

# BIULETYN

Nr 41 (790) • 20 kwietnia 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),  
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,  
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

---

## **Chorwacja: ostatni rok negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską?**

Tomasz Żornaczuk

*W szóstym roku negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską Chorwacja jest bliska zakończenia tego procesu. Spośród kilku pozostałych do zamknięcia rozdziałów najwięcej problemów sprawia ten dotyczący sądownictwa i praw podstawowych. Trudności we wdrażaniu *acquis* w dziedzinach nim objętych uniemożliwią Chorwacji zakończenie negocjacji w tym półroczu. Niewykluczone są również dalsze opóźnienia w procesie negocjacyjnym, do których mogą doprowadzić brak intensywnych działań rządu na rzecz reform oraz skutki wewnętrznej sytuacji politycznej w kraju.*

**Stan negocjacji.** Chorwacja, która rozpoczęła negocjacje akcesyjne z UE w 2005 r., jest najbardziej zaawansowanym państwem w procesie integracji z Unią. Obecnie otwarte są wszystkie 33 negocjowane rozdziały, z czego 29 zostało tymczasowo zamkniętych. Ponadto Chorwacja zamknęła rozdział dotyczący instytucji – jeden z dwóch nie wymagających bezpośrednich przystosowań do unijnego *acquis*. Na podstawie uzgodnień z Unią Chorwacja otrzyma 12 miejsc w Parlamencie Europejskim oraz 7 głosów ważonych w Radzie UE.

**Negocjacje rozdziału 23. i ich znaczenie.** Spośród pozostałych czterech rozdziałów negocjacyjnych najbardziej problematycznym jest rozdział 23., obejmujący sądownictwo i prawa podstawowe. Co prawda w raporcie z listopada 2010 r. Komisja Europejska pozytywnie oceniła postępy Chorwacji w ciągu ostatniego roku w tym rozdziale, podobnie jak w pozostałych, ale wskazywała na szereg niedociągnięć we wszystkich czterech dziedzinach nim objętych. Zwróciła uwagę na potrzebę utworzenia niezawisłych sądów m.in. poprzez zapewnienie bardziej przejrzystych kryteriów powoływania sędziów i prokuratorów oraz na przyspieszenie rozpatrywania spraw sądowych. Jednym z głównych zaleceń była także konieczność wzmocnienia walki z korupcją. Chociaż według raportu *Transparency International* z października 2010 r. Chorwacja i Macedonia odnotowały najlepsze wśród państw Bałkanów Zachodnich wyniki w walce z tym zjawiskiem, to nadal jest ono bardziej powszechne niż w znakomitej większości państw UE. Ponadto Komisja wskazywała na niedostateczne poszanowanie praw mniejszości, a także na konieczność rozwiązania problemu powrotu uchodźców, co jest szczególnie ważne dla powojennych społeczeństw państw bałkańskich. W zakresie kwestii objętych rozdziałem 23. raport podkreślał ponadto potrzebę pełnej współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii (ICTY).

W opublikowanej wraz z raportem Strategii rozszerzenia 2010-2011 Komisja zapowiedziała zastosowanie nowego instrumentu, jakim miało być opublikowanie w pierwszym kwartale 2011 r. dodatkowego raportu poświęconego wyłącznie postępom Chorwacji w rozdziale 23. Oświadczenie to tylko potwierdzało, że wspomniany rozdział będzie kluczowy dla zamknięcia całości negocjacji. Dokument ten ostatecznie zaprezentowano na początku marca. KE przedstawiła w nim dziesięć punktów, z których aż osiem nie zostało spełnionych. Ocena wypełnienia kolejnego, dotyczącego współpracy z ICTY, będzie zależna od zapowiedzianego na maj 2011 r. sprawozdania prokuratora Serge'a Brammertza. Dotychczas w ukazujących się dwa razy do roku raportach wskazywał on, że chociaż Chorwacja współpracuje z ICTY, to nierozwiązany pozostaje problem dostępu do niektórych dokumentów z czasów wojny na Bałkanach w latach 90.

Unia Europejska zwraca szczególną uwagę na negocjacje w rozdziale 23., gdyż wydajny system sądowniczy oraz skuteczna walka z korupcją i poszanowanie praw podstawowych mają gwarantować sprawne funkcjonowanie Chorwacji w wielu dziedzinach w poszerzonej UE. Brak odpowiednich

reform może spowodować problemy, jakie uwiocznily się w Bułgarii i Rumunii, gdzie niewystarczające przygotowanie do akcesji w zakresie tego rozdziału doprowadziło do licznych zastrzeżeń UE wobec pracy tamtejszych sądów oraz skromnych rezultatów w dalszej walce z korupcją, co było widoczne szczególnie w Bułgarii, gdzie jej poziom wzrósł w porównaniu do okresu sprzed akcesji. To z kolei stanowi jedną z przyczyn niewłączenia tych państw do Strefy Schengen. Kraje członkowskie są ponadto świadome, że negocjacje akcesyjne są jedynym skutecznym instrumentem mobilizującym do przeprowadzania reform, co także widać na przykładzie dwóch wspomnianych państw.

