

Adam Szymański*

Rozszerzanie Unii Europejskiej po 2007 r. – analiza uwarunkowań procesu¹

Rozszerzanie Unii Europejskiej – definiowane jako stopniowy proces, który rozpoczyna się przed formalną akcesją, obejmując zdobywanie perspektywy członkostwa, proces przedakcesyjny, negocjacje członkowskie i ratyfikację traktatu akcesyjnego, po której jest kontynuowany (choćby ze względu na okresy przejściowe w różnych rozdziałach negocjacyjnych)² – należy do najważniejszych procesów zachodzących we Wspólnotach/Unii Europejskiej od kilkudziesięciu lat i ma fundamentalne znaczenie dla stosunków zewnętrznych UE. W związku z tym wart podejmowania jest problem możliwości kontynuowania tego procesu po przystąpieniu do UE Bułgarii i Rumunii 1 stycznia 2007 r.

Proces poszerzania UE po roku 2007 ma swoją specyfikę – m.in. z uwagi na różnorodność kandydatów. W oficjalnej nomenklaturze UE obecnych kandydatów do członkostwa można podzielić na trzy kategorie. Do pierwszej należy Chorwacja, która na początku 2012 r. przestała być zaliczana do kandydatów i zaczęła być określana mianem „państwa przystępującego”. Drugą grupę tworzą państwa z oficjalnym statusem kandydata – od marca 2012 r. Czarnogóra, Islandia, Macedonia (Była Jugosłowiańska

* Dr **Adam Szymański** – Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę na lata 2010–2012 jako projekt badawczy. Rozbudowana wersja niniejszego artykułu stanowi część publikacji: A. Szymański, *Rozszerzanie Unii Europejskiej. Współczesne uwarunkowania i perspektywy kontynuacji procesu/European Union Enlargement. Contemporary Determinants and Prospects for the Continuation of the Process*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.

² A. Szymański, *Teoretyczny i metodologiczny aspekt badań nad rozszerzeniem Unii Europejskiej w: Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, red. A. Antoszewski, A. Dumala, B. Krauz-Mozer, K. Radzik, Lublin 2009, s. 307–308.

Republika Macedonii), Serbia oraz Turcja. Trzecią kategorię stanowili w tym samym czasie tzw. potencjalni kandydaci – Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo.

Wymienione państwa znajdowały się na początku 2012 r. na różnych etapach procesu przedakcesyjnego. Chorwacja, która rozpoczęła negocjacje akcesyjne w październiku 2005 r., podpisała w grudniu 2011 r. traktat akcesyjny i przewiduje się, że zostanie członkiem UE 1 lipca 2013 r. Zaawansowana w rozmowach o akcesji była Islandia – na początku 2012 r. otwartych było 11 rozdziałów negocjacyjnych, a osiem z nich udało się tymczasowo zamknąć, mimo że państwo to rozpoczęło właściwie negocjacje (tj. po zakończeniu fazy *screeningu*) w czerwcu 2011 r.

Pozostałe państwa były jednak na początku 2012 r. zdecydowanie mniej zaawansowane w procesie przedakcesyjnym. Rozmowy z Turcją, rozpoczęte w tym samym czasie co z Chorwacją, właściwie stanęły w miejscu, do czego przyczyniło się zamrożenie przez UE pod koniec 2006 r. ośmiu rozdziałów negocjacyjnych (i brak możliwości zamykania kolejnych rozdziałów) oraz blokada innych obszarów przez takie państwa UE jak Francja i Cypr. Stan na początek 2012 r. to tymczasowe otwarcie 13 rozdziałów negocjacyjnych i zamknięcie tylko jednego oraz faktyczna możliwość otwarcia jedynie trzech dalszych. Macedonia nie rozpoczęła jeszcze rozmów o członkostwie, mimo że uzyskała status kandydata już w grudniu 2005 r., do czego w dużej mierze przyczynia się weto greckie w związku ze sporem o nazwę państwa „Macedonia”. O wiele lepiej rysowały się perspektywy rozpoczęcia negocjacji z Czarnogórą – przewidywany (i ostatecznie dotrzymany) termin to połowa 2012 r. Albania i Serbia złożyły wnioski o akcesję w 2009 r., ale na początku 2012 r. tylko Serbia uzyskała status kandydata. Najmniej zaawansowane w procesie akcesyjnym są Bośnia i Hercegowina (której relacje z UE oparte były na początku 2012 r. nadal na przejściowej umowie o handlu) oraz Kosowo.³ Z tego krótkiego omówienia wynika więc, że proces poszerzania UE jest kontynuowany po przyjęciu Bułgarii i Rumunii, ale toczy się w przypadku większości kandydatów w stosunkowo wolnym tempie, wolniejszym niż w przypadku rozszerzenia 2004/2007.⁴ Historię procesu przedakcesyjnego obecnych kandydatów, począwszy od złożenia wniosku o członkostwo, zawiera tabela 1.

³ Szerzej o procesie przedakcesyjnym obecnych kandydatów do członkostwa w UE: A. Szymański, *Unia Europejska jako wspólnota terytorialna w: Europeistyka. Podręcznik akademicki*, t. 2, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2012, w druku.

⁴ E. İçener, D. Phinmore, D. Papadimitriou, *Continuity and Change in the European Union's Approach to Enlargement: Central and Eastern Europe and Turkey Compared*, „Southeast European and Black Sea Studies” no. 2/2010, s. 210.

Tabela 1. Obecny etap poszerzania UE – zarys procesu przedakcesyjnego

Państwo	Data złożenia wniosku o członkostwo	Początek negocjacji akcesyjnych	Zakończenie negocjacji akcesyjnych	Akcesja
Turcja	kwiecień 1987	październik 2005	–	–
Chorwacja	luty 2003	październik 2005	czerwiec 2011	przewidywana – 1.07.2013
Macedonia	marzec 2004	–	–	–
Czarnogóra	grudzień 2008	czerwiec 2012	–	–
Albania	kwiecień 2009	–	–	–
Islandia	lipiec 2009	lipiec 2010	–	–
Serbia	grudzień 2009	–	–	–
Bośnia i Hercegowina	–	–	–	–

Źródło: Ch.J. Schneider, *Conflict, negotiation and European Union enlargement*, Cambridge 2009, s. 15 (z modyfikacjami autora).

Niniejszy artykuł ma na celu odpowiedź na pytanie, jakie czynniki wpływają na spowolnienie tego procesu. Autor przedstawi pogłębioną analizę sieci uwarunkowań obecnego procesu poszerzania UE, które decydują o możliwości jego kontynuowania. Chodzi tu zarówno o czynniki korzystne, jak i niekorzystne, istniejące na trzech poziomach – państw kandydujących, Unii Europejskiej (instytucje, strategia rozszerzania UE i jej realizacja, czyli *polity*, *policy* i *politics* Unii) oraz państw członkowskich. W ten sposób niniejsza analiza obejmie trzy z czterech głównych obszarów badania rozszerzania UE, czyli politykę Unii Europejskiej oraz państw członkowskich i kandydujących wobec tego procesu (pozostały obszar to skutki rozszerzenia).⁵ Z jednej strony rozpatrywane będą czynniki formalne – elementy zawarte w dokumentach dotyczących rozszerzenia UE w całości, przede wszystkim strategia rozszerzenia UE, mandaty negocjacyjne oraz Partnerstwa dla Przystąpienia itp., lub tylko w części, z Traktatem Lizbońskim na czele. Z drugiej strony analizie zostaną poddane czynniki społeczno-polityczne związane z polityką rządów państw członkowskich i kandydujących oraz nastawieniem ich społeczeństw do rozszerzania Unii. Autor pragnie

⁵ F.Schimmelfennig, U.Sedelmeier, *The Study of EU Enlargement: Theoretical Approaches and Empirical Findings* w: *Palgrave Advances in European Union Studies*, eds. M. Cini, A.K. Bourne, New York 2006, s. 98.

zweryfikować hipotezę, iż – mimo dużego znaczenia sytuacji w państwach kandydujących w odniesieniu do spełniania kryteriów członkostwa – równie kluczowe, jeśli nie ważniejsze w pewnych przypadkach, są czynniki wpływające na kontynuację obecnego procesu rozszerzania UE, związane z polityką Unii i państw członkowskich.

