nowych członków.

Ocena stanowiska Francji i Niemiec. Zagrożenie dla powodzenia reformy instytucjonalnej będące konsekwencją odrzucenia Traktatu Lizbońskiego przez Irlandczyków ponownie ujawniło współzależność pomiędzy postulatem wewnętrznej konsolidacji UE a potrzebą jej dalszego rozszerzania. Wzmocniło argumentację o konieczności zreformowania Unii przed podjęciem decyzji o zwiększeniu jej zasięgu terytorialnego. Obecny spór o rozszerzenie Unii to kolejny etap konfrontacji zwolenników tego procesu oraz państw traktujących priorytetowo pogłębienie integracji.

Wydaje się, że uzależniając możliwość dalszego rozszerzenia UE od ratyfikacji TL przywódcy Francji i Niemiec chcieli w pierwszej kolejności wywrzeć nacisk na Republikę Czeską i Polskę, w których ratyfikacja TL, z różnych względów, nie jest przesądzona. Kraje te są szczególnie zainteresowane kontynuowaniem procesu rozszerzenia. Ponadto, gdyby TL ratyfikowało 26 pozostałych państw członkowskich, Irlandczycy znaleźliby się w bardzo trudnej sytuacji i najprawdopodobniej podjęliby decyzję o powtórzeniu referendum ratyfikacyjnego.

Francja i Niemcy będą zapewne w najbliższym czasie trwać przy swoim stanowisku, aby uratować dokument, którego były głównymi adwokatami. Mogą to czynić także poprzez kwestionowanie zdolności UE do przyjmowania nowych członków i wykorzystywanie związanych z nią instrumentów zawartych w strategii rozszerzania, np. raportów KE wskazujących na skutki przyjęcia określonego państwa do UE dla poszczególnych obszarów działalności Unii. Sytuacja Francji będzie tu o tyle trudna, że od 1 lipca sprawuje ona prezydencję w UE, co obliguje to państwo do zachowania wyważonego stanowiska.

Nawet jeśli nie uda się wyjść z impasu będącego konsekwencją odrzucenia TL przez Irlandię i Traktat ostatecznie nie wejdzie w życie, Francja i Niemcy nie powinny zablokować przystąpienia do UE Chorwacji, która w stosunkowo krótkim czasie będzie w stanie zakończyć negocjacje członkowskie. Jej akcesja leży w interesie Francji, która w ten sposób zyskałaby w UE kolejnego sojusznika dla swojej polityki wobec basenu Morza Śródziemnego. Potwierdzają to słowa zachęty czołowych polityków francuskich, aby Chorwacja bez względu na problemy z ratyfikacją TL kontynuowała starania mające na celu jak najszybsze zakończenie negocjacji akcesyjnych. Także dla Niemiec, od dawna zaangażowanych na rzecz integracji Bałkanów Zachodnich z UE, członkostwo Chorwacji ma duże znaczenie. Już wcześniej Merkel wskazywała na to państwo jako wyjątek od stosowania reguły „reforma UE przed rozszerzeniem”. Akcesja Chorwacji będzie możliwa nawet gdyby nie doszło do ratyfikacji TL, gdyż niezbędnych zmian instytucjonalnych można dokonać w traktacie akcesyjnym.

Inną kwestią jest przyszłość pozostałych państw aspirujących do UE, zwłaszcza tych, do których członkostwa Francja i Niemcy nie są przekonane. Jeśli nie uda się przeprowadzić reformy instytucjonalnej, to tym bardziej aktualny będzie argument o potrzebie konsolidacji UE przed przyjmowaniem do niej kolejnych państw. To może na długi czas oddalić kwestię przyjmowania nowych członków i mieć negatywny wpływ na państwa kandydujące, zniechęcając je do kontynuowania starań o akcesję.

Wnioski. Państwa popierające rozszerzanie UE nie powinny ulegać naciskom ze strony krajów traktujących priorytetowo pogłębienie integracji europejskiej. Muszą jednak uwzględniać istniejące uwarunkowania, tj. wymóg akceptacji przyjmowania do UE kolejnych państw również przez kraje podchodzące z dystansem do poszerzania Unii. W związku z tym powinny być ostrożne w hamowaniu reformy instytucjonalnej, której istotnym etapem jest Traktat Lizboński. Ważne jest jednak, aby skupienie się na budowaniu unii politycznej nie zepchnęło w dłuższej perspektywie na drugi plan przyjmowania do Unii nowych członków. Rozwiązaniem mógłby być ponownie kompromis polegający na wprowadzeniu do obecnie obowiązującej strategii rozszerzania mechanizmu opartego na sekwencji pogłębienie-rozszerzenie. Oznaczałoby to, że na przemian przyjmowane byłyby do UE kolejne państwa i dokonywałoby się dalsze pogłębianie Unii, co uspokajałoby tych polityków, którzy obawiają się o przyszłość integracji europejskiej. Chociaż taki kompromis nie rozwiązywałby problemów z ratyfikacją traktatu, to jednak dzięki niemu można by było uniknąć takich sporów, jak obecny. Państwa traktujące priorytetowo pogłębienie integracji nie miałyby powodu do wywierania presji na kraje popierające rozszerzenie (co może przynosić skutki odwrotne do zamierzonych), które same byłyby zainteresowane odblokowaniem reformy instytucjonalnej.