**Perspektywy.** Chociaż rząd chorwacki planuje zakończenie negocjacji akcesyjnych w czerwcu 2011 r. podczas prezydencji węgierskiej w Radzie UE, co w jego ocenie pozwoliłoby na podpisanie traktatu akcesyjnego w drugiej połowie roku podczas polskiej prezydencji, to zamiar ten będzie niemożliwy do osiągnięcia. Podania daty zakończenia negocjacji z Chorwacją unikał również przewodniczący KE José Manuel Barroso podczas wizyty w Zagrzebiu na początku kwietnia 2011 r. Już dziś wiadomo bowiem, że w tak krótkim czasie kraj ten nie zdoła wypełnić pozostałych kryteriów niezbędnych do zamknięcia rozdziału 23. Część państw członkowskich nie wyrazi zgody na zakończenie negocjacji z Chorwacją w tym rozdziale, jeśli nie zostaną wypełnione wszystkie kryteria wskazane przez Komisję, również ten dotyczący współpracy z ICTY.

Trudności Chorwacji w negocjacjach kilku rozdziałów (również tych dotyczących rybołówstwa i polityki konkurencji) nie oznaczają jednak, że rozmowy z Unią utknęły w martwym punkcie. Podczas konferencji międzyrządowej 19 kwietnia 2011 r. kraj ten zamknął bowiem dwa rozdziały negocjacyjne dotyczące polityki rolnej oraz polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych.

Konsekwencją Komisji w skrupulatności oceny konkretnych postępów Chorwacji w procesie integracji europejskiej pokazuje, że negocjacje w poszczególnych rozdziałach zakończą się dopiero po rzeczywistym wypełnieniu wymaganych kryteriów, niezależnie od czasu wdrażania odpowiednich dostosowań. Tymczasem wewnętrzne uwarunkowania polityczne w tym kraju powodują, że szybkie doprowadzenie do końca często niepopularnych reform może okazać się trudne do zrealizowania. Rząd Jadranki Kosor cieszy się bowiem coraz niższym poparciem społecznym, które w marcu 2011 r. kształtowało się na poziomie niespełna 14%, przy czym nieprzychylnych rządowi było aż 75% obywateli. Głównymi przyczynami spadku poparcia były przede wszystkim wzrost bezrobocia (sięgającego niemal 20% w lutym 2011 r.) oraz ogólna słaba sytuacja gospodarcza kraju. Nie bez znaczenia było zapewne ujawnienie kilku afer korupcyjnych, w które zaangażowane były osoby wywodzące się z głównej partii koalicji rządowej.

Brak zapowiadanego na czerwiec zakończenia negocjacji akcesyjnych z UE prawdopodobnie doprowadzi do dalszego spadku popularności gabinetu premier Kosor. Jednakże do pogorszenia notowań rządu może dojść wcześniej ze względu na niedawne ogłoszenie przez trybunał w Hadze werdyktu skazującego za popełnienie zbrodni wojennych dwóch generałów chorwackich, w tym Antego Gotovinę. Taka sytuacja może doprowadzić do wcześniejszych wyborów parlamentarnych, które zgodnie z konstytucją winny się odbyć na początku 2012 r. To z kolei spowodowałoby dalsze opóźnienia w negocjacjach z UE.

**Wnioski.** Jeśli Chorwacja, niezależnie od swojej wewnętrznej sytuacji politycznej, nie podejmie intensywniejszych działań na rzecz wdrożenia odpowiednich reform, to KE w raporcie jesienią tego roku zapewne nie oceni pozytywnie całościowego przygotowania tego kraju do członkostwa w UE. Oznaczałoby to, że Chorwacja może nie zdołać zakończyć negocjacji akcesyjnych podczas polskiego przewodnictwa w Radzie UE. Nawet przy optymistycznym założeniu, że negocjacje zakończą się na przełomie 2011 i 2012 r., należy mieć na uwadze, że kolejnych kilka miesięcy zajmie przygotowanie traktatu akcesyjnego, który następnie musi zostać ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie. Ta procedura może zająć nawet dwa lata. Dopiero wtedy zawarty zostanie traktat akcesyjny pomiędzy UE a Chorwacją, którego wejście w życie będzie oznaczało członkostwo tego kraju w Unii.

Polityka rozszerzenia stanowi najskuteczniejszy instrument EU w promowaniu europejskich wartości demokratycznych w państwach objętych procesami transformacji ustrojowej. Przystąpienie Chorwacji do UE będzie nie tylko dowodem na to, że proces rozszerzenia jest kontynuowany, lecz także wyraźnym sygnałem dla pozostałych państw regionu, że przeprowadzenie odpowiednich reform skutkuje członkostwem. Polska podczas prezydencji w Radzie UE powinna wyraźnie sygnalizować, że UE jest niezmiennie zainteresowana szybką akcesją Chorwacji, co może zmobilizować to państwo do spełnienia pozostałych warunków. Jednocześnie bardzo dobre przygotowanie tego kraju do członkostwa leży w interesie tych państw, które promują politykę rozszerzenia, a zatem również Polski. Przypadek chorwacki będzie bowiem wzorem dla UE w negocjacjach z pozostałymi państwami Bałkanów Zachodnich, a jakiegokolwiek niedociągnięcia, które wyjdą na jaw już podczas członkostwa Chorwacji, mogą wpłynąć negatywnie na stanowisko niektórych państw członkowskich wobec dalszego poszerzania UE.