Założenia metodologiczne

Główną metodę badawczą stosowaną w artykule stanowi analiza decyzyjna. Sieć czynników warunkujących poszerzanie UE odnosi się bowiem przede wszystkim do podejmowania decyzji o rozszerzaniu, głównie na poziomie państw członkowskich oraz niektórych instytucji UE, na czele z Radą – zgodnie z międzyrządowym charakterem tej polityki. Uwarunkowania owe stanowią jeden z trzech głównych elementów, do których odnoszą się założenia metody decyzyjnej, tzn. środowisko, które Ziemowit Jacek Pietraś zdefiniował jako „*system powiązanych ze sobą czynników i warunków [wewnętrznych i zewnętrznych – A.Sz.] kształtujących zachowania decydentów*”.⁶

W niniejszym artykule stosowana jest analiza wyjaśniająca – jeden z dwóch głównych aspektów metody decyzyjnej, obok prognostycznego.⁷ Jednocześnie wybrany został transnarodowy model analizy decyzyjnej. Polega on na uwzględnianiu, oprócz państwa, niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, do których zalicza się UE. W *eksplanandum* takiego modelu „*należy umieścić decyzje transnarodowe, których celem jest wywieranie przez podmioty niepaństwowe wpływu na państwa lub inne podmioty transnarodowe bądź wywieranie wpływu przez państwa na obce społeczeństwa i ich organizacje*”.⁸

Metoda decyzyjna zawiera szereg kategorii szczegółowych, co pozwala na dogłębną analizę czynników warunkujących decyzję o rozszerzaniu UE. Niniejsza analiza będzie się koncentrować na tych kategoriach, które prowadzą do podjęcia decyzji, czyli na: sytuacji decyzyjnej, ośrodku decyzyjnym oraz procesie decyzyjnym. W pierwszym przypadku chodzi o ogół czynników przedmiotowych lub podmiotowych, które wyznaczają bezpośrednio postępowanie ośrodka decyzyjnego. Czynniki przedmiotowe to zespół obiektywnych warunków działania, na podstawie których decydent ocenia możliwości i efektywność działania. W analizowanym przypadku

⁶ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa – Kraków 1998, s. 16.

⁷ J.L. Sielski, *Metoda decyzyjna*, „Studia Politologiczne” nr 8/2004, s. 291.

⁸ Z.J. Pietraś, *op.cit.*, s. 21.

w grę wchodzi czynniki prawne, polityczne oraz gospodarcze na trzech analizowanych poziomach (UE, państwa członkowskie i państwa kandydujące), dotyczące procesu rozszerzania UE. Czynniki podmiotowymi są dyspozycje intelektualne i emocjonalne decydenta.⁹

Ośrodek decyzyjny to podmiot działania politycznego. W analizowanym przypadku należą do nich zarówno narodowe, jak i transnarodowe ośrodki decyzyjne. Polityka rozszerzania UE ma w dużej mierze charakter międzyrządowy, co determinuje, kto jest głównym decydem. Jednak podmiotami decyzji będą w odniesieniu do rozszerzania UE nie tylko państwa członkowskie i Rada UE/Rada Europejska, ale też inne instytucje UE – Parlament Europejski i w pewnym sensie Komisja Europejska oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, jak również społeczeństwa państw członkowskich, które mają pośredni lub bezpośredni wpływ na podejmowanie decyzji o rozszerzaniu UE. Nie można także zapominać o instytucjach rządowych, pozarządowych i obywatelach w państwach kandydujących. Wynika to z faktu, że oprócz tzw. decydenta, istnieją jeszcze inne typy podmiotów decyzji, tzw. podmioty wpływu – wiedzące, przeciwne oraz wykonawcze.¹⁰

Proces decyzyjny to „zespół powiązań przyczynowo-skutkowych, występujących wewnątrz ośrodka decyzyjnego”.¹¹ W przypadku rozszerzania UE chodzi o formalne aspekty procesu rozszerzania, czyli zasady i mechanizmy procedury przyjmowania nowych państw do UE.

Metodami pomocniczymi w najwęższym rozumieniu (tj. technikami badawczymi) są, zwłaszcza przy zbieraniu danych, metody jakościowe. Podstawę źródłową artykułu stanowią bowiem, obok opracowań oraz dokumentacji instytucji wspólnotowych – Rady UE, KE, PE oraz wybranych ministerstw spraw zagranicznych, tudzież europejskich państw członkowskich oraz kandydatów do członkostwa w UE, wywiady pogłębione, przeprowadzone w Brukseli, Ankarze i Zagrzebiu w 2011 r. z przedstawicielami odpowiednich jednostek wymienionych instytucji. Autor zrealizował bowiem 28 wywiadów z przedstawicielami: Sekretariatu Generalnego Rady UE (oraz prezydencji węgierskiej w Radzie UE), Gabinetu Komisarza ds. Rozszerzenia i Polityki Sąsiedztwa, Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia KE, delegacji UE w Ankarze i Zagrzebiu oraz Komisji Spraw Zagranicznych PE, jak również ministerstw spraw zagranicznych i europejskich najbardziej zaawansowanych w staraniach o akcesję do UE państw kandydujących – Chorwacji, Turcji oraz Islandii. Wybór wymienionych państw

⁹ Ibidem, s. 47.

¹⁰ Szerzej zob.: J.L. Sielski, op.cit., s. 297.

¹¹ Z.J. Pietraś, op.cit., s. 51.

wynikał z tego, że ich przedstawiciele mogli podzielić się doświadczeniami z największej liczby etapów procesu przedakcesyjnego. Pozostałe wywiady przeprowadzono z naukowcami i analitykami z uniwersytetów oraz *think-tanków* z wymienionych państw.

Trzy poziomy uwarunkowań

Czynniki warunkujące proces poszerzania Unii Europejskiej rozpatrywać należy na trzech poziomach – państw kandydujących, UE i państw członkowskich. Oczywiście duże znaczenie ma sytuacja w kraju kandydującym, który musi spełnić kryteria członkostwa w UE. Od jego sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej uzależnione są stanowiska instytucji unijnych i państw członkowskich. Jednak jest to formalny punkt widzenia, który w wywiadach prezentowali głównie przedstawiciele KE. Urzędnicy Komisji monitorują spełnianie kryteriów akcesji, więc jest zrozumiałe, że przywiązują wagę do kwestii formalnych i stawiają płaszczyznę krajów kandydujących na pierwszym miejscu wśród uwarunkowań obecnego rozszerzenia UE.

Ciekawe, że inne zdanie mieli ci przedstawiciele KE, którzy ujawniali swoje osobiste opinie. Wskazywali na państwa członkowskie jako te, w których występuje decydująca grupa czynników warunkujących poszerzanie Unii Europejskiej. To państwa UE wpływają na działania kandydatów i mają ostatnie słowo w kwestii ich przyjmowania do Unii. Tu z kolei ujawnia się polityczne rozumienie polityki rozszerzania, wynikające z uwzględniania realiów procesu podejmowania decyzji i z międzyrządowego, w dużej mierze, charakteru polityki rozszerzania UE. Nie może więc dziwić fakt, że takie zdanie często wyrażali przedstawiciele Sekretariatu Generalnego Rady UE, obserwujący na co dzień działania państw członkowskich w tym obszarze.

Jednak większość rozmówców, w tym najbardziej doświadczeni przedstawiciele KE i Rady UE, wskazywało, że trudno szczególnie wyróżnić jeden z trzech poziomów uwarunkowań obecnego procesu poszerzania UE. Tylko dogłębna analiza całej sieci czynników pozwoli wyjaśnić, dlaczego rozszerzanie UE zmniejszyło swoje tempo, a jednocześnie rzucić nieco więcej światła na zagadnienie wagi poszczególnych poziomów uwarunkowań.

Państwa kandydujące

Bardzo ważnym czynnikiem warunkującym kontynuację procesu poszerzania Unii Europejskiej są obiektywne i niezmiennie charakteryzujące kandydata do członkostwa. Obecnych kandydatów cechuje

wspomniana różnorodność. Proces przedakcesyjny będzie łatwiejszy w przypadku tych państw, nie mają dużej powierzchni i ludności, więc nie będą generować dużych kosztów po stronie UE, mają „bezpieczne” położenie geopolityczne oraz pod względem kulturowym są zbliżone do *mainstreamu* w Unii Europejskiej. Dlatego szczególnie kłopotliwa jest kandydatura Turcji – kraju muzułmańskiego (97% ludności), o dużej powierzchni (ponad 779 tys. km kw.) i liczbie mieszkańców (blisko 74 mln), położonego w niestabilnym sąsiedztwie takich państw jak Syria, Irak i Iran, a relatywnie łatwiejszą drogę do UE mają takie kraje jak Islandia lub Chorwacja.

