



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 28 (560) • 22 maja 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Bartosz Cichocki,
Mateusz Gniazdowski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciskiewicz

Chorwacko-słoweński spór graniczny a negocjacje akcesyjne Chorwacji z UE

Tomasz Żornaczuk

Chorwacja jest jedynym państwem, które w najbliższej perspektywie ma realną szansę na członkostwo w UE. Nie nastąpi to jednak w 2010 r., jak jeszcze niedawno przewidywano. Chorwacko-słoweński spór graniczny powoduje, że Słowenia blokuje otwarcie kolejnych rozdziałów negocjacyjnych. Nawet jeśli konflikt uda się rozwiązać, to akcesję Chorwacji może utrudnić brak reformy instytucjonalnej UE. Ponadto KE nadal wskazuje na obszary, w których kraj ten musi przeprowadzić dalsze reformy. Możliwość przystąpienia Chorwacji do Unii przed zakończeniem polskiej prezydencji w Radzie UE staje się coraz mniej prawdopodobna.

Stan negocjacji. Chorwacja, która od czerwca 2004 r. jest kandydatem do członkostwa w UE, zdołała wstępnie zamknąć 7 z 35 rozdziałów akcesyjnych, z czego większość w ostatnim kwartale 2008 r. Piętnaście kolejnych rozdziałów pozostaje otwartych. Wśród jedenastu rozdziałów oczekujących na otwarcie znajdują się te najtrudniejsze, dotyczące m.in. rolnictwa, sądownictwa i praw podstawowych oraz obszaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa.

W ostatnim raporcie na temat postępów Chorwacji na drodze do członkostwa w UE z listopada 2008 r. KE pozytywnie oceniła starania tego kraju mające na celu przyspieszenie akcesji. Wskazała zarazem wiele dziedzin, w których przeprowadzone dotychczas reformy są niewystarczające. Najbardziej krytycznie Komisja wypowiedziała się o problemach Chorwacji w obszarach administracji publicznej oraz systemu sądowniczego, walki z korupcją oraz przestrzegania praw mniejszości narodowych i powrotu uchodźców wojennych.

W grudniu 2008 r. rząd w Zagrzebiu, bazując na agendzie przygotowanej przez KE, określił narodowy plan na 2009 r. w sprawie przystąpienia do UE. Zakłada on zakończenie negocjacji akcesyjnych do końca 2009 r.

Chorwacko-słoweński spór o granicę. Szanse Chorwacji na uzyskanie członkostwa w UE w istotnej mierze zależą od rozwiązania sporu ze Słowenią o granicę morską na Zatoce Pirańskiej. Obecnie statki słoweńskie muszą przekraczać chorwackie bądź włoskie wody terytorialne by dostać się na otwarte morze. Słowenia żąda więc takiego ustalenia chorwacko-słoweńskiej granicy morskiej w Zatoce, które pozwoli jej na uzyskanie bezpośredniego dostępu do wód międzynarodowych.

Prowadzące spór kraje odwołują się do różnych interpretacji Konwencji ONZ o Prawie Morza. Chorwacja przywołuje tę jej część, która nakazuje przebieg granicy morskiej wzdłuż tzw. „linii środkowej”. W oparciu o tę zasadę określono np. granicę morską Chorwacji z Bośnią i Hercegowiną oraz z Czarnogorą. Słowenia wskazuje na argumenty historyczne oraz tę część Konwencji, która dotyczy państw o niekorzystnym położeniu geograficznym.

Konsekwencje sporu. Abstrahując od zasadności argumentacji stron sporu, słoweńska pozycja, z uwagi na konieczność ratyfikacji przez Słowenię przyszłego traktatu akcesyjnego Chorwacji z UE, jest mocniejsza niż chorwacka. Ponadto mechanizm negocjacji umożliwia ich blokowanie pojedynczym krajom członkowskim. Wykorzystała to Słowenia, która w grudniu 2008 r., zdobywszy poparcie Francji, Holandii oraz Wielkiej Brytanii w kwestii nieotwierania z Chorwacją rozdziału dotyczącego

sądownictwa i praw podstawowych (będącego dla rządu chorwackiego jednym z najtrudniejszych), zablokowała otwieranie kolejnych rozdziałów negocjacyjnych Chorwacji z UE.

Rozwiązanie sporu, z uwagi na jego charakter oraz odmienną pozycję obu państw, nastąpi nie tylko w oparciu o instrumenty prawne, ale również polityczne. Presję na oba kraje stara się wywierać KE, która zaoferowała swoje pośrednictwo w rozwiązaniu problemu. W kwietniu 2009 r. komisarz ds. rozszerzenia UE Olli Rehn zaproponował, by spór rozstrzygnął powołany *ad hoc* sąd arbitrażowy, składający się z pięciu członków (w tym po jednym wyznaczonym przez Chorwację i Słowenię). Propozycja zakłada, że rozwiązanie sporu miałoby być wiążące dla obu stron. Po wyrażeniu przez oba kraje zgody na arbitraż nastąpiłoby również odblokowanie negocjacji akcesyjnych Chorwacji z UE. Projekt tego porozumienia poparły Czechy, Francja i Szwecja, wchodzące w skład Trójki.

