

BIULETYN

Nr 4 (869) • 13 stycznia 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk,

Leszek Jesień, Beata Wojna

Stan integracji europejskiej państw Bałkanów Zachodnich na początku 2012 r.

Tomasz Żornaczuk

Podpisanie traktatu o przystąpieniu Chorwacji do UE wskazuje na kontynuację procesu rozszerzenia, a Polska po zakończeniu referendum w tym kraju powinna podjąć działania na rzecz sprawnego ratyfikowania tego dokumentu. Chociaż postawienie dodatkowych warunków Serbii i Czarnogórze świadczy o bardziej rygorystycznym podejściu Unii do integracji europejskiej państw Bałkanów Zachodnich już na wczesnym etapie tego procesu, Polska powinna nadal aktywnie wspierać aspiracje członkowskie pozostałych państw tego regionu. Decyzje o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Czarnogórą i przyznaniu Serbii statusu kandydata do członkostwa mogą zapaść jeszcze w pierwszej połowie 2012 r.

Chorwacja. Na szczycie Rady Europejskiej (RE) 9 grudnia 2011 r. doszło do podpisania traktatu akcesyjnego z Chorwacją. Chociaż jeszcze w marcu Komisja Europejska (KE) krytykowała postępy tego kraju w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, zdołał on zakończyć negocjacje w ostatnim dniu prezydencji Węgier w Radzie UE. Chorwacji w podpisaniu traktatu nie przeszkodziły ani pozdrowienie przez premier Jadrankę Kosor generałów Gotoviny i Markača, skazanych przez Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii (ICTY) m.in. za zbrodnie wojenne, ani też propozycja anulowania wyroków sądów serbskich w sprawie obywateli Chorwacji o zbrodnie wojenne w byłej Jugosławii (choć spotkało się to z krytyką prokuratora trybunału Serge'a Brammertza i KE). Powołany po grudniowych wyborach parlamentarnych nowy premier Zoran Milanović odciął się od takiej retoryki i zapowiedział walkę z korupcją, która była jednym z zasadniczych problemów poprzedniego rządu. Wyzwaniami będą także naprawa gospodarki i zmniejszenie kilkunastoprocentowego bezrobocia. Natomiast problemu nie stanowi przekonanie społeczeństwa chorwackiego do pozytywnego zagłosowania w zaplanowanym na 22 stycznia referendum w sprawie członkostwa Chorwacji w UE. Za akcesją opowiada się bowiem około 60% mieszkańców tego kraju.

Czarnogóra i Serbia. Pod koniec 2010 r. KE wskazała działania, których podjęcie przez rząd Czarnogóry umożliwiłoby jej rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych: walka z korupcją i przestępczością zorganizowaną, unowocześnienie administracji, wzmocnienie roli parlamentu i niezależności sądów, a także usprawnienie prawa wyborczego. Przyjęcie w ciągu roku przez rząd nowego premiera Igora Lukšicia pakietu reform spowodowało, że Komisja w październiku 2011 r. zaleciła rozpoczęcie negocjacji z Czarnogórą. Na wniosek Francji i Niemiec Unia jednak wskazała na konieczność implementacji prawa o służbie cywilnej i wyborczego, a także dalszego wzmocnienia sądownictwa i walki z korupcją. Dlatego rozpoczęcie negocjacji z Czarnogórą zostanie rozpatrzone ponownie w czerwcu 2012 r. Mimo to RE zleciła Komisji przeprowadzenie screeningu, tj. zestawienia czarnogórskiego prawa z *acquis*, chociaż dotychczas takie działania podejmowano dopiero po rozpoczęciu negocjacji.

Pomimo zalecenia Komisji Serbia w grudniu 2011 r. nie uzyskała statusu kandydata do członkostwa. Do sierpnia ubiegłego roku kraje UE podzielały stanowisko, że na przeszkodzie temu stoi niezarehabilitowanie przez serbski rząd Ratka Mladicia i Gorana Hadžicia – oskarżonych m.in. o zbrodnie wojenne i przeciwko ludzkości. Do ich ujęcia i doprowadzenia przed ICTY doszło ostatecznie w maju i lipcu. Jednakże wkrótce potem kanclerz Niemiec Angela Merkel jako warunek dalszej integracji postawiła usunięcie serbskich struktur administracyjnych z północnej części Kosowa, zamieszkaną przez Serbów. Twarde stanowisko Niemiec doprowadziło do wznowienia rozmów

na linii Belgrad–Prisztina, a na początku grudnia serbski rząd zaakceptował zintegrowany system zarządzania przejściami granicznymi przez funkcjonariuszy z Serbii, Kosowa i EULEX-u. Mimo to państwa członkowskie wstrzymały do marca 2012 r. decyzję o przyznaniu Serbii statusu kandydata, oczekując m.in. na implementację dotychczasowych porozumień z Kosowem.

Pozostałe kraje regionu. Macedonia, chociaż ma status kandydata od 2005 r. i pozytywną opinię KE na temat rozpoczęcia negocjacji, nie prowadzi rozmów akcesyjnych z Unią z powodu blokady Grecji, która nie uznaje konstytucyjnej nazwy Republiki Macedonii. Komisja po raz kolejny oceniła, że poza Chorwacją Macedonia jest najbardziej zaawansowana wśród państw regionu we wdrażaniu zalecanych przez UE reform. Wyzwaniami pozostają ciągle m.in.: wzmocnienie wolności mediów i wypowiedzi, zwiększenie niezależności sądownictwa, usprawnienie administracji i walka z korupcją.