Równie ważnym, jeśli nie ważniejszym, czynnikiem warunkującym kontynuację procesu poszerzania Unii Europejskiej jest spełnienie przez państwa kandydujące kryteriów członkostwa. Obecny proces poszerzania UE tym różni się od rozszerzenia z lat 2004 i 2007, że wymagania stawiane kandydatom są większe, a ich egzekwowanie bardziej rygorystyczne.¹² To konsekwencja modyfikacji strategii poszerzania UE polegającej na wzmocnieniu mechanizmu warunkowości. KE ma skrupulatnie egzekwować wymagania stawiane obecnym i potencjalnym kandydatom na wszystkich etapach procesu przedakcesyjnego. Może to oznaczać wydłużenie okresu pozostawania kraju kandydującego na tym samym etapie integracji z UE.¹³ Co więcej, w mandatach negocjacyjnych przewidziano możliwość zawieszenia rozmów akcesyjnych w razie „poważnego i stałego” naruszania zasad demokracji i praw człowieka przez dane państwo. KE może na wniosek własny lub jednej trzeciej państw członkowskich zarekomendować zawieszenie rozmów o akcesji i zaproponować warunki wznowienia negocjacji. Rada UE decyduje wtedy kwalifikowaną większością, po wysłuchaniu zainteresowanego kraju, czy zawiesić rokowania o członkostwie. Państwa UE w ramach konferencji międzyrządowej postępują zgodnie z decyzją Rady, nie naruszając zasady jednomyślności. Parlament Europejski jest informowany o wyniku procedury.¹⁴

Z jednej strony bardziej rygorystyczne wymogi wiążą się z sytuacją w UE, która powiększa prawny dorobek wspólnotowy w dziedzinach, które w coraz większym stopniu stają się obszarami jej działalności. Z drugiej

¹² Chorwaccy negocjatorzy uważali, że kolejne państwa, z którymi w przyszłości rozpoczną się negocjacje, będą miały jeszcze trudniejszą sytuację.

¹³ Szerzej zob.: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w okresie 2006–2007 wraz ze sprawozdaniem specjalnym dotyczącym zdolności UE do przyjmowania nowych państw, Bruksela, 8.11.2006, KOM (2006) 649 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_pl.pdf.

¹⁴ Zob. np.: Negotiating Framework for Turkey, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf.

jednak strony wynika to z doświadczeń rozszerzenia o Bułgarię i Rumunię, które przystąpiły do Unii nie w pełni przygotowane do członkostwa. Stąd też zwracanie przez KE większej uwagi (już na wczesnych etapach procesu przedakcesyjnego) na kwestie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (i zasady rządów prawa), administracji oraz problemy korupcji i zorganizowanej przestępczości.

Są to sprawy, które stanowią problemy we wszystkich państwach kandydujących do UE (z wyjątkiem Islandii), co jest niekorzystne dla sprawnej kontynuacji procesu poszerzania. Jednak zasadnicze znaczenie ma w tym kontekście ponownie różnorodność kandydatów. Ważna jest bowiem skala problemów poszczególnych kandydatów w spełnieniu kryteriów członkostwa. Nie bez przyczyny wielu rozmówców przeciwstawiało sobie kandydatów lub ich grupy: Turcję – Bałkanom Zachodnim, Turcję i Bałkany Zachodnie – Islandii, Chorwację – innym państwom bałkańskim. W dobrej sytuacji jest Islandia (należąca do Europejskiego Obszaru Gospodarczego i strefy Schengen), która, poza kwestiami finansowymi oraz polityką rybołówstwa i rolnictwa, nie ma większych problemów w spełnianiu kryteriów członkostwa.¹⁵

Pozostałe państwa mają jednak wiele problemów i to już w spełnianiu politycznych kryteriów kopenhaskich, nie wspominając o innych. Chodzi zarówno o kwestie wewnętrzne – nieprzestrzeganie zasad demokracji i praw człowieka, jak i zewnętrzne, na czele z nieunormowanymi relacjami wielu kandydatów z sąsiadami, którzy często są członkami UE (np. Chorwacja – Słowenia, Macedonia – Grecja, Turcja – Grecja). Obok wspólnych problemów istnieją jeszcze kwestie specyficzne, np. problem Kosowa i rozliczenia zbrodni popełnionych w czasie wojny w byłej Jugosławii w przypadku państw bałkańskich czy też problem kurdyjski i cypryjski w odniesieniu do Turcji.¹⁶ KE przywiązuje do tych specyficznych problemów dużą wagę, zgodnie z zasadą indywidualnego podejścia do kandydatów.

Niezbędne są więc reformy, ale utrudnia je wiele niekorzystnych uwarunkowań po stronie kandydatów. Nie były one tak widoczne w przypadku rozszerzenia 2004/2007. Stanowią jednak źródło większości problemów obecnych kandydatów ze spełnieniem kryteriów członkostwa. Reformy

¹⁵ O historii relacji Islandii z WE/UE szerzej zob.: G. Avery, A.J.K. Bales, B. Thorhalsson, *Iceland's Application for European Union Membership*, „*Studia Diplomatica*” no. 1/2011, s. 94–100.

¹⁶ O problemach państw Bałkanów Zachodnich oraz Turcji na drodze do UE szerzej zob. np.: *Bałkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, red. R. Sadowski, J. Muś, Warszawa 2008, s. 23–77; M. Bogdani, *Turkey and the Dilemma of EU Accession. When Religion Meets Politics*, London, New York 2011, s. 17–47.

w państwach bałkańskich są utrudniane przez związki polityki z gospodarką. W Turcji niekorzystny jest z kolei nadmierny wpływ armii na system polityczny państwa. Ponadto kultura prawna tych krajów i stosunek do demokracji odbiegają od standardów unijnych. Występuje nadmierna elastyczność w podchodzeniu do przestrzegania przepisów, specyficzne rozumienie demokracji lub brak przekonania do niektórych jej zasad.¹⁷ Do tego dochodzą kwestie ideologiczne i emocjonalne, związane z silnym nacjonalizmem, które niekorzystnie wpływają na relacje z UE i rozwiązywanie problemów zewnętrznych, wynikających z zaszłości historycznych (przykładem jest spór turecko-ormiański wokół rzezi Ormian w latach 1915–1916), oraz na przeprowadzanie reform mających na celu demokratyzację danego kandydata.¹⁸

Ten ostatni element jest wspólną cechą obecnego procesu i rozszerzenia 2004/2007. Jednak istnieją kwestie mające podłoże w mentalności społeczeństw bałkańskich i społeczeństwa tureckiego, które są zdecydowanie specyficzne dla obecnych kandydatów. Niekorzystnym uwarunkowaniem jest samo podejście do procesu przedakcesyjnego. Przedstawiciele KE, którzy zajmują się poszczególnymi kandydaturami, wskazują na bardziej sceptyczne podejście do przystępowania do UE obywateli krajów obecnie kandydujących. Wpływ na to ma w ostatnich latach kondycja gospodarcza UE (o tym szerzej w części „Unia Europejska”). Kluczowe znaczenie mają jednak wspomniane kwestie emocjonalne, związane z historią i nastrojami nacjonalistycznymi. Przykład Chorwacji pokazuje, że wpływ na tę sceptyczną postawę społeczeństw wobec akcesji do UE ma ich zbyt mała wiedza o procesie przedakcesyjnym. Wywołuje to frustrację, narastającą wraz z postępem rozmów o członkostwie, kiedy społeczeństwo uzmysławia sobie, jakie koszty i wyrzeczenia wiążą się ze spełnianiem kryteriów członkostwa. Te frustracje często się nasilają, kiedy oczekuje się od społeczeństw rezygnacji z ich zdaniem żywotnych interesów narodowych (przykładem Macedonia i jej konflikt z Grecją o nazwę państwa).

Negatywne nastawienie opinii publicznej w krajach kandydujących może niekorzystnie wpływać na proces przedakcesyjny poszczególnych kandydatów. Dotyczy to głównie sytuacji, kiedy w danym państwie przewidziane jest referendum na temat członkostwa. Chorwaci zaakceptowali ak-

¹⁷ Chodzi m.in. o absolutyzowanie zasady większości i brak akceptacji dla przyznania pełni praw mniejszościom, co jest szczególnie widoczne w przypadku Turcji.

¹⁸ Ta ostatnia kwestia odnosi się szczególnie do Turcji, gdzie dogmatycznie interpretowany specyficzny rodzaj nacjonalizmu (*milliyetçilik*), jako część ideologii kemalizmu, jest nadal, mimo pewnych zmian, przeszkodą w rozwiązywaniu wielu problemów, na czele z kwestią kurdyjską. Szerzej zob.: A. Szymański, *Między islamem a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Warszawa 2008, s. 25–298.

cesję do UE w referendum na początku 2012 r., ale problemy mogą pojawić się w innych krajach, chociażby w Islandii, w której społeczeństwo jest podzielone w kwestii członkostwa w UE. Im bardziej dane państwo wychodzi z kryzysu gospodarczego, tym mniej entuzjastyczne jest podejście jego obywateli do przystąpienia do Unii. Między drugą połową 2010 r. i pierwszą połową 2011 poparcie dla akcesji spadło z 50% do 47%, a odsetek osób sprzeciwiających się jej wzrósł z 37% do 43%. Także społeczeństwa państw bałkańskich są często podzielone w kwestii członkostwa, nie wspominając już o obywatelach tureckich.¹⁹ To samo dotyczy partii politycznych w tych krajach (łącznie z Islandią, w której tylko socjaldemokraci są przekonani do przystąpienia do UE²⁰), a przecież konsensus głównych sił politycznych jest istotnym warunkiem działania warunkowości, na której opierają się reformy w państwach kandydujących.²¹

Korzystnym dla kontynuacji procesu poszerzania UE czynnikiem na poziomie państw kandydujących może być pozytywny rezultat negocjacji (który uspokaja opinię publiczną) oraz przyjęcie do UE kolejnych krajów, w pierwszej kolejności Chorwacji. Jest inna niż pozostałe państwa bałkańskie (jej obywatele podkreślają, że należy do Europy Środkowej, a nie do Bałkanów). Akcesja Chorwacji może być jednak korzystna dla przyjęcia do UE innych państw bałkańskich, gdyż udowodni, że proces jest kontynuowany, a reformy, choć kosztowne, naprawdę się opłacają. Będzie jednocześnie wzmacniać wiarygodność UE i przekonanie, że wypełnia ona zaciągnięte zobowiązania. To ma duże znaczenie dla postrzegania jej przez inne kraje kandydujące, choć należy wątpić, że zmieni to coś w nastawieniu Tur-

¹⁹ Podział w społeczeństwie ukazały wyraźnie wyniki referendum na temat akcesji w Chorwacji. Co prawda 66% obywateli poparło członkostwo w UE, ale 33% sprzeciwiło się mu. Taki wynik potwierdzają badania Eurobarometru z maja 2011 r. (trochę mniejszy odsetek badanych był „przeciw”), w których wyraźnie lepszy od Chorwacji rezultat osiągnęły tradycyjnie euroentuzjastyczne: Macedonia – 84% głosów „za” oraz Czarnogóra – 72% głosów „za”. Mniej wyraźne poparcie dla akcesji do UE jest w Serbii, według badania z początku 2012 r. wynosi 51%, przeciwko jest 28% Serbów. Turcy są najbardziej sceptyczni, akcesję popiera 32% obywateli, przy 35% głosów „przeciw”. Dane za: *Standard Eurobarometer 75, Public Opinion in the European Union, Tables*, Fieldwork; May 2011, s. 65, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_anx_full_fr.pdf; *Croatia EU referendum: Voters back membership*, „BBC News Europe”, 22.01.2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-16670298>; B. Milovanovic, *Serbs support for EU accession declines*, „South-east European Times”, 21.01.2012, <http://www.setimes.com>.

²⁰ A. Szymański, *Kwestia członkostwa Islandii w Unii Europejskiej*, „Biuletyn” (PISM) nr 40/2010, http://www.pism.pl/biuletyn/files/20100310_648.pdf.

²¹ A. Dimitrova, *Speeding up or Slowing down? Lessons from the Last Enlargement on the Dynamics of Enlargement-Driven Reforms*, „South European Society and Politics” no. 2/2011, s. 229–230.

cji. Ponadto Chorwacja deklaruje pomoc innym kandydatom. Zresztą już to czyni, służąc pomocą ekspercką państwom bałkańskim, dzieląc się z nimi doświadczeniami i udostępniając im tłumaczenie na język chorwacki aktów prawa wspólnotowego.

Istnieje jednak kilka warunków, które muszą być spełnione, aby akcesja Chorwacji, a później Islandii, mogła wpłynąć korzystnie na losy innych kandydatów.²² Po pierwsze, negocjacje należy prowadzić w sposób przejrzysty, a ich rezultat musi być korzystny dla interesów danego państwa. Po drugie, kandydat musi kontynuować wysiłki dostosowawcze do momentu akcesji, a nawet po tym fakcie. Niekorzystnym czynnikiem w tym kontekście jest zahamowanie pewnych reform gospodarczych w Chorwacji.

Unia Europejska

Rozpatrując sieć czynników warunkujących obecny proces rozszerzania na poziomie Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę na znaczenie zarówno ogólnej sytuacji w UE, jak również strategii jej rozszerzania i związanych z tym mechanizmów i procedur oraz aspektów instytucjonalnych.

Fakt wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego stanowi czynnik korzystny dla kontynuacji poszerzania UE. Po reformie instytucjonalnej związanej z traktatem proces poszerzania będzie nieco łatwiejszy. Niezależnie od strony formalnej, tzn. dostosowań instytucjonalnych do przyjęcia nowych państw, ważne jest wytrącanie z rąk przeciwników rozszerzania Unii (a zwolenników jej pogłębienia) istotnego argumentu o konieczności konsolidacji UE przed podjęciem decyzji o zwiększeniu jej zasięgu terytorialnego. Jednak niekorzystnym czynnikiem może być nadal reformowanie poszczególnych polityk unijnych. Opóźnia ono zamykanie rozmów w danym rozdziale negocjacyjnym, co wyraźnie wskazują np. negocjatorzy z Islandii w odniesieniu do trudnego rozdziału o rybołówstwie.

W 2008 r. pojawił się jednak o wiele poważniejszy niekorzystny czynnik, który nie występował w 2004 r., a ma bardzo wyraźny negatywny wpływ na obecny proces poszerzania UE. Jest nim kryzys finansowy oraz gospodarczy, z ostatnią falą, szczególnie silnie odczuwalną w krajach strefy euro. Zajęcie się przez UE problemami gospodarczymi spowodowało, że temat rozszerzania zszedł na dalszy plan. Co więcej, zmieniło się nastawienie Unii i państw członkowskich do przyjmowania obecnych kandydatów, być może z wyjątkiem Islandii. Coraz częściej zadawane jest pytanie, dlaczego

²² Islandzcy rozmówcy wskazywali, że członkostwo w UE ich państwa mogłoby nawet przewartościować eurosceptyczną postawę Norwegii.

do UE mają przystępować „kolejne Grecje”. Zwiększa się też wymagania gospodarcze. Z drugiej strony kryzys nasila zjawisko niechęci do wstępowania do UE krajów, które wniosowały o akcesję. Kandydaci zastanawiają się, czy korzystnym rozwiązaniem jest wejście do Unii, która znajduje się w tak złej kondycji gospodarczej i traci na atrakcyjności. O kryzysie gospodarczym w UE, jako korzystnym uwarunkowaniu, można mówić jedynie w przypadku Turcji, gdyż daje on czas na rozwiązanie zasadniczych dylematów jej dotyczących.

Oprócz tego z pewnością nie ułatwia podejmowania jednomyślnej decyzji o akcesji sytuacja, w której UE składa się z 27 członków, a nie 15, jak to miało miejsce w przypadku rozszerzenia w 2004 r. Ale jednocześnie „nowe” państwa członkowskie wydają się w dużej mierze wzmacniać obóz krajów przychylnych kontynuacji procesu i zasadzie otwartych drzwi w UE.²³ Obecny proces poszerzania UE jest utrudniany w przypadku takich kandydatów jak Turcja przez brak jasnej wizji przyszłej Unii. Nie ma odpowiedzi na pytania, czy UE ma być skierowana do wewnątrz, czy stać się globalnym aktorem na arenie międzynarodowej oraz czy tożsamość europejska ma być budowana na modelu mono-, czy wielokulturowym.²⁴

Listę niekorzystnych czynników rozbudowuje samo podejście UE do procesu poszerzania, tj. „zmęczenie” rozszerzeniem UE w 2004 r. (tzw. *enlargement fatigue*). Rezultatem tego „zmęczenia” było zmodyfikowanie w latach 2005–2006 strategii rozszerzania UE, obecnie ostrożniej podchodzącej do kwestii akcesji nowych państw. Korzystne dla obecnego procesu jest to, że istotą strategii pozostaje uwzględnianie geostrategicznego znaczenia rozszerzania (rozszerzenie jako stabilizacja przyjmowanych kandydatów) i realizacja zasady dotrzymywania zaciągniętych już zobowiązań wobec kandydatów. Strategia gwarantuje więc kontynuację procesu, mimo niesprzyjającej atmosfery. Corocznie aktualizowany dokument strategiczny zawiera postanowienia o wspieraniu reform państw kandydujących do UE oraz udzielaniu pomocy przedakcesyjnej.²⁵

²³ O motywach poparcia przez „nowe” państwa członkowskie rozszerzania UE szerzej zob.: A. Szymański, *Polska wobec dalszego poszerzania Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” nr 4/2008, s. 182–183.

²⁴ Kwestia ta jest od dłuższego czasu czynnikiem spowalniającym postępy Turcji na drodze do UE. Szerzej zob.: E.F. Keyman, Z. Öniş, *Turkish Politics in a Changing World: Global Dynamics and Domestic Transformations*, İstanbul 2007, s. 48–51.

²⁵ Zob. np.: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2007–2008, Bruksela 6.11.2007, KOM (2007) 663, wersja ostateczna http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_pl.pdf.

Zmodyfikowanie strategii rozszerzania UE oznacza jednak jednocześnie wyraźne spowolnienie tego procesu i zwiększenie niepewności co do losów poszczególnych kandydatów. Dotyczy to zasad zmodyfikowanej strategii oraz związanych z nią mandatów negocjacyjnych. Zasada konsolidacji oznacza co prawda dotrzymanie zobowiązań wobec obecnych kandydatów, ale zakłada też dużą wstrzemięźliwość w zaciąganiu zobowiązań w stosunku do nowych państw, co jest niekorzystne dla krajów niebędących kandydatami, lecz aspirujących do członkostwa w dalszej perspektywie (np. dla Ukrainy). Wzmocniona warunkowość służy oczywiście lepszemu przygotowaniu do członkostwa, ale może być też wykorzystywana do zahamowania postępów danego kandydata przez niechętnie mu państwa członkowskie. To obniża wiarygodność Unii jako całości w oczach społeczeństw państw kandydujących. Z kolei, jeśli zasada komunikacji z obywatelami w kwestii rozszerzania UE będzie interpretowana jako zachęta do organizowania referendum na temat akcesji w krajach członkowskich, to może przyczynić się nawet do fiaska procesu przedakcesyjnego danego kandydata. Jednocześnie efektywny dialog z obywatelami o rozszerzaniu przyniósłby korzystne rezultaty, m.in. dzięki przedstawianiu faktycznego obrazu procesu i kandydatur.²⁶

Jednak kluczowe są dwie inne zasady odzwierciedlające istotę zmodyfikowanego podejścia do poszerzania UE. Po pierwsze, chodzi o priorytetowe traktowanie zdolności absorpcyjnych lub raczej integracyjnych Unii, czyli zasadę, że przy podejmowaniu decyzji o jej dalszym poszerzaniu trzeba brać pod uwagę przede wszystkim zdolność Unii do przyjmowania nowych członków. Akcesja danego państwa jest możliwa, jeśli zachowane zostanie odpowiednie tempo procesu integracji europejskiej, które da się utrzymać pod warunkiem właściwego funkcjonowania wspólnotowych instytucji, budżetu oraz polityk. Zdolność absorpcyjna to jedno z kryteriów kopenhaskich, które było brane pod uwagę również wcześniej, ale nie kładziono na nie nacisku w takim stopniu, jak zaczęto po 1 maja 2004 r.²⁷

Choć rozszerzenie UE nie powinno się odbywać kosztem jej funkcjonowania, to jednak kryterium zdolności absorpcyjnych może wpływać niekorzystnie na tempo procesu przedakcesyjnego. Komisja przygotowuje w związku z tym kryterium tzw. *impact studies*, czyli dokumenty oce-

²⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w okresie 2006–2007, op.cit., loc.cit.

²⁷ E. İçener, D. Phinnemore, *Enlargement and the European Union's Absorption Capacity: 'oft-forgotten' condition or additional obstacle to membership?*, „Insight Turkey” no. 3/2006, s. 37–43.

niające wpływ akcesji danego państwa na poszczególne obszary działalności UE.²⁸ To może spowalniać proces przedakcesyjny, podobnie jak działania państw niechętnych dalszemu poszerzaniu, powołujących się na zdolności absorpcyjne Unii, aby zastopować daną kandydaturę. Mogą one tu wykorzystać niejasność tego kryterium.²⁹ Ponadto akcentowanie zdolności absorpcyjnych osłabia pozytywne nastawienie do reform państw kandydujących. Istnieje bowiem kryterium niezależne od nich i niewykluczona jest sytuacja, że po spełnieniu wszystkich warunków nadal pozostaną poza UE, gdyż nie będzie zdolna ich przyjąć.³⁰

Druga zasada to akcentowany szczególnie w mandatach negocjacyjnych brak przesądzenia o pozytywnym zakończeniu procesu przedakcesyjnego i negocjacji o członkostwie (tzw. *open-ended process*), co także różni obecny etap rozszerzania UE od tego z roku 2004. Jest o tyle niekorzystna, że czyni niejasną perspektywę członkostwa danego państwa w UE, co z kolei wpływa negatywnie na działanie zasady warunkowości jako mechanizmu wspierającego reformy demokratyczne w kraju kandydującym. Niejasność perspektywy akcesji powoduje bowiem brak silnego impulsu do przeprowadzania reform.³¹

Jeśli chodzi o mechanizmy zawarte w mandatach negocjacyjnych, to czynnikiem spowalniającym przebieg rozmów akcesyjnych – oprócz klauzuli dotyczącej możliwości zamrożenia rozmów w związku z nieprzestrzeganiem zasad demokracji (wspomnianej w części niniejszej pracy o krajach kandydujących) – mogą być tzw. benchmarki, czyli wstępne warunki otwierania i zamykania kolejnych rozdziałów negocjacyjnych. Określają je jednomyślnie państwa członkowskie.³² Ich spełnianie wymaga często dużo czasu oraz wysiłku ze strony państw kandydujących, co wydłuża proces negocjacji. Będzie tak zwłaszcza wtedy, kiedy państwa sceptycznie nastawione do danego kandydata będą się domagały ustanowienia dodatkowych warunków otwierania lub zamykania poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych lub wystąpią przeciwko otwieraniu danego rozdziału, uważając, że benchmarki, naj-

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2007–2008, op.cit., loc.cit.

²⁹ M. Emerson, S. Aydın, J. de Clerck-Sachsse, G. Noutcheva, *Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?*, „CEPS Policy Brief” no. 113/2006, http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1381.

³⁰ N. Tocci, *Report, Unpacking European Discourses: Conditionality, Impact and Prejudice in the EU-Turkey Relations w: Conditionality, Impact and Prejudice in EU-Turkey Relations*, ed. N. Tocci, Rome 2007, s. 30.

³¹ M. Uğur, *Open-Ended Membership Prospect and Commitment Credibility: Explaining the Deadlock in EU-Turkey Accession Negotiations*, „Journal of Common Market Studies” no. 4/2010, s. 985.

³² Zob. np.: *Negotiating Framework for Turkey*, op.cit., s. 1, 5–6.

częściej definiowane bardzo ogólnie, nie zostały spełnione. Taka sytuacja miała miejsce np. w przypadku Turcji, której rozdziały negocjacyjne były blokowane przez Francję lub Cypr. Zarówno urzędnicy KE, jak i przedstawiciele państw kandydujących zgodnie przyznawali, że wprowadzenie tego mechanizmu ma znaczenie dla lepszego przygotowania kandydata. Równocześnie obie grupy krytkowały możliwość politycznego wykorzystywania technicznego systemu benchmarków oraz brak zakładanego uniwersalnego charakteru tego systemu, niezbyt pasującego do kandydatury Islandii.

O „zmęczeniu” rozszerzeniem nie można mówić natomiast w odniesieniu do działania większości instytucji unijnych. Choć trudno w ich przypadku o generalizację, można jednak dojść do wniosku, że najbardziej przychylną instytucją dla obecnego procesu jest KE, już nieco mniej wspierającą rozszerzenie organ stanowi PE, natomiast Rada UE (tudzież Rada Europejska) podchodzi do tej kwestii najmniej entuzjastycznie.

Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego nie zmieniło się istotnie znaczenie KE dla polityki rozszerzania UE. Z jednej strony wspomaga ona państwa kandydujące w reformach oraz udziela pomocy eksperckiej, finansowej i technicznej. Jest uważana za instytucję wspierającą proces rozszerzania (choć też są w niej pewne podziały). Często broni kandydatów przed zarzutami państw członkowskich i zwraca się do tych ostatnich o dotrzymywanie zobowiązań. Wskazuje też w debacie międzyinstytucjonalnej o rozszerzaniu, że np. argumenty państw członkowskich nie są przekonujące. Jednak realnie rzecz biorąc, i tak najważniejszy jest głos krajów skupionych w Radzie UE, to ona bowiem decyduje jednomyślnie o przyjęciu kandydata, tylko „po zasięgnięciu opinii Komisji”.³³

Równocześnie KE monitoruje postępy i rygorystycznie egzekwuje formalne wymogi członkostwa. Jest więc surowym sędzią poczynań kandydatów. To korzystne dla nich w perspektywie długookresowej, gdyż będą lepiej przygotowani do członkostwa. Ale w krótkim okresie bywa czynnikiem niekorzystnym, ponieważ np. wzmacnia frustrację opinii publicznej państw kandydujących.

Istotne znaczenie dla poszerzania Unii ma urząd Komisarza ds. Rozszerzenia UE (od 2009 r. Komisarza ds. Rozszerzenia i Polityki Sąsiedztwa), który wpływa na funkcjonowanie zasady warunkowości. Olli Rehn, który zastąpił w 2004 r. Güntera Verheugena, prezentował inny styl działania niż jego poprzednik. W większym stopniu był to styl menedżera, technokraty, który dba o rygorystyczne spełnianie kryteriów przez kandydatów.³⁴ Dzia-

³³ Zgodnie z art. 49 TUE, Dz.Urz. UE, C 83, 30.03.2010, s. 43.

³⁴ G. Pridham, *Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities*, „Democratization” no. 3/2007, s. 463.

lanie Rehna było co prawda warunkowane zmodyfikowaną strategią rozszerzania oraz presją części państw członkowskich, ale sama osoba komisarza również miała znaczenie. Z tego punktu widzenia korzystne jest zajmowanie tego stanowiska po Rehnie przez Štefana Füle – Czecha, który ma inne spojrzenie na rozszerzanie UE.

Parlament Europejski jest instytucją, która także wspiera ten proces. Na jego działania wyraźnie wpływa jednak czynnik polityczny. Ścierają się w nim racje polityczne, więc jego stanowisko jest pewną wypadkową różnych punktów widzenia. Oznacza to, że PE uwzględnia obecnie konieczność ostrożniejszego podejścia do kontynuacji procesu rozszerzania.³⁵ Potrafi być także krytyczny wobec kandydatów do UE. Oczywiście wszystko zależy od kandydata – krytycyzm jest najbardziej widoczny w przypadku Turcji, której akcesja nie jest dobrze postrzegana przez największą frakcję w PE – Europejską Partię Ludową (EPP – European People's Party).

Stanowisko Parlamentu Europejskiego stanowi ważne uwarunkowanie obecnego poszerzenia UE, gdyż wzmocnił się jego wpływ na ten proces po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Do wcześniejszej kompetencji „otwierania, monitorowania oraz finalizowania negocjacji dotyczących przystąpienia państw europejskich do Unii”,³⁶ pozostającej głównie w gestii Komisji Spraw Zagranicznych, dochodzi nowy element wynikający z uzupełnienia art. 49 TUE o obowiązek powiadamiania PE o wniosku o członkostwo. Jednak z kolei absolutna większość została zastąpiona zwykłą większością, jeśli chodzi o wyrażanie zgody przez PE na przyjmowanie nowych państw.

Parlament ma też duże znaczenie polityczne ze względu na prowadzenie dyskursu na temat rozszerzenia, z włączaniem w debaty przedstawicieli państw kandydujących, którzy uczestnicząc w pracach różnych gremiów, m.in. delegacji parlamentarnych, przechodzą proces „uczenia się UE”. Wpływa, przede wszystkim przez rezolucje, na działania państw kandydujących oraz stanowisko krajów członkowskich. W tym ostatnim przypadku w grę wchodzi też działania nieformalne, np. wywieranie presji na państwa członkowskie, aby wyraziły zgodę na przejście danego kraju na dalszy etap procesu przedakcesyjnego (posłowie naciskali np. na Królestwo Niderlan-

³⁵ To w PE już w 2006 r. wskazywano potrzebę uwzględniania „zdolności absorpcyjnej” UE oraz wypracowania alternatywnych koncepcji wobec członkostwa dla państw, które nie będą mogły przystąpić do Unii. Parlament wniósł więc swój wkład w modyfikację strategii poszerzania UE. Szerzej zob.: Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie dokumentu strategicznego Komisji w sprawie rozszerzenia–2005 r., 16.03.2006, <http://www.europarl.europa.eu>.

³⁶ *Komisja Spraw Zagranicznych. Prezentacja i kompetencje*, <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/AFET/home.html>.

dów w kwestii Umowy o stabilizacji i stowarzyszeniu z Serbią). W tym kontekście działalność PE jest korzystnym czynnikiem dla kontynuacji poszerzania UE.³⁷

Rada Unii Europejskiej (w tym jej Sekretariat Generalny oraz prezydencja) ma kluczowe znaczenie w procesie decyzyjnym, w odniesieniu do polityki rozszerzania UE, z uwagi na jej międzyrządowy charakter, wzmocniony w ostatnich latach w całej polityce zagranicznej UE, i wymóg jednomyślności nie tylko przy podejmowaniu ostatecznej decyzji o przyjęciu, ale i przy wyrażaniu zgody na przechodzenie danego kandydata na dalszy etap w procesie przedakcesyjnym (rozpoczęcie negocjacji, otwieranie i zamykanie rozdziałów negocjacyjnych itd.). Co więcej, Traktat Lizboński zwiększył znaczenie Rady Europejskiej, która ma teraz możliwość kształtowania kryteriów kwalifikacji.³⁸ Niezmiernie ważne jest więc stanowisko tych instytucji w sprawie rozszerzenia UE. Niekorzystne uwarunkowanie stanowi w tym kontekście podział wśród państw UE w kwestii poparcia dla procesu (o tym szerzej poniżej). Podział ten znajduje odzwierciedlenie w działaniach Rady UE i Rady Europejskiej, ostrożnych w wyrażaniu zgody na uznanie postępów kandydatów na drodze do UE.

Korzystny bądź niekorzystny wpływ na obecny proces może mieć prezydencja utrzymująca kompetencje w dziedzinie rozszerzania. Wszystko zależy od państwa stojącego na czele Rady. Prezydencje Węgier i Polski w 2011 r. włożyły dużo energii w akcentowanie tematyki rozszerzenia i traktowały ten obszar priorytetowo, gdyż oba państwa popierają kontynuację procesu. Starły się budować wśród państw członkowskich konsensus na rzecz zgody na przejście poszczególnych kandydatów na dalszy etap procesu przedakcesyjnego oraz przeciwdziałać niekorzystnym uwarunkowaniom występującym w UE. Jednak sytuacja może inaczej wyglądać w przypadku państw, dla których rozszerzanie nie jest tak ważne.³⁹

Podsumowując aspekt instytucjonalny, można stwierdzić, że obecny proces rozszerzania UE warunkowany jest bardzo wyraźnie współdziałaniem instytucji unijnych. Od możliwości KE i PE wpływania na działania państw członkowskich (determinowanych przez sytuację w UE i „zmęczenie” rozszerzaniem) skupionych w Radzie UE zależy w dużej mierze kontynuacja procesu.

³⁷ A. Szymański, *Rola polskich posłów do PE w kształtowaniu polityki rozszerzania UE w: Rola polskich posłów do Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu wybranych polityk UE (2004–2009)*, red. F. Gołembski, Warszawa 2010, s. 130–132.

³⁸ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, *op.cit.*, s. 43.

³⁹ Praca Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych dopiero się rozwija, dlatego ta instytucja nie jest analizowana w niniejszym artykule.

Państwa członkowskie

Dotychczasowe rozważania uwidoczniły znaczenie, jakie mają dla kontynuacji procesu rozszerzenia państwa członkowskie. Niekorzystnym czynnikiem jest różnica interesów między nimi w kwestii kontynuacji rozszerzenia UE oraz jego kierunków. Z jednej strony istnieją państwa widzące potrzebę realizacji zasady „otwartych drzwi” (np. Wielka Brytania, Hiszpania, Szwecja, Polska), z drugiej zaś członkowie uważający za priorytet pogłębianie UE (np. Francja, Holandia) i domagający się ustalenia jej granic. To utrudnia podjęcie decyzji dotyczącej poszczególnych kandydatur w sytuacji, kiedy w sprawach rozszerzania wymagana jest zazwyczaj jednomysłność państw członkowskich. Podział prowadzi do tego, że w ramach polityki rozszerzania UE mamy do czynienia z ciągłym procesem negocjacji między krajami członkowskimi (oraz między nimi a instytucjami wspólnotowymi) i próbami dochodzenia do porozumienia oraz wypracowywania kompromisowego stanowiska, jakim była np. zmodyfikowana strategia rozszerzania. Jednak taka sytuacja zmniejsza tempo procesu poszerzania UE.

Rosnący sceptycyzm części rządów państw członkowskich wobec kontynuacji poszerzania Unii wynika ze zjawiska, które Christophe Hillion nazwał „pełzającą nacjonalizacją” rozszerzania UE, nasilającą się jeszcze bardziej w związku z kryzysem gospodarczym (ta „nacjonalizacja” obejmuje w 2012 r. całą politykę zagraniczną i inne unijne polityki).⁴⁰ Zacytowane określenie jest mylące, gdyż sugeruje, że państwa członkowskie nie zawsze były kluczowym podmiotem decyzyjnym w polityce rozszerzania UE. Takiej sytuacji nigdy nie było, natomiast wymienionemu badaczowi chodzi o jeszcze większy nacisk na realizację interesów i agendy narodowej przy prowadzeniu polityki rozszerzania. Rządy przynajmniej części państw członkowskich UE przestały traktować tę politykę przede wszystkim w kategoriach działań na rzecz stabilizacji politycznej czy gospodarczej kandydatów, którzy przechodzą proces transformacji w kraje członkowskie. Państwa unijne zwracają się przede wszystkim ku sobie i koncentrują w większym stopniu na skutkach rozszerzania dla nich samych. Ponieważ koszty dalszego poszerzania UE rosną, państwa członkowskie opowiadają się za bardziej ostrożnym podejściem do przyjmowania kolejnych kandydatów, odzwierciedlonym w unijnej strategii.

