



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 11 (619) • 22 stycznia 2010 • © PISM

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

Perspektywy integracji Serbii z UE

Tomasz Żornaczuk

*W grudniu 2009 r. Serbia złożyła wniosek o członkostwo w UE. Perspektywa jej integracji z Unią została potwierdzona przez państwa członkowskie poprzez przyjęcie Umowy przejściowej o handlu z Serbią oraz zniesienie obowiązku wizowego dla jej obywateli. Postępy procesu akcesyjnego Serbii będą jednak uzależnione nie tylko od skuteczności wdrażania *acquis communautaire*, ale także od ujęcia gen. Ratka Mladicia oraz Gorana Hadžicia i doprowadzenia ich przed Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii (ITCY). Pasywność polskiej polityki wobec państw Bałkanów Zachodnich nie pozwoli na wykorzystanie w przyszłości szans wzmocnienia polskiej pozycji w UE.*

Wniosek o członkostwo w UE. 22 grudnia 2009 r. Serbia złożyła wniosek o członkostwo w UE. Już wiosną ubiegłego roku prezydent Boris Tadić zapowiadał podjęcie tego kroku do końca 2009 r. Ostatecznie decyzja ta nie była jednak przesądzona, gdyż przed złożeniem wniosku Serbia chciała zapewnić sobie jak najszerze poparcie państw UE. Spośród państw o długim stażu członkowskim największymi orędownikami integracji tego kraju z Unią okazały się Włochy, Grecja i Hiszpania. Szczególnie ważne dla Serbii było poparcie Hiszpanii. Nie uznała ona bowiem niepodległości Kosowa, a od 1 stycznia 2010 r. sprawuje prezydencję w UE. Hiszpania nie tylko obiecała Serbii uruchomienie wszelkich dostępnych instrumentów w celu zatwierdzenia Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA), ale również przekazała 180 tys. euro bezzwrotnej pomocy na rozwój Narodowego Centrum Kryminalistyczno-Technicznego, działającego przy serbskim MSW. Wśród nowych państw członkowskich Serbia może liczyć na mocne poparcie Słowacji, Słowenii oraz, co istotne, Węgier, które w pierwszej połowie 2011 r. będą sprawować przewodnictwo w Unii. Jednym z priorytetów węgierskiej prezydencji będzie pogłębianie integracji państw Bałkanów Zachodnich z UE.

Ważne dla Serbii było potwierdzenie przychylności wobec procesu integracji tego państwa z UE ze strony Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec. Opinia publiczna tych państw jest bowiem sceptycznie nastawiona wobec planów dalszego rozszerzenia Unii, a wiosną 2009 r. kanclerz Niemiec Angela Merkel mówiła wręcz o potrzebie czasowego wstrzymania rozszerzania UE po akcesji Chorwacji. Ponadto, tuż przed złożeniem wniosku o członkostwo, Serbia uzyskała poparcie zarówno ze strony komisarza ds. rozszerzenia UE Olliego Rehna, jak i Szwecji, przewodniczącej wówczas radom Unii.

Postępy Serbii na drodze do UE nie byłyby możliwe bez podjęcia odpowiednich reform wewnętrznych, które zostały pozytywnie ocenione w corocznym raporcie Komisji z października 2009 r. W tym samym miesiącu serbskie MSW przeprowadziło ogólnokrajową akcję „Morava 2009”, podczas której zatrzymano ponad 500 osób, oskarżonych m.in. o udział w zorganizowanych grupach przestępczych, handel narkotykami, posiadanie nielegalnej broni i amunicji oraz fałszywych środków płatniczych. KE doceniła także reformy gospodarcze, proponując przyznanie Serbii 200 mln euro na walkę ze skutkami kryzysu. Poparcie serbskiego społeczeństwa dla integracji kraju z UE jest wysokie i na kilka tygodni przed złożeniem wniosku wynosiło 71 %.

Umowy Serbii z UE i współpraca z ICTY. Kluczowe dla procesu akcesyjnego Serbii jest stanowisko Holandii. Państwo to blokuje przyjęcie przez UE podpisanego z Serbią w kwietniu 2008 r. SAA i do niedawna sprzeciwiało się zatwierdzeniu Umowy przejściowej w sprawie handlu. Wejście w życie SAA, który zawiera wymogi dotyczące reform wewnętrznych, jest tymczasem konieczne do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Unią. Holandia wskazuje jednak na niewystarczającą współpracę

władz Serbii z ITCY. Uzależnia swoją zgodę na integrację tego kraju z UE od aresztowania generała Ratka Mladicia, przywódcy bośniackich Serbów oskarżonego o ludobójstwo, oraz Gorana Hadżicia, byłego prezydenta Republiki Serbskiej Krajiny, i postawienia ich przed Trybunałem w Hadze. Ostatnio Holandia złagodziła jednak swoje stanowisko, czego przejawem była zgoda na przyjęcie przejściowej umowy handlowej, która następnie weszła w życie 1 stycznia 2010 r. Miał na to wpływ raport głównego prokuratora ITCY Serge'a Brammertza z grudnia 2009 r., w którym po raz kolejny podkreślił on coraz lepsze współdziałanie Serbii z Trybunałem. Mimo tych pozytywnych opinii, w związku z pozostawieniem Mladicia na wolności, jak dotąd żaden kraj UE nie ratyfikował SAA z Serbią.