Chorwacja zakłada, że spór nie jest problemem UE, lecz dwóch państw-sąsiadów i za instytucję właściwą do uważa Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS). Rząd chorwacki sądzi, że organ ten rozstrzygnąłby spór na korzyść jego kraju, zgodnie z zasadą „land dominates the sea” (ustanowiona przez MTS podstawowa reguła dotycząca władztwa terytorialnego nad morzem terytorialnym i szelfem kontynentalnym), którą stosował w podobnych przypadkach. Niechęć Słowenii do rozstrzygnięcia sprawy przed Trybunałem utwierdza rząd chorwacki w przekonaniu o przewadze jego argumentów prawnych. Mimo to Chorwacja odniosła się przychylnie do planu Rehna, co należy odczytać jako znaczący krok w stronę kompromisu.

Słowenia, która po przystąpieniu do Unii dążyła do zaangażowania UE w rozwiązanie sporu, od początku była znacznie bardziej przychylna pośrednictwu KE. Jednak rząd słoweński odmówił przyjęcia propozycji Rehna w jej obecnym kształcie, sugerując jednocześnie wprowadzenie zmian do treści porozumienia o arbitrażu. Najbardziej znacząca jest propozycja wprowadzenia zasady słuszności (*ex aequo et bono*). W praktyce wyklucza to zaproponowaną przez Rehna zasadę praworządności (*rule of law*), według której sąd brałby pod uwagę dotychczasowe akty prawne oraz orzecznictwo dotyczące podobnych przypadków. Zastosowanie zasady słuszności sprawiłoby, że chorwacko-słoweński spór graniczny zostałby rozstrzygnięty jako szczególny przypadek.

Kryzys instytucjonalny UE. Rozszerzenie UE o Chorwację jest też zagrożone z powodu wewnętrznej sytuacji Unii, zwłaszcza nierozwiązanego kryzysu instytucjonalnego. Brak ratyfikacji traktatu lizbońskiego przez wszystkie państwa członkowskie sprawia, że ewentualna akcesja Chorwacji jest trudna do przeprowadzenia, gdyż obowiązujący traktat nicejski jest przewidziany dla 27 członków. Ponadto część krajów zachodnioeuropejskich, przychylnych integracji, w praktyce uzależnia swoją zgodę na kolejne rozszerzenie od wejścia w życie reformy instytucjonalnej UE. To stanowisko znalazło odzwierciedlenie w konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej z grudnia 2006 r. poprzedzających przystąpienie Bułgarii i Rumunii do UE oraz strategii rozszerzenia Unii z 2006 r., które akcentują potrzebę wewnętrznej gotowości samej UE do dalszych rozszerzeń.

Wnioski. Wyznaczony przez Chorwację cel zakończenia negocjacji akcesyjnych do końca 2009 r. jest niezwykle ambitny i trudny do zrealizowania. Już dziś wiadomo, że Chorwacja spóźnia się z realizacją działań określonych przez KE.

Zaproponowane przez Słowenię zmiany do porozumienia arbitrażowego w prawie rozstrzygnięcia sporu granicznego na Zatoce Pirańskiej uwydatniają sprzeczność interesów obu państw. Chorwacji zależy na rozstrzygnięciu sporu w oparciu o prawo międzynarodowe. W związku z tym jest mało prawdopodobne, aby Chorwacja zgodziła się na tę zmianę. To z kolei może sprawić, że próby rozwiązania problemu zakończą się niepowodzeniem.

Nawet jeśli Chorwacji uda się wkrótce rozwiązać spór ze Słowenią i powrócić do rozmów akcesyjnych, a UE zakończy reformę instytucjonalną, to przeprowadzenie reform przez rząd chorwacki, a następnie procedura akcesyjna, potrwać kilka lat. Można założyć, że KE – po doświadczeniach z Bułgarią – będzie śledzić ze szczególną uwagą postępy dotyczące walki z korupcją. Równie uważnie będzie oceniane przeprowadzanie reform w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Tymczasem problematyczna kwestia granicy morskiej może także służyć rządowi do odwrócenia uwagi społeczeństwa Chorwacji od realnych problemów politycznych i ekonomicznych, jakie kraj ten musi rozwiązać przed przystąpieniem do Unii. Pomimo poparcia KE możliwie najszybszego członkostwa Chorwacji w UE, możliwość akcesji przed zakończeniem polskiej prezydentury w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. staje się coraz mniej prawdopodobna.

Przypadek sporu granicznego na Zatoce Pirańskiej jest również groźnym precedensem dla dalszych rozszerzeń, szczególnie w odniesieniu do pozostałych państw bałkańskich. Na wielu odcinkach granice między republikami byłej Jugosławii nie zostały ostatecznie wytyczone. Kiedy kolejne państwa regionu rozpoczną negocjacje akcesyjne z UE, kraje sąsiadujące – będące już państwami członkowskimi Unii – mogą wykorzystywać swoją pozycję w rozstrzyganiu sporów granicznych.