

Informacja wprowadzająca

Sesja IV: Polityka rozszerzenia Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Rozszerzenie Unii Europejskiej jest jednym z kluczowych elementów jej polityki od momentu założenia Wspólnoty Europejskiej, której fundamenty zostały określone przez traktat rzymski z 1957 r. Proces ten, który rozpoczął się od sześciu państw członkowskich, rozwinął się przez kolejne fale rozszerzenia, w wyniku których liczba członków wzrosła do maksymalnie 28 krajów (przed Brexitem). Pierwsza fala miała miejsce w 1973 r., kiedy do Unii przystąpiły Dania, Irlandia i Zjednoczone Królestwo. Kolejne rozszerzenia miały miejsce w latach 1981, 1986, 1995 oraz 2004, kiedy do Unii dołączyły m.in. państwa Europy Środkowo-Wschodniej po upadku komunizmu, a następnie w 2007 (Bułgaria i Rumunia). Ostatnim krajem, który przystąpił do UE, była Chorwacja w 2013 r.

Podstawy prawne rozszerzenia UE zostały określone w Artykule 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który stanowi, że każde państwo Europy, które szanuje wartości Unii określone w art. 2 TUE, takie jak wolność, demokracja, równość, rzędy prawa, poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, może ubiegać się o członkostwo. Proces negocjacyjny nie może się rozpocząć, dopóki wszystkie państwa członkowskie UE nie wyrażą zgody na rozpoczęcie negocjacji z danym krajem kandydującym (jednomyślność Rady).

Rozszerzenie UE wiąże się z realizacją tzw. "kryteriów kopenhaskich" przyjętych przez Radę Europejską w 1993 r., uzupełnionych w 1995 r., a następnie doprecyzowanych w konkluzjach Rady Europejskiej z 2006 r. (tzw. odnowiony konsensus ws. rozszerzenia). Zgodnie z tymi kryteriami, państwa kandydujące muszą dostosować swoje systemy polityczne, gospodarcze i prawne do standardów UE. Obejmuje to m.in. stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, poszanowanie praw człowieka, w tym mniejszości, funkcjonującą gospodarkę rynkową, w tym konkurencyjność gospodarki, oraz zdolność do przyjęcia zobowiązań członka Unii i wdrożenia całego dorobku prawnego Unii Europejskiej (*acquis communautaire*). W konkluzjach z 2006 r. Rada Europejska podkreśla, że „strategia rozszerzenia opierająca się na zasadach konsolidacji, warunkowości i komunikacji, połączona ze zdolnością UE do przyjmowania nowych państw stanowi podstawę odnowionego konsensusu w sprawie rozszerzenia.” Komisja Europejska monitoruje postępy państw kandydujących, udzielając zaleceń i oceniając realizację zobowiązań, co stanowi podstawę do zakończenia negocjacji i przystąpienia do Unii. Warto dodać także, iż dokument COM(2024)146 (wersja ostateczna), zawierający komunikat Komisji Europejskiej dotyczący reform poprzedzających rozszerzenie Unii Europejskiej, stanowi istotny element odnowionego

konsensusu w sprawie rozszerzenia. Jego znaczenie wynika z faktu, że jasno określa on zarówno oczekiwania wobec państw kandydujących, jak i konieczne zmiany wewnątrz samej UE, które muszą zostać wdrożone, aby możliwe było skuteczne przyjęcie nowych członków. Komisja podkreśla w nim, że proces rozszerzenia nie może być traktowany wyłącznie jako jednostronny wysiłek kandydatów, ale również jako impuls do pogłębienia reform instytucjonalnych i politycznych w samej Unii. Tym samym dokument ten odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu przyszłej architektury UE oraz zapewnieniu, że rozszerzenie będzie nie tylko możliwe, ale i trwałe oraz spójne z wartościami i celami wspólnoty¹.

Zgodnie z ustaloną strategią, co roku Komisja Europejska przedstawia Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu raporty dotyczące stanu przygotowań państw aspirujących do członkostwa, a także dokumenty strategiczne wskazujące na wyzwania związane z procesem rozszerzenia. Na podstawie tych raportów, Rada UE przyjmuje konkluzje dotyczące polityki rozszerzenia oraz procesu stabilizacji i stowarzyszenia, które stanowią ważny punkt odniesienia dla przyszłych negocjacji oraz działań związanych z poszerzaniem Unii. Obecnie dziewięć państw posiada oficjalny status kandydata: Albania (od 2014), Bośnia i Hercegowina (od 2022), Czarnogóra (od 2010), Gruzja (od 2023)², Macedonia Północna (od 2005), Mołdawia (od 2022), Serbia (od 2012), Turcja (od 1999), Ukraina (od 2022). Niektóre z tych państw, jak Czarnogóra, Islandia, Serbia i Turcja, a także Ukraina, Mołdawia i Albania, rozpoczęły negocjacje w sprawie członkostwa, chociaż Islandia zawiesiła je w 2013 roku.