Albania nie uzyskała statusu kandydata, chociaż wnioszek o członkostwo w UE złożyła w kwietniu 2009 r. Jest to wynik impasu politycznego, w którym znalazła się w połowie 2009 r. po oskarżeniach opozycji przeciwko koalicji rządzącej o fałszerstwa wyborcze. Częściowy bojkot prac parlamentu przez opozycję powoduje, że przeprowadzenie wielu reform jest niemożliwe, również tych dotyczących wzmocnienia praworządności. Impas utrwał się po kontrowersyjnym przeliczaniu głosów podczas zeszłorocznych wyborów samorządowych. OBWE zaobserwowała nadużycia w kampanii wyborczej, a raport KE wykazał niewielki postęp w spełnieniu kryteriów uzyskania statusu kandydata.

Impas polityczny blokował również integrację Bośni i Hercegowiny z UE. Dopiero w styczniu 2012 r. osiągnięto kompromis w sprawie powołania rządu centralnego po wyborach parlamentarnych z października 2010 r. Dostosowanie konstytucji BiH do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka będzie jednym z głównych zadań nowego rządu i warunkiem integracji z Unią. Raport KE po raz kolejny wskazał na słabość instytucji państwowych oraz na wciąż wczesny etap dostosowywania prawa tego kraju do prawa unijnego.

W przypadku Kosowa brak perspektywy postępów w integracji europejskiej wynika zarówno z wczesnego etapu budowania instytucji państwowych i przeprowadzania reform, jak i z braku precyzyjnej strategii UE. W październiku br. KE zaproponowała jednak rozpoczęcie dialogu wizowego z Kosowem, które pozostaje ostatnim krajem w regionie związanym z Unią reżimem wizowym. RE zapowiedziała rozmowy o zniesieniu wiz po przeprowadzeniu wymaganych reform, przede wszystkim w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa.

Wnioski i rekomendacje. Decyzje RE z grudnia 2011 r. świadczą o ostrożnym i stanowczym podejściu do procesu rozszerzenia na Bałkanach Zachodnich ze względu na konieczność reformowania strefy euro i debatę nad pogłębieniem integracji. Brak zgody na postępy Czarnogóry i Serbii może oznaczać, że również w przyszłości państwa członkowskie – na przekór opinii KE – będą uciekały się do dodatkowych kryteriów, aby już na początkowym etapie integracji europejskiej mocno ugruntować demokratyzację poszczególnych państw.

Twarde stanowisko Niemiec wobec Serbii ma na celu ostateczne rozstrzygnięcie długotrwałego albańsko-serbskiego konfliktu etnicznego o Kosowo. Zapewne rząd serbski będzie starał się sprostać nowym wymaganiom, również w związku z wyborami parlamentarnymi zaplanowanymi na wiosnę br. Dlatego w najbliższych tygodniach dalszemu złagodzeniu może ulec jego stanowisko wobec reprezentowania Kosowa na arenie międzynarodowej przez władze w Prisztinie. Z kolei rząd czarnogórski przed rozpoczęciem negocjacji poszczególnych rozdziałów będzie musiał wykazać więcej determinacji przede wszystkim w zwalczaniu korupcji, a przeprowadzenie screeningu przez KE na wcześniejszym etapie przyspieszy sprecyzowanie najtrudniejszych dziedzin w rozmowach z Unią.

Podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją wskazuje jednak na kontynuację procesu rozszerzenia i świadczy o tym, że konsekwentne wdrażanie reform i demokratyzacja państwa skutkują jego akcesją. Po zakończeniu referendum w tym kraju Polska powinna podjąć działania na rzecz sprawnego ratyfikowania traktatu, aby – jak chociażby w przypadku ratyfikacji Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z Serbią – nie pozostawać jednym z ostatnich członków UE przyjmujących ten dokument. Jeśli włączanie postanowień traktatu w porządku prawne państw członkowskich przebiegnie sprawnie, a zapowiedziany przez KE do czasu akcesji nadzór nad wdrażaniem reform w Chorwacji nie wykaże znaczących uchybień, to kraj ten stanie się 28. członkiem UE w lipcu 2013 r.

Dalsza integracja państw Bałkanów Zachodnich wzmocni ich demokracje i rządy prawa oraz utrwali stabilność i bezpieczeństwo regionu, a tym samym Europy. Dlatego Polska – konsekwentnie wspomagająca takie idee – również po zakończeniu prezydencji w Radzie UE powinna aktywnie wspierać aspiracje członkowskie państw bałkańskich i podkreślać potrzebę wypełniania przez Unię podjętych wobec nich zobowiązań. Utrwali to wizerunek Polski jako kraju promującego wartości demokratyczne w sąsiedztwie Unii i popierającego jej rozszerzenie. Będzie to korzystne także ze względu na aspiracje Polski do odgrywania coraz ważniejszej roli w Europie, a w przyszłości może pomóc w większym otwarciu UE na Europę Wschodnią, o co Polska od dawna zabiega.