Ta „nacjonalizacja” prowadzi do instrumentalizacji polityki rozszerzania przez kraje niechętne dalszemu poszerzaniu UE lub poszczególnym kandydatom. Bazując na wzmocnionej przez Traktat Lizboński pozycji

⁴⁰ Ch. Hillion, *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, „SIEPS Report” no. 6/2010, http://www.sieps.se/sites/default/files/2010_6_pdf.

Rady UE i Rady Europejskiej oraz parlamentów, sprawują większą kontrolę nad rozszerzeniem. Wykorzystują analizowane powyżej zasady i mechanizmy polityki i strategii rozszerzania UE (m.in. zbyt ogólnie zdefiniowaną zdolność integracyjną UE i system benchmarków), aby spowolnić, jeśli nie wręcz zatrzymać, proces przedakcesyjny danego kandydata.

Ten ostatni aspekt dotyczy szczególnie kandydatury tureckiej, która jest swoistą siłą napędową działań rządów części państw członkowskich (lub niektórych partii tworzących rządzące koalicje), mających na celu niedopuszczenie do akcesji Turcji. Według władz Austrii i Francji oraz niemieckich chadeków nie wszystkie kraje mające europejskie aspiracje mogą przystąpić do UE. Konieczne jest ustalenie jej granic, a sąsiadom, którzy pozostaliby poza nimi, trzeba zaproponować zacieśnianie stosunków z Unią przez realizację koncepcji alternatywnych wobec członkostwa. Do przedstawianych – najczęściej najpierw przez naukowców, a dopiero potem przez polityków z państw członkowskich – koncepcji można zaliczyć: uprzywilejowane partnerstwo, rozszerzone członkostwo stowarzyszone (inaczej: Europejski Obszar Gospodarczy Plus), stopniowe członkostwo, Unię Śródziemnomorską (w pierwotnej wersji) oraz Europejską Politykę Sąsiedztwa Plus.⁴¹ Postulaty ustalenia granic wymiaru terytorialnego UE oraz proponowanie alternatyw dla członkostwa to kolejny czynnik niekorzystny dla obecnego procesu poszerzania Unii. Wpływa on demotywująco na kandydatów i osłabia ich entuzjazm dla reform, tworzy atmosferę niesprzyjającą procesowi, ugruntowując w UE przekonanie o „zmęczeniu” rozszerzeniem oraz zmniejsza efektywność polityki rozszerzania.⁴²

Jednak czynnikiem hamującym urzeczywistnianie tego typu inicjatywy jest opór państw sprzyjających kontynuacji procesu.

Mając na uwadze wskazane kwestie, trzeba jednak podkreślić, że rzadko sprzeciw lub poparcie dla rozszerzania UE w takim samym stopniu dotyczą wszystkich kandydatów. Niektóre państwa członkowskie, których nie można zaliczyć do wyraźnych zwolenników poszerzania Unii, są sceptyczne wobec części kandydatów, ale popierają inne, co jest korzystne dla kontynuacji procesu. Najlepszymi przykładami są Austria i Niemcy. Wspierają one państwa bałkańskie, przywiązując dużą wagę do spełniania przez nich kryteriów kopenhaskich, ale sprzeciwiają się akcesji Turcji. Istnienie grup zwolenników konkretnych kandydatów wynika z korzyści gospodarczych lub politycznych

⁴¹ Na temat tych koncepcji szerzej zob.: A. Szymański, *Koncepcje alternatywne wobec członkostwa w UE – przypadek Turcji*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4/2007, s. 159–167.

⁴² A. Szymański, *The Establishment of the Final Borders of Europe w: De-Bordering, Re-Bordering and Symbols on the European Boundaries*, ed. J. Jańczak, Berlin 2011, s. 119–122.

wynikających z ich poparcia, związanych najczęściej z bliskością geograficzną danego kraju kandydującego. Ta prawidłowość dotyczy również państw uważanych za zwolenników poszerzenia UE, które nie popierają w takim samym stopniu wszystkich kandydatów. Szwecji będzie więc zależeć przede wszystkim na akcesji Islandii, Polsce na otwarciu Unii na kraje Europy Wschodniej, a np. Węgrom – na państwach Bałkanów Zachodnich.

Najmniej kontrowersji wywołuje kandydatura Islandii. Wyraźniejsze podziały występują w przypadku państw Bałkanów Zachodnich, ale większość z nich może liczyć ostatecznie na poparcie krajów UE po spełnieniu rygorystycznych kryteriów. Natomiast najtrudniejszymi przypadkami są Turcja oraz Kosowo. Turcja jako duży kraj muzułmański z problemami w zakresie demokratyzacji, dysproporcjami w rozwoju gospodarczym oraz niestabilnym sąsiedztwem nie budzi entuzjazmu wśród części państw UE, w tym Francji i Niemiec. Z kolei Kosowo nie jest uznawane przez wszystkie kraje członkowskie. Co ciekawe, są wśród nich państwa uważane za zwolenników poszerzenia UE, np. Hiszpania i Rumunia. Jednak dla nich ważniejsza od wsparcia tej kandydatury jest ochrona interesów narodowych. Z kolei Niemcy, które nie należą do entuzjastów rozszerzania, odgrywają znaczącą rolę w próbach tworzeniu jedności wokół kwestii integracji Kosowa.⁴³ To pokazuje wyraźnie, jak złożone są uwarunkowania obecnego procesu poszerzenia UE.

Oprócz podziałów wśród państw członkowskich, dotyczących poszerzenia UE, istnieją również inne uwarunkowania tego procesu po stronie rządów tych państw. Korzystnym czynnikiem jest presja wywierana na kraje kandydujące, aby przeprowadzały reformy i spełniały kryteria członkowskie. Przedstawiciele Chorwacji wskazywali, że ta presja była uciążliwa, ale dawała chorwackim instytucjom silny impuls do działań dostosowawczych.

Istotnym uwarunkowaniem procesu poszerzenia UE po stronie państw członkowskich jest perspektywa wyborów parlamentarnych czy prezydenckich oraz wyłonienia nowego rządu lub prezydenta. Perspektywa wyborów w państwie członkowskim, w którym opinia publiczna jest niechętna poszerzaniu UE, powoduje, że rządzące partie usztywniają swoje stanowisko wobec danego kandydata i mogą wpływać przez swoje działanie (np. brak zgody na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych) na spowolnienie procesu przedakcesyjnego.

Równie ważne, kto będzie rządzić po wyborach, zwłaszcza w takich państwach jak Francja i Niemcy. Jest to bardzo istotne w przypadku kandydatury tureckiej. W 1999 r. władzę w obu wymienionych krajach sprawowali politycy przychylni akcesji Turcji (bądź niesprzeciwiający się jej stanow-

⁴³ *European Foreign Policy Scorecard 2012*, London 2012, s. 82.

czo). Inne stanowisko zajmują kolejne ekipy rządzące. Stąd oczekiwanie Turcji na wynik wyborów prezydenckich we Francji, przeprowadzonych w kwietniu i maju 2012 r., i wyborów parlamentarnych w Niemczech w 2013 r. To samo dotyczy innych kandydatów, np. Macedonię interesuje, kto sprawuje władzę w Grecji. Skład rządu może być więc czynnikiem korzystnym lub niekorzystnym dla kontynuacji poszerzania UE. Dodatkowym niekorzystnym elementem jest oczekiwanie na zmianę rządu w danym państwie, które może być czasami odbierane przez kandydata jako swojego rodzaju poniżenie. To wzmacnia jeszcze bardziej nastroje frustracji i niechęci wobec akcesji do UE.

W tym kontekście pojawia się jeszcze jeden czynnik, podkreślany przez przedstawicieli krajów kandydujących, szczególnie z Turcji. Wśród premierów lub prezydentów państw Unii brakuje przywódców, którzy mogliby być liderami w realizacji wizji UE opartej na nowym paradygmacie, tzn. silnej Unii potrafiącej stawić czoła wyzwaniom globalnym XXI w. Wiąże się to z wyraźnym kryzysem przywództwa w UE. Akcentowanie tego aspektu przez przedstawicieli Turcji wynika z faktu, że brak przekonania państw członkowskich o potrzebie odgrywania przez Unię roli „globalnego gracza” wpływa negatywnie na perspektywę akcesji kraju, który może zwiększyć efektywność unijnej polityki zagranicznej.

Niekorzystnym uwarunkowaniem obecnego procesu poszerzania UE jest negatywne stanowisko opinii publicznej w wielu krajach, włączając dużą część tych, które odgrywają kluczową rolę w UE. Według badań Eurobarometru z maja 2011 r. przeciwko rozszerzaniu było 71% obywateli Niemiec („za” – 22%) i 61% obywateli Francji („za” – 32%). Niskie poparcie dla procesu występuje niezmiennie także w Austrii („przeciw” – 72%, „za” – 23%) i Luksemburgu („przeciw” – 64%, „za” – 29%). Do tych państw dołączyła w 2011 r. Finlandia, w której dalszemu poszerzaniu sprzeciwia się aż 66% społeczeństwa, a popiera je 31%. Niezbyt dużym pocieszeniem jest to, że obywatele Wielkiej Brytanii nie są już tak sceptyczni wobec dalszego poszerzania UE (w porównaniu z notowanym w 2010 r. poparcie wzrosło o 10% i wyniosło 37%), oraz to, iż nadal zdecydowana większość Polaków (69%), Węgrów (65%), Rumunów (64%) i Litwinów (61%) entuzjastycznie podchodzi do kontynuacji procesu.⁴⁴

Sceptycyzm wobec dalszego poszerzania UE, przynajmniej o część obecnych kandydatów, może się jeszcze nasilić. W wymienionych państwach najbardziej niechętnych kontynuacji procesu i w wielu innych krajach UE populistyczne i skrajnie prawicowe ugrupowania, np. Wolnościowa Partia Austrii (FPÖ – Freiheitliche Partei Österreich), Front Narodowy (FN – Front

⁴⁴ Dane za: *Standard Eurobarometer 75*, op.cit., s. 65.

National), ale i bardziej umiarkowani prawicowi politycy, jak były prezydent Francji Nicolas Sarkozy, wykorzystują do własnych celów kwestie kontynuacji procesu, zwłaszcza w odniesieniu do krajów muzułmańskich, na czele z Turcją.⁴⁵ Bazują na ksenofobii i islamofobii oraz stereotypach powszechnych wśród obywateli, a dotyczących społeczeństw państw kandydujących. Rozszerzenie, szczególnie los takich kandydatów jak Turcja, staje się zakładnikiem problemów społeczno-ekonomicznych państw członkowskich, np. dylematów związanych z integracją mniejszości. Politycy prawicowi, pokazując problem integracji muzułmańskich imigrantów, próbują udowodnić, że to samo byłoby po tureckiej akcesji, tylko na większą skalę. Nie pomagają w tym kontekście media pokazujące bardzo uproszczony obraz rozszerzenia i kandydatów. W tym aspekcie akurat niedużo się zmieniło w porównaniu z rundą 2004/2007 r. Wtedy powszechne było kojarzenie w zachodnich mediach Polski i innych kandydatów z Europy Środkowej i Wschodniej z obrazem chłopa jadącego furmanką.

Zarysowany stan rzeczy to duże wyzwanie dla kontynuacji procesu poszerzania UE. Po pierwsze, rządy państw UE, w tym najsilniejszych – Niemiec i Francji, liczą się z opinią publiczną, mając na uwadze kolejne wybory. Społeczeństwa tych krajów wpływają więc na decyzje dotyczące kwestii przyjmowania nowych państw do Unii. Po drugie, o kolejnych rozszerzeniach w większym stopniu niż dotychczas decydować będą obywatele UE, zgodnie z naciskiem w strategii rozszerzania na wspomnianą zasadę komunikacji. Instytucjonalnym przejawem tej tendencji może być obowiązek akceptacji ewentualnego traktatu akcesyjnego w referendum. Mając na uwadze głównie starania Turcji, we Francji w 2005 r. wprowadzono do konstytucji art. 88 ust. 5, w którym była mowa o obowiązku przeprowadzenia referendum w ramach procedury ratyfikacji traktatu akcesyjnego w przypadku kandydatów, których populacja przekracza 5% ludności UE. Jednak za prezydentury Sarkozy'ego podjęto kroki mające na celu anulowanie tego przepisu, który mógł stać się barierą w przyjmowaniu również innych państw. Parlament francuski uczynił to w 2008 r.⁴⁶ Również inne państwa myślą o przeprowadzeniu referendum, np. Austria.

⁴⁵ Sarkozy powiedział w czasie pierwszej kampanii prezydenckiej: „*Mamy problem z integracją muzułmanów, co uwidacznia kwestię islamu w Europie. Mówienie, że to nie jest problem, oznacza ucieczkę od rzeczywistości. Jeśli pozwoli się 100 mln tureckich muzułmanów na przyjazd, co z tego wyniknie?*”. Zob.: *As election fever rises, Sarkozy consolidates its position*, „Turkish Daily News” (Archiwum), 7.10.2006, <http://www.hurriyetdailynews.com>.

⁴⁶ *France scraps referendum on Turkey's EU bid*, 25.06.2008, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/france-scraps-referendum-turkey-eu-bid/article-173616>.

Korzystnym zjawiskiem może być duża zmienność opinii publicznej w krajach nieprzekonanych do dalszego rozszerzania UE, na co wskazywały zarówno osoby, z którymi przeprowadzono wywiady, jak i badania Eurobarometru. Te ostatnie pokazują duże wahania (nawet ponad 10%) w postawie społeczeństw wobec poszerzania UE na przestrzeni pół roku. Znaczący wpływ na zmianę może mieć przede wszystkim sytuacja społeczno-gospodarcza.

Konkluzje

Analiza przeprowadzona przez autora dowodzi, że istnieje bardzo złożona sieć czynników warunkujących obecny proces poszerzania UE. Duża liczba uwarunkowań – formalnoprawnych i społeczno-politycznych – występuje na wszystkich trzech poziomach – państw kandydujących, Unii Europejskiej oraz krajów członkowskich. Złożoność tych uwarunkowań wzmacnia fakt, że często trudno przyporządkować dany czynnik do grupy elementów korzystnych lub niekorzystnych dla kontynuacji procesu rozszerzania UE. W wielu przypadkach ten sam czynnik może być funkcjonalny lub dysfunkcyjny, w zależności od tego, do jakiego szczegółowego zagadnienia się odnosi.

Niemniej jednak całościowa analiza sieci uwarunkowań wyjaśnia kształt i przebieg obecnego procesu poszerzania UE – z udziałem państw Bałkanów Zachodnich, Turcji i Islandii. Wyraźne spowolnienie tego procesu wynika w dużej mierze z różnorodnych problemów kandydatów oraz państw członkowskich i Unii, które wpływają na obecny kształt bardziej ostrożnej polityki rozszerzania oraz jej zasad i mechanizmów. Jednak rozszerzanie jest kontynuowane z uwagi na występowanie z kolei korzystnych uwarunkowań, które stanowią przeciwwagę dla elementów dysfunkcyjnych. Chodzi tu m.in. o istnienie kandydatów zaawansowanych w procesie przedakcesyjnym, stanowiących pozytywny wzór i wsparcie dla innych krajów, podmiotów wpływających na proces decyzyjny, które wspierają rozszerzenie (zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich), oraz fundamentalnych zasad polityki rozszerzania, niezbędnych do zachowania jej efektywności oraz wiarygodności Unii.

Niniejsza analiza potwierdza słowa większości osób, z którymi przeprowadzono wywiady, że nie można wskazać jednoznacznie, który z trzech poziomów uwarunkowań obecnego procesu poszerzania UE jest najważniejszy. Nie da się bowiem ich rozdzielić, są ściśle ze sobą powiązane. Jeden poziom zależy wyraźnie od pozostałych. Postępowanie państw kandydujących zależy od polityki UE oraz państw członkowskich, działania i strategia

UE są warunkowane profilem kraju kandydującego i jego reformami oraz nastawieniem jej członków, w końcu działania państw członkowskich wynikają z uwarunkowań dotyczących kandydatów i samej UE.

W związku z tym nie można przyjmować ani czysto formalnego punktu widzenia i traktować przygotowanie kandydatów jako dominujący czynnik warunkujący poszerzenie UE, ani też absolutyzować politycznego punktu widzenia i znaczenia państw członkowskich oraz Rady UE. Trzeba brać pod uwagę różne punkty widzenia i nadawać duże znaczenie czynnikom ze wszystkich trzech poziomów. Można jedynie stwierdzić, że proces poszerzenia UE na obecnym etapie charakteryzuje się szczególnym rozwojem niekorzystnych uwarunkowań po stronie UE oraz państw członkowskich, co w ostatecznym przypadku wiąże się z procesem „nacionalizacji” polityki poszerzenia Unii. W ten sposób niniejsza analiza pozytywnie weryfikuje postawioną na wstępie hipotezę.

Abstract

European Union Enlargement after 2007 – Analysis of Process Determinants

The article, a result of the research conducted within the first part of the project financed by the Polish Ministry of Science and Higher Education – concerns the current process of the EU enlargement and its determinants. The author conducts an in-depth analysis of the factors that can affect the process, either positively or negatively, on the three following levels: the European Union (i.e. the EU institutions, the enlargement policy and its implementation), the Member States and the candidate countries. He wishes to verify the hypothesis that although the situation in the candidate countries is crucial for the continuation of the EU enlargement, determinants in the EU and the Member States may be equally important, if not decisive. The main research method is the decision analysis. However, the author uses also a qualitative method, making interviews with the representatives of the EU institutions as well as the Ministries of Foreign and/or European Affairs, think tanks and universities in candidate countries.