Aktualne wyzwania

W ostatnich latach Komisja Europejska skoncentrowała się na wzmocnieniu polityki rozszerzenia, zwiększając jej wiarygodność. Szczególny nacisk położono na trzy filary: praworządność, zarządzanie gospodarcze i reformę administracji publicznej. W ramach tych obszarów wprowadzono nowe podejście, w tym strategię wzmocnienia praworządności oraz zarządzania gospodarczego, które oparte są na doświadczeniach europejskiego semestru. Komisja proponuje również nowe metody wspierania reform administracji publicznej w krajach ubiegających się o członkostwo, przy czym postępy w tych dziedzinach są kluczowe dla ustalenia gotowości państw do przystąpienia do Unii.

Reformy w zakresie praworządności, zarządzania gospodarczego, konkurencyjności oraz wzmocnienia instytucji demokratycznych traktowane są jako priorytety w procesie akcesji. W wielu krajach objętych procesem rozszerzenia administracja publiczna jest słaba, upolityczniona i ma ograniczone zdolności, co utrudnia skuteczne wdrażanie reform. Dlatego

¹ COM(2024)146 (wersja ostateczna): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0146&qid=1711363572926>

² Gruzja wydała oświadczenie o zawieszeniu procesu akcesyjnego do 2028 r., co zostało odnotowane w konkluzjach Rady z 17.12.24 r. Rada stwierdziła, że proces przystąpienia Gruzji został de facto wstrzymany.

wzmocnienie instytucji demokratycznych, w tym poprawa procesów wyborczych i funkcjonowania parlamentów, jest kluczowe. Równie ważne jest wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które wzmacniają rozliczalność (*accountability*) polityczną i sprzyjają lepszemu zrozumieniu procesów integracyjnych.

Proces rozszerzenia UE jest oparty na rygorystycznych, ale sprawiedliwych warunkach, które są określane w oparciu o zasadę osiągnięć własnych. W kontekście Bałkanów Zachodnich szczególną uwagę przywiązuje się do kwestii dwustronnych i regionalnych, w tym do rozwiązywania konfliktów z przeszłości. Proces integracji w tym regionie, mimo postępów, wciąż stoi przed wieloma wyzwaniami.

Ważnym czynnikiem stabilizującym jest wyraźna perspektywa członkostwa, która motywuje państwa do podejmowania reform. Istotne jest też wsparcie finansowe dla państw kandydujących do UE. W ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) UE zapewnia istotne wsparcie finansowe: 11,7 miliarda euro w latach 2014–2020³. IPA II skupia się na priorytetowych kwestiach, takich jak demokracja, praworządność, konkurencyjność oraz wzrost gospodarczy. Wprowadzenie podejścia sektorowego i zwiększenie nacisku na wyniki mają na celu skuteczne wdrożenie reform oraz wspieranie inwestycji infrastrukturalnych, które są kluczowe dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w regionach objętych procesem rozszerzenia.

Aspirująca do członkostwa w UE Ukraina stoi przed wieloma wyzwaniami, szczególnie w kontekście trwającej wojny z Rosją. Konflikt zbrojny nie tylko destabilizuje kraj, ale także utrudnia realizację niezbędnych reform, zwłaszcza w obszarze praworządności i stabilności politycznej, które są kluczowe dla spełnienia kryteriów członkostwa w UE.

Ukraina (także Mołdawia) musi zmierzyć się z problemami związanymi z korupcją, reformą sądownictwa, ochroną praw człowieka oraz zapewnieniem wolności mediów, a także z koniecznością zbudowania silnych instytucji demokratycznych, które funkcjonowałyby efektywnie, mimo trwającego konfliktu. Dodatkowo, wojna wpływa na stabilność ekonomiczną i społeczną, co komplikuje wdrażanie polityk, które są wymagane do integracji z Unią. Pomimo tych trudności, ukraińskie aspiracje mogą zyskać wsparcie międzynarodowe w Europie, zwłaszcza w kontekście geopolitycznym, ale proces akcesyjny będzie wymagał ogromnego wysiłku i determinacji w reformowaniu struktur państwowych, niezależnie od trwającej wojny.

³ <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/ipa-ii-the-eu-s-instrument-for-pre-accession-assistance-2014-2020.html>

Pytania do dyskusji

1. Jakie są główne wyzwania polityczne i gospodarcze, przed którymi stoją obecnie państwa Bałkanów Zachodnich w procesie integracji z Unią Europejską, i jakie kroki powinny podjąć te kraje, aby przyspieszyć ten proces?
2. W jaki sposób proces rozszerzenia UE może wpływać na stabilność polityczną i gospodarczą krajów kandydujących, szczególnie w kontekście konfliktów regionalnych?
3. W jaki sposób Komisja Europejska może sprawniej oceniać postępy państw kandydujących w zakresie reform administracji publicznej, praworządności i zarządzania gospodarczego? Jak te obszary wpływają na całokształt procesu akcesyjnego?
4. Jakie wyzwania stoją przed nowymi kandydatami do UE w kontekście ich aspiracji członkowskich? Jakie zmiany muszą przeprowadzić te państwa, aby spełnić wymagania Unii Europejskiej, zwłaszcza w zakresie praworządności i stabilności politycznej?