Zniesienie reżimu wizowego. Od 19 grudnia 2009 r. między Serbią, Macedonią i Czarnogórą a krajami strefy Schengen istnieje ruch bezwizowy. Dla mieszkańców Serbii, poza swobodą podróżowania, fakt ten ma również duże znaczenie psychologiczne. Potwierdzeniem tego był udział ministra spraw zagranicznych Vuka Jeremicia w symbolicznym przekroczeniu granicy z Węgrami tuż po północy 19 grudnia. Obowiązek wizowy ciążył na mieszkańcach Serbii od 17 lat. Wcześniej, jako obywatele Jugosławii, Serbowie mogli swobodnie podróżować po Europie Zachodniej.

Proces mający na celu zniesienie obowiązku wizowego dla państw Bałkanów Zachodnich (poza Chorwacją) zapoczątkowano wiosną 2008 r., kiedy UE przedstawiła tzw. mapę drogową zawierającą wytyczne dotyczące przeprowadzenia niezbędnych reform, przede wszystkim w obszarze spraw wewnętrznych i sądownictwa. Warunkami zniesienia wiz były m.in.: wprowadzenie paszportów biometrycznych, bardziej skuteczna ochrona granic, walka z korupcją i przestępczością zorganizowaną oraz efektywna współpraca policyjna i wymiaru sprawiedliwości z państwami UE. Z tej perspektywy zniesienie wiz było również widocznym skutkiem reform przeprowadzonych w ramach przygotowań Serbii do członkostwa w UE.

Perspektywy. Głównym wymogiem dalszych postępów integracji Serbii z UE jest ujęcie Mladicia i Hadżicia i postawienie ich przed Trybunałem w Hadze. Mało prawdopodobne jest bowiem, aby Holandia zrezygnowała z uzależnienia swej zgody na nadanie Serbii statusu państwa kandydującego do UE od spełnienia tego warunku. Uzyskanie wspomnianego statusu w 2010 r., co jest priorytetem rządu w Belgradzie, będzie trudne ze względów proceduralnych. Zwykle wypełnienie procedur zajmuje dłużej niż rok.

Rząd w Belgradzie będzie musiał kontynuować reformy, a także skutecznie zwalczać przestępczość zorganizowaną i korupcję. Po negatywnych doświadczeniach z Bułgarią, UE w przyszłych negocjacjach będzie skrupulatnie analizowała te kwestie. Inną przeszkodą dla Serbii na drodze do UE mogą stać się ewentualne obiekcje Chorwacji, która wejdzie do Unii wcześniej niż Serbia. Oba kraje bowiem wzajemnie pozwały się przed Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS), oskarżając się o zbrodnie wojenne. Toczą także spór graniczny o dwie wyspy na Dunaju.

Wpływ na proces integracji Serbii z UE może wywrzeć również orzeczenie MTS, w którym uznana zostanie zgodność z prawem międzynarodowym ogłoszenia niepodległości przez Kosowo. Chociaż Serbia wielokrotnie zapowiadała, że utrzymanie Kosowa jako integralnej części państwa jest dla niej ważniejsze niż członkostwo w Unii, to w przypadku uznania jego niepodległości przez pozostałe kraje UE, władze w Belgradzie mogą przyjąć pragmatyczne stanowisko i kontynuować proces integracji. Z perspektywy państwa członkowskiego UE, Serbia miałaby bowiem skuteczniejsze instrumenty nacisku na rząd w Prisztinie w celu zapewnienia poszanowania praw społeczności serbskiej i jej dziedzictwa kulturowego w Kosowie. Tempo procesu jej integracji z Unią po ewentualnym uznaniu niepodległości Kosowa przez wszystkie państwa członkowskie UE będzie zależało od nastrojów społecznych w Serbii.

Wnioski dla Polski. Stabilizacja Serbii oraz jej integracja z UE mają duże znaczenie dla bezpieczeństwa na Bałkanach Zachodnich. Polska wielokrotnie deklarowała poparcie dla tych procesów, choć w praktyce jej polityczne zaangażowanie w regionie jest niewielkie, zwłaszcza w porównaniu do partnerów z Grupy Wyszehradzkiej. Polska nie prowadzi politycznych inwestycji obliczonych na wzmocnienie swojej pozycji po rozszerzeniu UE o państwa Bałkanów Zachodnich. Tymczasem zwiększenie polskiej aktywności w regionie umocniłoby polską wiarygodność jako promotora zasady otwartego charakteru integracji europejskiej i sprzyjałoby działaniom na rzecz zaangażowania Unii w Europie Wschodniej. Wyzwaniem dla polskiej polityki wobec regionu będzie prezydencja Węgier w UE. Warto więc rozważyć choćby przywrócenie poziomu polskiej pomocy zagranicznej dla Bałkanów Zachodnich (spadała ona z poziomu 2 mln w 2008 r. do 200 tys. złotych w 2010 r.). Obecne środki nie pozwolą nawet na finansowanie programów przekazywania państwom bałkańskim doświadczeń z zakresu wykorzystywania funduszy przedakcesyjnych, do czego Polska zobowiązała się w ramach Partnerstwa Regionalnego. Polska mogłaby także zaoferować Serbii przekazanie swoich doświadczeń w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej.