

# 4

## BARIERY DALSZYCH ROZSZERZE UNII EUROPEJSKIEJ

### 4.1. WPROWADZENIE

Jeszcze przed zakończeniem procesu wschodniego rozszerzenia, co nastąpiło 1 stycznia 2007 r. w momencie akcesji Bułgarii i Rumunii, Unia Europejska stanęła wobec problemu ewentualnych dalszych rozszerzeń. Na drodze intensyfikacji procesu integracji europejskiej poprzez dalsze poszerzanie składu członkowskiego Unii Europejskiej istnieją jednak pewne poważne utrudnienia.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie najważniejszych barier dalszego rozszerzania Unii Europejskiej. W szczególności zaprezentowano charakterystykę procesu rozszerzania Unii Europejskiej, kryteria uzyskania członkostwa w UE, a także aktualną politykę rozszerzenia realizowaną przez to ugrupowanie. Omówiono bariery dalszego rozszerzania Unii, zaprezentowane w dwóch ujęciach: według źródła pochodzenia czynnika oraz według charakteru czynnika. Przedstawiono także bariery dalszego rozszerzenia w odniesieniu do konkretnych grup krajów (Bałkanów Zachodnich, Turcji oraz pozostałych krajów siedziki Unii). Podsumowanie zawiera omówienie wpływu barier rozszerzania Unii Europejskiej na przyszły ten proces.

## 4.2. ZNACZENIE PROCESU ROZSZERZANIA UNII EUROPEJSKIEJ

Do wiadczenia historyczne Wspólnot Europejskich dowodzi, że proces poszerzania WE w ujęciu geograficznym, tj. przyjmowania do tego ugrupowania nowych krajów członkowskich, ma bardzo duże znaczenie zarówno dla krajów członkowskich, jak i kandydujących do członkostwa w tym ugrupowaniu.

Wraz z każdym kolejnym rozszerzeniem rośnie znaczenie gospodarcze i polityczne Wspólnot. W przypadku gospodarki wynika to z poszerzenia wspólnego europejskiego rynku o gospodarki nowo przyjętych krajów, które często wykazują wyszą dynamikę wzrostu PKB niż gospodarki dotychczasowych krajów członkowskich. Wzrost znaczenia politycznego (geopolitycznego) ugrupowania wynika m.in. ze zwiększania się liczby państw członkowskich oraz liczby ludności na obszarze Wspólnot.

Z kolei dla państw kandydujących do członkostwa we Wspólnotach perspektywa akcesji jest bardzo silnym impulsem do podjęcia wysiłku reformatorskiego. Zjawisko to było widoczne w przypadku każdego z historycznych rozszerzeń, gdy do Wspólnot Europejskich przyłączały się kraje słabiej rozwinięte niż dotychczasowi członkowie (za wyjątkiem od tej reguły można by więc uznać włącznie tylko czwarte rozszerzenie). Już w latach osiemdziesiątych XX w. zwrócono uwagę na fakt, że perspektywa członkostwa w WE jest niezwykle skutecznym (choć wymagającym dużego, głównie finansowego wysiłku) czynnikiem oddziaływania Wspólnot na kierunki przemian politycznych i gospodarczych w swoim otoczeniu (krajach sąsiedzkich). Zjawisko to było widoczne w przypadku historycznych rozszerzeń Wspólnot o Grecję (1981 r.), Hiszpanię i Portugalię (1986 r.) oraz w przypadku wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej (8 krajów Europy środkowo-wschodniej oraz Cypr i Malta w 2004 r., Bułgaria i Rumunia w 2007 r.). Wszystkie wymienione kraje były zmuszone w momencie rozpoczęcia procedury akcesyjnej brać pod uwagę konieczność dostosowania swoich systemów prawnych, gospodarczych i społecznych do wymogów funkcjonowania w ramach pojawiających się kolejno we Wspólnotach: wspólnej polityki handlowej, jednolitego rynku europejskiego czy też unii gospodarczej i walutowej. Perspektywa członkostwa we Wspólnotach pozytywnie oddziaływała na stabilność systemu demokratycznego w tych krajach (wśród wymienionych krajów rozpoczęła rozmowy akcesyjne w kilka lat po upadku rządu typu niedemokratycznych reżimów), przyczyniała się również do rozwijania konfliktów zarówno wewnętrznych, jak i międzynarodowych.

Członkostwo we Wspólnotach Europejskich łączy się z koniecznością dostosowania całego systemu prawnego kraju kandydackiego do wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*), co skutkuje znaczącymi zmianami w obszarach objętych tymi (m.in. polityka handlowa, polityka rolna, warunki konkurencji, ochrona konsumenta, ochrona środowiska).

Z uwagi na znaczenie procesu akcesji dla przyspieszenia tempa przemian w krajach kandydackich uznaje się obecnie, że oddalenie się w czasie będzie całkowite zamknięcie krajom kandydackim perspektywy uzyskania członkostwa we Wspólnotach może prowadzić do spowolnienia lub nawet zarzucenia reform prodemokratycznych i prorynkowych w tych krajach. Zjawisko to może mieć negatywne następstwa dla interesów politycznych i gospodarczych czy też bezpieczeństwa Wspólnot Europejskich.

Strona unijna podkreśla obecnie, że proces dalszego rozszerzania Unii Europejskiej ze względu na swój charakter powinien być prowadzony stopniowo, przy dogłębnym rozważeniu argumentów za i przeciw członkostwu danego kraju w Unii. Z uwagi na ich znaczenie zobowiązania wobec krajów aspirujących do członkostwa w UE powinny być podejmowane ostrożnie i w odpowiednim czasie. Do wiadzenia wschodniego rozszerzenia nauczyły bowiem organy unijne oraz rządypaństw członkowskich, że wczesne wyznaczenie krajom kandydackim daty akcesji może doprowadzić do spadku motywacji w tych krajach, a tym samym spadku tempa reform oraz tempa wdrażania prawa unijnego. Szczególnie uwagę zwraca się tutaj na akcesję krajów Europy środkowo-wschodniej, zwłaszcza Bułgarii i Rumunii. Wczesne ogłoszenie kalendarza rozszerzenia może stworzyć w krajach kandydackich oraz członkowskich iluzję, że jest to proces już *de facto* przesadzony. Może to skutkować (zwłaszcza w dotychczasowych krajach członkowskich) przekonaniem, że standardy dotyczące rozszerzenia ulegają obniżeniu, co z kolei pociąga za sobą spadek poparcia dla procesu rozszerzania Unii w tych krajach.

Strona unijna podkreśla natomiast, że bardzo duże znaczenie ma wczesne i dokładne wyznaczenie terminów przebiegu postępu procesu rozszerzenia oraz dotrzymywanie przez Unię zobowiązań podjętych wobec krajów kandydackich w tym zakresie<sup>1</sup>. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w momencie rozpoczęcia rozmów akcesyjnych z Chorwacją, Macedonią oraz Turcją.

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob.: W. Manteuffel, *Rozszerzenie Unii Europejskiej*, Materiały Portalu Spraw Zagranicznych, [www.psz.pl](http://www.psz.pl), styczeń 2007.

### 4.3. WARUNKI UZYSKANIA CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Warunki uzyskania przez kraj członkostwa w Unii Europejskiej reguluje Traktat o Unii Europejskiej. Zawarte w nim zapisy głoszą, że członkiem Unii może zostać „każdy kraj europejski, respektujący wspólne dla Unii Europejskiej wartości”<sup>2</sup>, który spełni kryteria akcesyjne, ustalone na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. (tzw. kryteria kopenhaskie). Kryteria te są następujące<sup>3</sup>:

- istnienie w kraju kandydującym do członkostwa stabilnych instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, przestrzeganie praw człowieka i ochronę mniejszości,
- posiadanie przez kraj kandydujący funkcjonującej i konkurencyjnej gospodarki rynkowej,
- istnienie w kraju kandydującym warunków umożliwiających przyjęcie obowiązków wynikających z członkostwa oraz zrealizowanie celów unii gospodarczej, walutowej i politycznej,
- wprowadzenie przez kraj kandydujący całego *acquis communautaire* i jego wdrożenie przez odpowiednie struktury administracyjne i sądownicze.

Szersza analiza kryteriów, jakie muszą spełnić kraje kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej, zawarta została w podrozdziale 4.5.2 (gdzie potraktowano je jako jedną z barier rozszerzania UE).

Oprócz kryteriów, których spełnienie zależy od krajów kandydujących, Unia Europejska starała się wprowadzić kryterium wewnętrzne, dotyczące tzw. zdolności integracyjnych Unii. W przypadku tego kryterium chodziłoby, w dużym skrócie, o stwierdzenie, że kolejne rozszerzenie Unii będzie możliwe dopiero w momencie, gdy Unia będzie w pełni wewnętrznie przygotowana do przyjęcia nowych krajów.

Już w 1997 r. Komisja Europejska dokonała oceny wpływu przyszłego rozszerzenia na funkcjonowanie Unii i zaproponowała odpowiednie reformy budżetu i poszczególnych rodzajów polityki wspólnotowej, które miały przygotować Unię do akcesji (tzw. Agenda 2000). Przyjęcie do Unii dziesięciu nowych krajów spowodowało wzrost znaczenia tej kwestii, zwłaszcza dla krajów UE-15.

W załączniku do strategii rozszerzeniowej z 8 listopada 2006 r. pojawiło się podejście podkreślające konieczność utrzymania i pogłębienia przez Unię własnego rozwoju w trakcie procesu akcesyjnego. Przyjęte sformułowanie brzmiało

<sup>2</sup> Art. 6.1 oraz art. 49 TUE.

<sup>3</sup> *Negocjacje członkowskie. Polska na drodze do Unii Europejskiej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2000, s. 11.

następuje co: „Zdolność absorpcyjna Unii, lub raczej jej zdolność integracyjna, jest determinowana przez rozwój polityki i instytucji UE oraz transformację krajów ubiegających się o członkostwo w dobrze przygotowane państwa członkowskie”<sup>4</sup>. Zdolność integracyjna Unii dotyczy przede wszystkim spraw instytucjonalnych, budżetowych oraz poszczególnych rodzajów polityki wspólnotowej. Wspomniana wyżej strategia głosi, że „Unia Europejska musi spowodować, by jej instytucje działały efektywnie, jej polityki osiągały zamierzone cele, a budżet był zgodny z postawionymi celami i dostępnymi środkami finansowymi”<sup>5</sup>. W praktyce może oznaczać to, że każda dorazowo przed przyjęciem nowego kraju członkowskiego Unia powinna:

- przyjąć konkretne rozwinięcie instytucjonalne (nowy podział głosów i kompetencji w instytucjach),
- być zdolna do kontynuowania implementacji poszczególnych rodzajów polityki wspólnotowej we wszystkich obszarach,
- być w stanie finansować wszystkie swoje działania i poszczególne rodzaje polityki.

Oznacza to więc, że w przypadku każdego rozszerzenia badany będzie jego wpływ na unijny budżet, co będzie skutkowało wcześniejszym przygotowaniem przez Unię potrzebnych środków finansowych. W razie potrzeby, celem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Unii, wprowadzone zostaną: okresy przejściowe, derogacje, odrębne warunki członkostwa oraz stałe klauzule bezpieczeństwa.

#### 4.4. POLITYKA ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka rozszerzenia Unii Europejskiej opiera się obecnie na trzech zasadach<sup>6</sup>:

- 1) warunkowości (*conditionality*),
- 2) konsolidacji zobowiązań (*consolidation of commitments*),
- 3) komunikacji (*communication*).

Zasada warunkowości oznacza, że jakkolwiek postępuje dany kraj na drodze do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej zależy od indywidualnego postępu tego kraju w spełnianiu warunków na danym etapie procesu akcesyjnego.

<sup>4</sup> W. Manteuffel, *Rozszerzenie...*

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm), dost. p. 30.11.2007.

Zasada konsolidacji zobowiązań dotyczy zobowiązań podejmowanych przez Unię w stosunku do krajów aspirujących do członkostwa w UE. Przekłada się ona na duży nacisk na Unię w składaniu nowych zobowiązań (zwłaszcza wobec nowych krajów), przy jednoczesnym dążeniu do dotrzymania zobowiązań podjętych wobec krajów już uczestniczących w procesie uzyskiwania członkostwa.

Zasada komunikacji podkreśla podstawową rolę, jaką odgrywa w procesie rozszerzenia odpowiednia informacja i komunikacja. Ich celem ma być zapewnienie poparcia decydentów oraz opinii publicznej krajów członkowskich i kandydujących dla tego procesu. Kierując się tymi zasadami, Unia podkreśla potrzebę demokratycznej legitymizacji procesu akcesyjnego i dążenia do maksymalnego zwiększenia przejrzystości tego procesu. Jako główne podmioty odpowiedzialne za przedstawianie społeczeństwom korzyści płynących z rozszerzenia wskazują się rządzący krajów członkowskich Unii Europejskiej.

## 4.5. KLASYFIKACJA BARIER DALSZYCH ROZSZERZE UNII EUROPEJSKIEJ

Bariery dalszych rozszerzeń Unii Europejskiej można analizować w dwóch ujęciach klasyfikacyjnych. Pierwsze dotyczy podziału według źródła pochodzenia danego czynnika wpływającego na akcesję. Bariery w tym ujęciu można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Drugie ujęcie klasyfikacyjne obejmuje podział czynników według ich charakteru. Wyróżnić można tutaj bariery formalnoprawne, polityczne, ekonomiczne oraz społeczno-kulturowe.

### 4.5.1. BARIERY DALSZEGO ROZSZERZENIA WEDŁUG ŹRÓDŁA POCHODZENIA CZYNNIKA

Czynniki, które mogą wpłynąć na sukces kolejnych rozszerzeń, można w tym ujęciu podzielić na dwie grupy. Do grupy czynników zewnętrznych zaliczymy czynniki związane ze zjawiskami widocznymi poza Unię Europejską, przede wszystkim w krajach kandydujących do członkostwa. Czynniki wewnętrzne wynikają natomiast ze zjawisk obserwowanych wewnątrz Unii Europejskiej.

## CZYNNIKI ZEWNĘTRZNE

We wszystkich krajach kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej utrzymuje się duże społeczne poparcie dla akcesji. Elity polityczne oraz większość społeczeństwa popiera członkostwo tych krajów w Unii, traktując je jako szansę na przyspieszenie tempa rozwoju oraz szybkie zniwelowanie dystansu w poziomie życia, jaki dzieli kraje kandydackie od członkowskich. Tym samym głównego zagrożenia dla procesu rozszerzenia można upatrywać nie tyle w potencjalnym spadku poparcia dla członkostwa w krajach kandydackich (wyjątkiem jest tutaj Turcja), ile raczej w możliwości niespełnienia przez te kraje kryteriów członkostwa. Z uwagi jednak na znaczenie, jakie społeczeństwa i rządy krajów kandydackich przypisują uzyskaniu członkostwa w Unii, można założyć, że podobnie jak w przypadku dotychczasowych rozszerzeń, kraje kandydujące obecnie do członkostwa w UE dołożą wszelkich starań, aby spełnić kryteria akcesyjne w stopniu umożliwiającym im zostanie członkami Unii.

## CZYNNIKI WEWNĘTRZNE

Do najważniejszych czynników obserwowanych wewnątrz Unii Europejskiej mogących stanowić bariery dalszego rozszerzenia UE można zaliczyć:

- niesprzyjające nastawienie dotychczasowych krajów członkowskich do dalszego rozszerzenia (głównie kraje UE-15),
- niejasne stanowiska rządów krajów członkowskich wobec kwestii rozszerzenia,
- postrzeganie procesów pogłębienia oraz poszerzenia (w ujęciu geograficznym) integracji jako procesów dychotomicznych,
- brak podstaw traktatowych do przyjęcia nowych członków.

### Niesprzyjające nastawienie dotychczasowych krajów członkowskich do dalszego rozszerzenia

Jak wspomniano, proces akcesji cieszy się poparciem zarówno elit, jak i większości społeczeństwa państw kandydackich. Inna sytuacja występuje jednak w krajach będących już członkami Unii, zwłaszcza w krajach UE-15. Niechęć elit, a przede wszystkim społeczeństw krajów zachodnioeuropejskich do dalszego rozszerzenia Unii można zaobserwować na kilku płaszczyznach.

Na płaszczyźnie politycznej uwidoczniła się ona m.in. w odrzuceniu przez społeczeństwa Francji i Holandii Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Kampania przeciwników traktatu w tych krajach skupiała się m.in. na kwestii dalszego rozszerzenia Unii. Ich zdaniem odrzucenie traktatu miało zapewnić, że droga do szybkiego członkostwa nowych krajów w UE (chodziło tu przede wszystkim o Turcję) zostanie na jakiś czas zamknięta. Na płaszczyźnie ekono-

micznej niechęci do rozszerzenia uwidoczniła się w postaci obaw przed wzrostem bezrobocia oraz przenoszeniem miejsc pracy do nowych krajów członkowskich. Tym samym społeczeństwa niektórych krajów UE-15 winno utrzymać się w tych krajach niskie tempo wzrostu oraz wysokie bezrobocie obarczyły kraje przystępujące do Unii oraz aspirujące do członkostwa.

W przypadku obu wymienionych płaszczyzn największym problemem wydaje się niedostateczne informowanie społeczeństw dotychczasowych krajów członkowskich oraz niewystarczająca komunikacja na płaszczyźnie instytucji wspólnotowych i rządów krajów członkowskich z jednej strony oraz społeczeństw państw członkowskich z drugiej. Brak wyczerpujących i przejrzystych informacji na temat korzyści i kosztów gospodarczych, politycznych oraz społecznych rozszerzenia powoduje, że społeczeństwa krajów członkowskich postrzegają rozszerzenie jako proces, w którym całe korzyści znajduje się po stronie krajów przystępujących, natomiast całe koszty ponoszą dotychczasowe kraje członkowskie<sup>7</sup>. Przykładowo, w Austrii, Francji, Luksemburgu oraz Niemczech przeciwne dalszemu rozszerzaniu Unii jest ponad 60% społeczeństwa. Zupełnie inna sytuacja występuje w nowych krajach członkowskich. Ponad 70% społeczeństwa na Litwie, w Polsce oraz w Słowenii opowiada się za kontynuowaniem procesu rozszerzenia<sup>8</sup>.

Wyniki badań dotyczących poparcia społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej dla dalszego jej rozszerzania zawarto w tabeli 4.1.

Tabela 4.1. Stosunek społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej do dalszego rozszerzania UE według badań Eurobarometru (czerwiec 2007 r.)

Państwo	Procent odpowiedzi twierdzących <sup>a</sup>
Polska	76
Litwa	68
Słowenia	67
Rumunia	67
Hiszpania	65
Cypr	65
Republika Czeska	64
Węgry	64
Malta	62
Słowacja	59
Bułgaria	58
Grecja	56
Łotwa	56

<sup>7</sup> W. Manteuffel, *Rozszerzenie...*

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb67/eb67\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.htm), dost. p. 30.11.2007.

cd. tabeli 4.1

Państwo	Procent odpowiedzi twierdzących <sup>a</sup>
Estonia	55
Szwecja	52
Dania	51
Portugalia	51
Holandia	50
średnia dla UE-27	49
Włochy	48
Belgia	44
Irlandia	42
Wielka Brytania	41
Finlandia	39
Niemcy	34
Francja	32
Austria	28
Luksemburg	25

<sup>a</sup> procent odpowiedzi twierdzących na pytanie: Czy popierasz rozszerzenie Unii Europejskiej o nowe kraje członkowskie w najbliższych latach?

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Eurobarometer 67 – Public Opinion in the European Union*, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb67/eb67\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.htm).

Wielu autorów zwraca uwagę, że do obecnej sytuacji braku zaufania do Unii Europejskiej ze strony społeczeństw państw członkowskich doprowadziło długoletnie przedstawianie przez elity krajów członkowskich układowych reform jako koniecznych ze względu na zobowiązania podjęte wobec partnerów z UE. Rządy krajów członkowskich przedstawiały się tym samym jako obrońcy interesów swoich społeczeństw przed zakusami rządów pozostałych partnerów oraz instytucji unijnych. Nie można więc dziwić obecną sytuacją, w której społeczeństwa krajów UE-15 uważają, że rozszerzenie Unii musi nieuchronnie prowadzić do transferu środków finansowych oraz masowego przenoszenia produkcji do krajów do niej przystępujących.

Bardzo duży wpływ na kwestię postrzegania procesu rozszerzenia Unii Europejskiej ma percepcja korzyści i kosztów wynikających z rozszerzenia wśród elit rządzących oraz społeczeństw państw członkowskich. Wielu specjalistów<sup>9</sup> zwraca uwagę na fakt, że rządy krajów członkowskich w przypadku wschodniego rozszerzenia Unii promowały w swoich społeczeństwach koncepcję, zgodnie z którą rozszerzenie jest „gr o sumie zerowej”. Z koncepcji tej wynikało, że wszystkie koncesje na rzecz krajów kandydujących będą równoznaczne z uszczu-

<sup>9</sup> Między innymi opinia P. Stephensa, w: M. Wallner, *Bariery poszerzenia Unii Europejskiej*, Materiały Portalu Spraw Zagranicznych, [www.psz.pl](http://www.psz.pl), październik 2007.

pleniem korzyści dla społeczeństw dotychczasowych krajów członkowskich. Badania naukowe dowodzą jednak, że jest odwrotnie. Szacunkowe koszty wschodniego rozszerzenia po stronie UE-15 były minimalne: wyniosły około 0,025% dochodu narodowego brutto w Unii oraz niecałe 7% unijnego budżetu<sup>10</sup>. Władze państw UE-15 odniosła ponadto wyraźną korzyść z liberalizacji handlu z krajami kandydującymi do Unii.

Istotne znaczenie w tym obszarze ma kwestia członkostwa w Unii Europejskiej Turcji. Z uwagi na liczbę ludności, specyfikę religijną i kulturową, strukturę gospodarki, a także położenie geopolityczne, członkostwo tego kraju miałooby z całą pewnością bardzo duży wpływ na funkcjonowanie Unii. Problem członkostwa Turcji w UE został szerzej omówiony w podrozdziale 4.6.3.

### Niejasne stanowiska rządów krajów członkowskich wobec kwestii rozszerzenia

Niechęć społeczeństw niektórych państw członkowskich do dalszego rozszerzania Unii Europejskiej znalazła swoje odbicie w działaniach władz tych krajów. Przykładem mogą być działania władz Francji, które wprowadziły przepis nakazujący przeprowadzenie ogólnonarodowego referendum w sprawie doraźnej zgody społeczeństwa tego kraju na przyjęcie nowego państwa do Unii. Ogólnie, najbardziej ambiwalentne stanowisko wobec tego procesu zajmują władze państw UE-15 (z nielicznymi wyjątkami, np. Hiszpania i Wielka Brytania). Za kontynuowaniem procesu rozszerzenia opowiadają się natomiast niemal jednogłośnie (oprócz Cypru negatywnie nastawionego do członkostwa Turcji) rządy krajów, które przystąpiły do Unii podczas ostatniego rozszerzenia.

Różnice stanowisk rządów krajów członkowskich wobec celowości dalszego rozszerzania Unii mają bezpośredni wpływ na dynamikę tego procesu. Brak jednoznacznego poparcia dla członkostwa w momencie ratyfikowania traktatów akcesyjnych krajów przystępujących może się zakończyć ich odrzuceniem, a tym samym zablokowaniem akcesji danego kraju czy też grupy krajów. Sytuacja tego typu nie miała jak dotąd miejsca w historii dotychczasowych rozszerzeń Wspólnot Europejskich.

### Postrzeganie procesów pogłębienia oraz poszerzenia (w ujęciu geograficznym) integracji jako procesów dychotomicznych

Niektóre kraje członkowskie, zwłaszcza UE-15, wyrażają obawy, że proces dalszego rozszerzania Unii w ujęciu podmiotowym (przyjmowanie kolejnych krajów członkowskich) jest konkurencyjny w stosunku do procesu pogłębienia integracji (zacieśnianie związków między dotychczasowymi członkami, prze-

---

<sup>10</sup> M. Wallner, *op. cit.*

chodzenie na kolejne szczeble integracji). Kraje te twierdzą, że nadmierne rozciągnięcie Unii w aspekcie geograficznym spowoduje w pewnym momencie (czy to już spowodowało) utratę przez Unię zdolności do pogłębienia integracji wewnątrzgrupowania.

Analizując ten problem w ujęciu historycznym zauważamy, że podobna dychotomia w funkcjonowaniu Wspólnot Europejskich nigdy *de facto* nie miała miejsca. Procesy poszerzania geograficznego oraz pogłębienia integracji w ramach WE zachodziły jednocześnie. Przykładowo, okres przygotowywania i negocjowania zapisów Jednolitego aktu europejskiego zbiegł się w czasie z rozmowami akcesyjnymi dotyczącymi członkostwa we Wspólnotach Hiszpanii i Portugalii. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku kolejnego rozszerzenia Wspólnoty Europejskiej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. do przejścia na kolejny szczebel integracji poprzez utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej. Z uwagi na zalety funkcjonowania w ramach jednolitego rynku europejskiego oraz zmian sytuacji geopolitycznej w Europie, wynikających z upadku bloku komunistycznego, kilka krajów europejskich (państwa członkowskie EFTA) zaczęło w tym okresie interesować się bliżej z nami zamiast ze Wspólnotami, do uzyskania członkostwa w tej organizacji właśnie. Sposobem na rozwiązanie tego problemu miało być, zdaniem krajów WE, utworzenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Presja krajów EFTA, coraz bardziej zainteresowanych uzyskaniem pełnego członkostwa w powstającej Unii Europejskiej, spowodowała jednak, że proces pogłębienia integracji (utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej) oraz jej poszerzenie w ujęciu geograficznym (tzw. czwarte rozszerzenie) przebiegały niemal jednocześnie. Z dniem 1 stycznia 1995 r. trzy dotychczasowe kraje członkowskie EFTA (Austria, Finlandia i Szwecja) zostały członkami utworzonej w 1992 r. Unii Europejskiej.

Obecna sytuacja Unii Europejskiej w tym obszarze jest nieco odmienna. Z uwagi na skalę ostatniego rozszerzenia oraz odrzucenie przez dwa kraje traktatu konstytucyjnego (przewidującego m.in. reformę instytucjonalną), uzyskanie zgody wszystkich członków Unii w dziedzinach o zasadniczym znaczeniu dla przyszłego ugrupowania (a do takich należą pogłębienie integracji) może okazać się trudne.

W przeszłości, gdy liczba krajów członkowskich była mniejsza, przekonanie kraju niezdecydowanego było możliwe dzięki pewnym koncesjom na jego rzecz, dokonywanym przez inne kraje członkowskie. W ten sposób swoje specjalne przywileje uzyskała Wielka Brytania (m.in. rabat brytyjski, możliwość pozostawania poza Unią Gospodarczą i Walutową oraz strefą Schengen) czy też Dania (m.in. możliwość pozostawania poza Unią Gospodarczą i Walutową, wyłączenia dotyczące uczestnictwa w strefie Schengen, współpracy obronnej Unii Europejskiej oraz zasad obywatelstwa europejskiego).

Obecnie wpływ na proces pogłębienia integracji w ramach Unii poprzez tego typu działania jest mało prawdopodobny. Uwzględnienie postulatów zgłaszanych przez każdy z 27 krajów członkowskich oraz przyznanie niektórym z nich prawa do trwałego zawieszania obowiązywania części *acquis communautaire* w obszarach dla tych krajów „trudnych lub niemożliwych” do zaakceptowania doprowadziłoby do paraliżu procesu pogłębienia integracji.

Najbardziej istotna dla przyszłości procesu rozszerzania Unii Europejskiej wydaje się kwestia szybkiego wprowadzenia nowego rozwiązania instytucjonalnego, bez którego trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie rozszerzonej Unii.

Przedstawianie procesów pogłębienia integracji oraz poszerzania ugrupowania o nowe kraje jako dychotomicznych ma w przypadku Wspólnot Europejskich długą historię. Obawa, że na skutek zwiększenia liczby członków ugrupowania nastąpi osłabienie więzów integracyjnych i że niektóre kraje członkowskie, pojawiały się właśnie w przypadku każdego rozszerzenia WE<sup>11</sup>. Problem spójności Wspólnot po rozszerzeniu dotyczy wielu sfer: gospodarczej, politycznej, społeczno-kulturowej. Jednak z punktu widzenia efektywności funkcjonowania ugrupowania największe znaczenie ma spójność systemu instytucjonalno-decyzyjnego. Nie da się ukryć, że każde kolejne rozszerzenie prowadzi do zakłócenia funkcjonalności powyższego systemu bądź okresowo (nowy system podziału głosów w instytucjach, dopracowanie krajowych struktur podejmowania decyzji), bądź te permanentnie (rosnąć trudno ci w podejmowaniu decyzji wymagających konsensusu).

### Brak podstaw traktatowych do przyjęcia nowych członków

Obowiązujące obecnie rozwiązanie instytucjonalne, zapisane w traktacie nicejskim, opisuje funkcjonowanie Unii Europejskiej w maksymalnym składzie członkowskim 27 krajów. Przyjęcie nowych krajów do Unii nie jest w praktyce możliwe bez poważnych zmian w obszarze instytucjonalnym oraz mechanizmów decyzyjnych. Zmiany tego typu przewidywał traktat konstytucyjny, odrzucony w 2005 r. w referendach we Francji i Holandii. Tym samym losy dalszego rozszerzenia Unii zostały powiązane z losami tego traktatu, a przynajmniej pewnych zapisów (dotyczących reformy instytucjonalnej), które znalazły się w traktacie.

Czy eksperci zwraca uwagę, że odpowiednia modyfikacja systemu instytucjonalnego oraz metody podziału kompetencji i głosów mogłyby być ujęte w traktacie akcesyjnym danego kraju. Decyzja co do wejścia w życie traktatu akcesyjnego wyrażana jest bowiem przez każdy kraj członkowski oraz kandydacki poprzez procedurę parlamentarną lub poprzez ogólnokrajowe referendum. Jednak znaczenie takiego traktatu byłoby wówczas tak duże, że referendum

<sup>11</sup> *Ibidem*.

w jego sprawie mogłoby zostać przez społeczeństwa krajów Unii uznane za referendum dotyczące szerszych kwestii, nieznajdujących się bezpośrednio w jego treści. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku traktatu reformującego Unię Europejską, jakim miał być traktat konstytucyjny. Możliwa byłaby wtedy również sytuacja, w której dany kraj członkowski odrzuciłby traktat z powodu sprzeciwu wobec pewnych zapisów instytucjonalnych w nim zawartych, mimo braku obiekcji co do akcesji kraju, którego traktat bezpośrednio by dotyczył.

Wpływ impasu w reformie instytucjonalnej na przyszłość rozszerzenia Unii Europejskiej można zaobserwować na przykładzie Chorwacji. Początkowo data przystąpienia tego kraju do Unii została ustalona w przybliżeniu na 2009 r., obecnie uważa się, że nastąpi to prawdopodobnie dopiero po rozstrzygnięciu losów traktatu Lizbońskiego (około 2010 r.) i dokonaniu przeglądu budżetu unijnego, który jest planowany na lata 2008–2009<sup>12</sup>.

#### 4.5.2. BARIERY DALSZEGO ROZSZERZENIA WEDŁUG CHARAKTERU CZYNNIKA

Za najważniejsze bariery dalszych rozszerzeń Unii Europejskiej, klasyfikowane według charakteru czynnika, należy uznać bariery: formalnoprawne, polityczne, ekonomiczne oraz społeczno-kulturowe.

##### BARIERY FORMALNOPRAWNE

Bariery formalnoprawne wynikają z charakteru członkostwa w tej organizacji, które jest warunkowo otwarte. Oznacza to, że państwa zainteresowane uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej mogą zgłosić prawnie zasadny wniosek o członkostwo w momencie, gdy spełnia wszystkie kryteria tego członkostwa. Kryteria te można ogólnie podzielić na geopolityczne oraz merytoryczne.

Kryterium geopolityczne określa, że krajami członkowskimi Unii mogą być jedynie kraje europejskie. W unijnych traktatach nie została jednak zawarta definicja „kraju europejskiego”. O tym, czy wniosek akcesyjny danego kraju jest zasadny w obszarze kryterium geograficznego, decydująka dorazowo kraje członkowskie UE, biorąc pod uwagę głównie położenie geograficzne kraju. Na podstawie tego kryterium w 1987 r. Rada odrzuciła wniosek akcesyjny Maroka, przyjął natomiast wniosek Turcji (niewielka część tego kraju geograficznie znajduje się w Europie). W latach dziewięćdziesiątych XX w. państwa członkowskie zaakceptowały również wniosek akcesyjny Cypru, mimo że geogra-

<sup>12</sup> W. Manteuffel, *Rozszerzenie...*

ficznie kraj ten znajduje się w Azji<sup>13</sup>. W przypadku tego kraju uznano jednak, że w sensie cywilizacyjno-kulturowym jest on krajem europejskim.

Merytoryczne kryteria członkostwa zostały sformułowane podczas spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 r., a następnie potwierdzone w traktacie amsterdamskim, w znowelizowanym art. 49 TUE. Kryteria te można ogólnie podzielić na polityczne, ekonomiczne oraz wolicjonalne<sup>14</sup>. Polityczne kryteria nabycia członkostwa dotyczą istnienia w kraju kandydackim demokratycznego państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka i praw mniejszości. Ekonomiczne kryteria uzyskania członkostwa dotyczą istnienia w kraju kandydackim funkcjonującej gospodarki rynkowej oraz występowania zdolności sprostanienia konkurencji i presji sił rynkowych wewnątrz Unii. Wolicjonalne kryteria uzyskania członkostwa obejmują wolę oraz zdolność kraju kandydackiego do przyjęcia i wykonywania zobowiązań członkowskich oraz celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej. Podstawowym miernikiem tej zdolności jest stopień dostosowania prawa kraju członkowskiego do unijnego dorobku prawnego. W przypadku ostatniego kryterium wielu autorów zwraca uwagę na to, że wymagania od kraju kandydackiego, aby już przed przystąpieniem do organizacji międzynarodowej przyjął we własnym prawodawstwie cały jej dorobek prawny, budzi powątpiewanie<sup>15</sup>.

Jeszcze przed zakończeniem wschodniego rozszerzenia (m.in. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 15–16 czerwca 2006 r.) przywódcy krajów Unii Europejskiej rozważali dodanie do katalogu kryteriów kopenhaskich warunku zdolności integracyjnej Unii. Dokumenty unijne definiowały zdolność integracyjną UE jako „zdolność do realizacji celów spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej w ramach danej sytuacji budżetowej”. Ostatecznie zdolność integracyjna nie została włączona do grupy kryteriów członkostwa w Unii. Realna (mimo braku zapisów traktatowych) zdolność Unii Europejskiej do przyjęcia nowych krajów członkowskich pozostaje jednak jedną z ważnych barier integracji.

Do formalnoprawnych barier rozszerzenia Unii można natomiast zaliczyć skomplikowaną procedurę nabycia członkostwa, a zwłaszcza jej ostatni etap, tj. ratyfikację traktatu akcesyjnego przez wszystkie państwa członkowskie oraz państwo (lub państwa) kandydujące. Obecnie w większości krajów członkowskich obowiązuje parlamentarna procedura ratyfikacji traktatów akcesyjnych, przewidująca wyrażenie zgody na akcesję przez parlament danego kraju członkowskiego. Wyjątkiem jest Irlandia i Francja, gdzie zgoda taka musi być wyrażona w drodze ogólnonarodowego referendum. W przypadku tego ostatniego

<sup>13</sup> M. Wallner, *op. cit.*

<sup>14</sup> Z.J. Pietra, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, za: M. Wallner, *op. cit.*

<sup>15</sup> Między innymi Jan Zielonka i András Inotai.

kraju odpowiednia poprawka do konstytucji została wprowadzona w styczniu 2005 r. z myślą o ewentualnej akcesji Turcji (referendum nie było wymagane w przypadku akcesji Bułgarii i Rumunii z dniem 1 stycznia 2007 r., nie było również konieczne w przypadku ewentualnej akcesji Chorwacji). Przeprowadzenie ogólnonarodowego referendum w sprawie przyjęcia traktatu akcesyjnego Turcji zapowiedziała również Austria<sup>16</sup>.

## BARIERY POLITYCZNE

Bariery polityczne dalszego rozszerzania Unii Europejskiej dotyczą przede wszystkim trzech kwestii:

- obawy przed zmianą politycznego układu sił między państwami członkowskimi na skutek rozszerzenia,
- obawy państw kandydujących przed utratą suwerenności (scedowaniem części suwerenności czy też raczej zawieszeniem jej wykonywania w danym obszarze) jako efektu udziału w ponadnarodowym ugrupowaniu integracyjnym,
- obawy przed wejściem w konflikt interesów z przeciwnymi rozszerzeniu państwami trzecimi.

Jeżeli chodzi o pierwszą kwestię, to należy uznać, że rozszerzenie kandydującego ugrupowania integracyjnego prowadzi do zmiany wewnętrznego układu sił w ugrupowaniu. Długość do ustalenia nowego podziału wpływów między siłami z poszukiwaniem nowej równowagi politycznej między państwami członkowskimi oraz dążeniami do podkreślenia swoich wpływów przez najsilniejsze państwa. W przypadku wschodniego rozszerzenia UE największe znaczenie miały obawy niektórych krajów członkowskich (przede wszystkim Francji), że nowe państwa członkowskie będą prowadziły „zbyt proamerykańską” politykę zagraniczną.

Obawy formułowane przez kraje kandydujące w przypadku drugiej kwestii dotyczą m.in.:

- braku formalnej możliwości wystąpienia z Unii,
- nadrzędności celów wspólnotowych nad celami krajów członkowskich,
- silnej pozycji biurokracji unijnej w systemie decyzyjnym Unii,
- utraty niezależności polityki walutowej,
- prymatu prawa wspólnotowego nad krajowym,
- głosowania większością w unijnych instytucjach i braku możliwości blokowania niekorzystnych dla konkretnego kraju rozwiązań,
- możliwości wystąpienia zaburzeń w rozwoju regionów, wynikających z przyciągania silnych gospodarczo regionów krajów siedziskich.

<sup>16</sup> M. Wallner, *op. cit.*

Jeśli chodzi o trzeci kwestii (konflikt interesów z krajami trzecimi), to pojawiła się ona w przypadku wschodniego rozszerzenia w postaci obaw niektórych krajów kandydackich, że członkostwo w UE może skutkować znacznym pogorszeniem stosunków z Rosją. W największym stopniu obawy te dotyczyły krajów byłego ZSRR oraz w mniejszym stopniu pozostałych krajów kandydackich, które w przeszłości były członkami bloku sowieckiego. Obawy przed pogorszeniem stosunków z Rosją wynikały z faktu, że kraj ten jest ważnym elementem systemu europejskiego i światowego bezpieczeństwa, głównym dostawcą surowców energetycznych dla wielu krajów europejskich, dużym rynkiem zbytu i obszarem lokalizacji inwestycji. Niektóre kraje Unii traktują ponadto rozwijanie stosunków z Rosją jako formę budowania przeciwwagi dla światowej pozycji Stanów Zjednoczonych. Jeśli chodzi o potencjalne przyszłe rozszerzenia Unii Europejskiej, to obawa przed pogorszeniem stosunków z Rosją dotyczy może np. Ukrainy czy Mołdowy.

#### BARIERY EKONOMICZNE

Bariery ekonomiczne wynikają głównie z obaw, widocznych zarówno w krajach członkowskich jak i kandydujących do Unii Europejskiej, że rozszerzenie tej organizacji o nowych członków musi się wiązać z wystąpieniem pewnych negatywnych zjawisk i procesów gospodarczych.

Jeśli chodzi o obawy państw członkowskich Unii, to największe znaczenie ma kwestia kosztów rozszerzenia. Kraje członkowskie obawiają się, że przyjęcie do UE nowych państw, choć istotnie nie spowoduje poziomu rozwoju nie do tychczasowego państwa członkowskiego, musi wiązać się z koniecznością zwiększenia wydatków z unijnego budżetu. Ponieważ składki do wspólnego budżetu, opłacane przez nowe kraje członkowskie, najczęściej nie są w stanie pokryć tego wzrostu wydatków, faktycznymi podmiotami finansującymi rozszerzenie są do tychczasowi płatnicy netto (największe i najbogatsze kraje Unii). Z uwagi na zauważalne od dłuższego czasu deficyty płatników netto (m.in. Niemiec i krajów skandynawskich) do zrównoważenia swoich wpłat i wypłat z budżetu Unii, finansowanie przyszłych rozszerzeń może napotkać istotne trudności. Z kolei kraje kandydujące do członkostwa, ze względu na dystans w poziomie rozwoju gospodarczego, jakie dzieli je od krajów członkowskich, starają się wynegocjować takie warunki finansowe członkostwa, aby przynajmniej w początkowym okresie po akcesji być beneficjentami netto unijnego budżetu.

Szczególne opór w tym obszarze istnieje, jeśli chodzi o akcesję Turcji. Z uwagi na znacznie niższy niż średni dla UE poziom rozwoju oraz bardzo duże znaczenie tradycyjnego rolnictwa, przyjęcie tego kraju do Unii najprawdopodobniej oznaczałoby, że na długie lata stałby się on beneficjentem netto unijnego budżetu. Analizy wielu instytutów badawczych oraz Komisji Europejskiej wy-

kazuj, że rozszerzenie Unii o Turcję wiązałoby się z wyższymi kosztami dla unijnego budżetu niż skumulowane koszty wschodniego rozszerzenia<sup>17</sup>.

Obawy co do kosztów rozszerzenia Unii Europejskiej dotyczą nie tylko związania się z udziałem krajów członkowskich do wspólnotowego budżetu, ale również zmian kierunków wydatków z budżetu. Zastrzeżenia w tej ostatniej dziedzinie zgłaszają z kolei kraje będące dotychczasowymi najwyszymi beneficjentami wspólnotowego budżetu (zwłaszcza jeżeli chodzi o fundusze strukturalne). Podobnie jak w przypadku kwestii składek do budżetu, najwyższe opory w zakresie kierunków wydatkowania środków z unijnego budżetu budzi akcesja Turcji. Uzyskanie członkostwa przez ten kraj doprowadziłoby do znacznego obniżenia średniego unijnego poziomu PKB *per capita*. Fakt ten skutkowałby tym, że ze względów statystycznych wiele regionów krajów członkowskich dotychczas będących beneficjentami unijnej polityki regionalnej utraciłoby prawo do korzystania z pomocy finansowej. Podobna sytuacja wystąpiła już w przypadku wschodniego rozszerzenia Unii, które napotkało opór dotychczasowych najwyższych beneficjentów polityki regionalnej (Grecja, Hiszpania, Portugalia).

Kolejną kwestią związaną z rozszerzeniem, postrzeganą w krajach Unii jako potencjalne zagrożenie, jest wzrost konkurencji na rynku unijnym spowodowany pojawieniem się na nim przedsiębiorstw z nowych krajów członkowskich. Człysto przedsiębiorstwa konkurencyjne wobec firm z dotychczasowych krajów członkowskich, co wynika zarówno z generalnie niższych kosztów produkcji w nowych krajach członkowskich oraz czysto niskich w tych krajach obciążeń fiskalnych, jak i w znacznym stopniu z wysokiej aktywności i innowacyjności lokalnych przedsiębiorców. Konkurencyjność ta może zostać dodatkowo wzmocniona po akcesji, m.in. z uwagi na dostosowywanie się lokalnych przedsiębiorstw do standardów jednolitego rynku europejskiego, a także delokalizację produkcji z dotychczasowych do nowych krajów członkowskich.

Dotychczasowe kraje członkowskie Unii Europejskiej wyrażają także obawy przed<sup>18</sup>:

- odpływem kapitału,
- zalewem rynków tanimi produktami rolnymi z nowych krajów członkowskich,
- napływem taniej siły roboczej i spadkiem poziomu zatrudnienia w rodzinnych obywateli,
- bankructwem małych firm na skutek zwiększonej konkurencji na rynku unijnym,

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> *Ibidem.*

destabilizacj społeczn w wyniku napływu du ej liczby imigrantów i wzrostu bezrobocia.

W przypadku krajów przystupuj cych do Unii obawy zwi zane z rozszerzeniem dotycz podobnych kwestii jak w przypadku dotychczasowych krajów członkowskich. Chodzi tu przede wszystkim o: koszty rozszerzenia, pozycj netto nowych krajów UE we wspólnotowym bud ecie oraz zdolno do sprostan konkurencji na unijnym rynku.

Obawy odno nie do kosztów rozszerzenia w przypadku krajów przystupuj cych wynikaj z konieczno ci dostosowania si gospodarek tych krajów do reguł, norm i standardów Unii Europejskiej. Wydatki na wdrowienie norm dotycz cych jako ci towarów i usług, przepisów dotycz cych bezpiecze stwa i higieny pracy, norm sanitarnych, epidemiologicznych czy te ekologicznych ponoszone s nie tylko przez bud et pa stwa przystupuj cego, ale równie w znacznym stopniu przez przedsi biorstwa krajowe.

Kraje przystupuj ce obawiaj si tak e, podobnie jak dotychczasowe kraje członkowskie, uzyskania statusu płatnika netto do bud etu. Wielko wpłat poszczególnych pa stw do unijnego bud etu zale y głównie od ich potencjału ekonomicznego mierzonego wielko ci produktu krajowego (lub narodowego) brutto. Zatem obawy przed uzyskaniem w momencie członkostwa statusu płatnika netto do unijnego bud etu dotycz przede wszystkim pa stw o du ym potencjale gospodarczym czy te wysokim poziomie rozwoju gospodarczego (przykładowo, w przypadku ewentualnej akcesji Norwegii lub Szwajcarii). Obawy w tej dziedzinie zgłaszały jednak tak e kraje przystupuj ce o ni szym poziomie rozwoju (np. Polska). Lk przed uzyskaniem statusu płatnika netto wynikał w ich przypadku m.in. z obawy przed mo liwo ci niepełnego wykorzystania przez te kraje rodków, które Unia postawiła do ich dyspozycji po akcesji (m.in. z uwagi na konieczno współfinansowania projektów).

Du y wpływ na postawy społeczne stw potencjalnych krajów kandydackich wobec członkostwa w Unii Europejskiej ma równie obawa przed lepszymi jako ciowo produktami i usługami pochodz cymi z krajów członkowskich. Kraje nieb d ce członkami ugrupowa integracyjnych maj du swobod kształtowania zarówno swojej polityki handlowej ( rodk taryfowe, pozataryfowe i parataryfowe), jak i instrumentów wspierania krajowego przemysłu (subwencje). W przypadku przystupienia do Unii Europejskiej krajowi producenci ochron i wsparcie pa stwa trac (stopniowo) ju od momentu rozpocz cia rozmów akcesyjnych. Jednym z kryteriów decyduj cych o post pie negocjacji jest bowiem stopie otwarcia gospodarki kraju kandydackiego. Szczególnie zagro one s bran e, których konkurencyjno jest w du ym stopniu zale na od stopnia ochrony krajowego rynku przed dost pem towarów zagranicznych (przykładowo w Polsce – hutnictwo i przemysł stoczniowy).

Kraje przystępujące do Unii obawiają się także<sup>19</sup>:

- napływu obcego kapitału oraz wykupu ziemi przez cudzoziemców,
- odpływu wykwalifikowanej siły roboczej, który wynika z otwarcia dostępu do unijnego rynku pracy,
- wystąpienia szoku akcesyjnego, wynikającego z niedostosowania się przedsiębiorstw krajowych do wymogów unijnych i postępującej za tym fali bankructw,
- utraty tradycyjnych kontaktów handlowych z krajami trzecimi w wyniku przystąpienia do unii celnej (efekt przesunięcia).

#### BARIERY SPOŁECZNO-KULTUROWE

Bariery społeczno-kulturowe rozszerzenia w znacznie większym stopniu niż bariery polityczne i ekonomiczne są kształtowane przez emocje. To właśnie w tym obszarze najmocniej dochodzi do głosu osoby i podmioty niechętnie dalszemu rozszerzaniu Unii Europejskiej, nie tylko przekazując merytoryczne wiadomości na temat negatywnych skutków rozszerzenia, ale także kształtując stereotypy, mity i uprzedzenia na ten temat. Często zwraca się uwagę na fakt, że z powodu występowania w społeczeństwach krajów członkowskich Unii permanentnego deficytu wiedzy na temat jej funkcjonowania, działania opierające się na odwołaniu do niewiedzy często są skuteczne.

Najczęściej artykułowanymi w krajach kandydackich obawami społeczno-kulturowymi związanymi z rozszerzeniem Unii Europejskiej jest możliwość osłabienia tożsamości narodowej kraju przystępującego, wynikająca z rozpowszechniania się na skutek akcesji obcych wzorców kulturowych. Z kolei po stronie krajów członkowskich Unii największym problemem jest potencjalne zagrożenie, jakie rozszerzenie może nieść dla tożsamości ugrupowania. Zagadnienie to jest bardzo często poruszane w dyskusjach na temat członkostwa w Unii Europejskiej Turcji oraz Ukrainy. Kolejną często formułowaną w tym obszarze obawą wynika z kwestii swobodnego przepływu osób na jednolitym rynku europejskim. Swoboda ta ma doprowadzić, zdaniem eurosceptyków, do głębokich zmian w strukturze etnicznej krajów członkowskich, wynikających z masowych migracji o podłożu ekonomicznym.

---

<sup>19</sup> *Ibidem.*

## 4.6. BARIERY ROZSZERZENIA DLA POTENCJALNYCH KRAJÓW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

### 4.6.1. UWAGI WST PNE

Analiza barier dalszego rozszerzenia w odniesieniu do potencjalnych krajów członkowskich dotyczy b dzie trzech grup pa stw: krajów Zachodnich Bałkanów, Turcji oraz pozostałych krajów s siedzich Unii, w tym głównie krajów obj tych now polityk s siedzictwa Unii Europejskiej.

Podstawowe dane ekonomiczne dotycz ce potencjalnych przyszłych krajów członkowskich Unii Europejskiej przedstawiono w tabeli 4.2.

Tabela 4.2. Porównanie podstawowych warto ci ekonomicznych krajów aspiruj cych do członkostwa w Unii Europejskiej w 2006 r. (dane MFW)

Wyszczególnienie	Ludno (w mln)	PKB (w mld euro)	PKB <i>per capita</i> (w euro)	Procent PKB <i>per capita</i> w UE-27 (UE-27 = 100)
Unia Europejska	493,0	11597	23524	100,0
Turcja	72,6	313	4307	18,3
Albania	3,2	7	2309	9,8
Bo nia i Hercegowina	4,0	9	2297	9,8
Chorwacja	4,4	34	7612	32,4
Macedonia	2,0	5	2436	10,4
Serbia i Czarnogóra <sup>a</sup>	8,4	21	2523	10,7

<sup>a</sup> dane z 2005 r.

ródło: opracowanie własne na podstawie: *European Commission – Trade Issues – Bilateral Trade Relations*, DG Trade 24.08.07, <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>.

Analizuj c dane zawarte w tabeli, mo na zauwa y , e Turcja zdecydowanie dominuje nad pozostałymi krajami kandydackimi, je li chodzi o liczb ludno ci (kraj 16-krotnie ludniejszy ni kolejny kraj, który ju rozpoc ł negocjacje akcesyjne z UE, tj. Chorwacja). Przewaga w wielko ci PKB nie jest ju jednak tak znaczna (PKB Chorwacji jest 9-krotnie mniejszy od PKB Turcji). Najwy szy poziom PKB *per capita* odnotowuje natomiast Chorwacja (ponad 7600 euro), na drugim miejscu znalazła si Turcja, z poziomem wska nika o prawie połow ni szym ni w Chorwacji. W przypadku pozostałych krajów Bałkanów Zachod-

nich warto PKB *per capita* kształtowała się na poziomie zbliżonym do 2500 euro.

W tabeli 4.3 podano informacje dotyczące wymiany handlowej między Uni Europejską a krajami mającymi realne szanse uzyskania członkostwa w UE.

Tabela 4.3. Handel krajów aspirujących do członkostwa w UE z Uni Europejską w 2006 r. (dane MFW)

Państwo	Eksport		Import		Saldo bilansu
	mln euro	% UE-25 <sup>a</sup>	mln euro	% UE-25 <sup>b</sup>	
Turcja	34865	51,68	42782	39,79	-7917
Albania	449	81,02	1578	68,03	-1129
Bosnia i Hercegowina	1495	69,37	2901	60,15	-1406
Chorwacja	4961	62,22	11645	67,38	-6684
Macedonia	1052	55,26	1310	44,02	-258
Serbia i Czarnogóra <sup>c</sup>	1410	79,90	3796	70,50	-2386

<sup>a</sup> udział eksportu do UE-25 w całości eksportu kraju; <sup>b</sup> udział importu z UE-25 w całości importu kraju; <sup>c</sup> dane z 2005 r.

ródło: opracowanie własne na podstawie: *European Commission...*

W 2006 r. handel z UE-25 miał największe znaczenie dla Albanii oraz Serbii i Czarnogóry (około 80% eksportu oraz około 70% importu tych krajów przypadało na wymianę z Uni). Wymiana z Uni miała z kolei najmniejsze znaczenie dla Turcji i Macedonii (nieco ponad 50% eksportu oraz około 40% importu tych krajów przypadało na UE). Kwestia ta jest interesująca ze względu na to, że oba te kraje rozpoczęły już negocjacje akcesyjne z Uni Europejską.

#### 4.6.2. KRAJE BAŁKANÓW ZACHODNICH

Na politykę Unii Europejskiej wobec tego obszaru w dużym stopniu wpływają kwestie historyczne. Kraje członkowskie Unii pamiętaj, że jest to obszar ostatnich jak dotąd wojen na terytorium europejskim, a zniszczenia spowodowane przez rozpad Jugosławii i będące jego następstwem wojny bałkańskie do dzisiaj nie zostały zlikwidowane, o czym może świadczyć utrzymujące się napięcie w regionie. Fakt, że krajom członkowskim nie udało się zapobiec wojnom w tym regionie, zdecydował o tym, że Unia stara się obecnie zapewnić krajom Bałkanów Zachodnich stabilność i pokój, m.in. poprzez przedstawienie im realnych perspektyw członkostwa.

## STOSUNKI UNIA EUROPEJSKA – KRAJE BAŁKANÓW ZACHODNICH W UJ CIU HISTORYCZNYM

Podstaw stosunków obu stron w okresie tu po zawarciu pokoju z Dayton było tzw. podejście systemowe. Główne cele tego podejścia to<sup>20</sup>:

- ustanowienie i utrzymanie w krajach regionu demokracji i rządów prawa,
- zapewnienie poszanowania mniejszości narodowych i praw człowieka,
- ożywienie aktywności gospodarczej w regionie.

Wzajemna współpraca została wzmocniona w momencie zainicjowania w 2000 r. w Zagrzebiu procesu stabilizacji i stowarzyszenia (*Stabilisation and Association Process, SAP*). Głównym celem procesu jest wspomaganie rozwoju, transformacji i modernizacji państw regionu. Proces ma wspierać także współpracę regionalną (szczególnie ekonomiczną) oraz kompleksowe przemiany systemowe. Zakłada także nawiązanie współpracy państw regionu z Unią Europejską.

W ramach procesu Unia zawiera z państwami regionu układy o stabilizacji i stowarzyszeniu (*Stabilisation and Association Agreements, SAA*). Układy zawierają zapisy o preferencyjnym handlu ze Wspólnotami, a także wskazują kierunki reform, które zdaniem Unii są konieczne w krajach kandydackich ze względu na ewentualną przyszłą akcesję. Ponadto układy:

- regulują zasady udzielania przez Unię pomocy krajom regionu,
- ustanawiają dialog w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych,
- wprowadzają obowiązek konstruktywnej współpracy krajów regionu z Międzynarodowym Trybunałem ds. Zbrodni w byłej Jugosławii.

W czerwcu 2003 r. na szczycie Unia Europejska–Bałkany Zachodnie w Salonikach strona unijna wyraziła swoje poparcie dla idei członkostwa krajów tego regionu w Unii Europejskiej. W trakcie szczytu zatwierdzono tzw. agendę z Salonik obejmującą działania o charakterze przedakcesyjnym oraz podjęto zobowiązanie do ich wspólnego realizowania. Zapisy agendy przewidywały intensyfikację SAP w drodze zawierania układów (partnerstw) europejskich. Strona unijna wskazała w partnerstwach pewne obszary funkcjonowania krajów zachodniobałkańskich, podkreślając, że reformy w tych obszarach będą niezbędne (priorytetowe), jeżeli chodzi o przygotowanie tych krajów do akcesji. Partnerstwa stanowiły także podstawę do przyznawania przez Unię tym krajom środków w ramach programu CARDS.

Od początku 2007 r. różne programy pomocy Unii Europejskiej dla krajów przygotowujących się do akcesji (PHARE, CARDS) zostały zastąpione jednolitym narzędziem w postaci Instrumentu Wsparcia Przedakcesyjnego (*Instrument for Pre-accession Assistance, IPA*). Instrument ten jest przeznaczony dla krajów Bałkanów Zachodnich oraz Turcji.

<sup>20</sup> W. Manteuffel, *Bałkany Zachodnie w drodze do UE*, Materiały Portalu Spraw Zagranicznych, www.psz.pl, styczeń 2007.

W 2005 r. Komisja Europejska przygotowała tzw. *road map* dla Bałkanów Zachodnich, będącego rodzajem harmonogramem zacieńniania wzajemnych stosunków oraz spisem etapów, niezbędnym z dniem Komisji na drodze akcesji krajów tego regionu do UE.

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Salzburgu w marcu 2006 r. ministrowie spraw zagranicznych krajów Unii Europejskiej potwierdzili, że kraje Bałkanów Zachodnich powinny w przyszłości zostać krajami członkowskimi Unii, oraz wezwali do wzmocnienia współpracy regionalnej między państwami regionu<sup>21</sup>.

#### AKTUALNY STAN STOSUNKÓW KRAJÓW BAŁKANÓW ZACHODNICH Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Z uwagi na występujące między krajami tego regionu różnice (m.in. stopień zaawansowania reform rynkowych, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, stabilizacja polityczna), stosunki poszczególnych krajów z Unią Europejską znajdują się na różnych etapach zaawansowania. Najbardziej zaawansowane są relacje Unii z Chorwacją oraz Macedonią, z którymi to krajami UE prowadzi negocjacje akcesyjne. Pozostałe kraje regionu: Bośnia i Hercegowina, Serbia (oraz Kosowo), Czarnogóra oraz Albania, znajdują się na różnych etapach procesu przedakcesyjnego (negocjacji podpisania lub podpisania układów o stabilizacji i stowarzyszeniu)<sup>22</sup>. Ostatnie raporty monitorujące postępy tych krajów na drodze do członkostwa w Unii opublikowane zostały przez Komisję Europejską 6 listopada 2007 r. Oprócz wyliczenia postępów Komisja wskazała również obszary, które jej zdaniem wymagają szczególnej uwagi oraz intensywnych działań zainteresowanych krajów. Poniżej skrótkowo przedstawiono wymienione obszary<sup>23</sup>.

##### Chorwacja:

- dalsze reformy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości,
- reforma administracji publicznej,
- zwalczanie korupcji,
- zwrócenie szczególnej uwagi na problem praw mniejszości, a zwłaszcza kwestii powrotu uchodźców,
- aktywne zaangażowanie w ściganie zbrodniarzy wojennych.

##### Macedonia:

- reforma policji i wymiaru sprawiedliwości,
- intensyfikacja walki z korupcją,
- pełna implementacja zapisów SAA,

<sup>21</sup> W. Manteuffel, *Balkany Zachodnie...*

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/key\\_documents/reports\\_nov\\_2007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/reports_nov_2007_en.htm), dost. p. 30.11.2007.

<sup>23</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/447>, dost. p. 30.11.2007.

## Albania:

pełna implementacja zapisów SAA,  
 przeprowadzenie przy wsparciu Unii Europejskiej reform politycznych  
 i gospodarczych,  
 zmiana systemu prawa,  
 walka ze zorganizowan przest pczo ci i korupcj .

## Bo nia i Hercegowina:

reforma policji,  
 zacie nienie współpracy z Mi dzynarodowym Trybunałem Karnym ds.  
 byłej Jugosławii,  
 zmiana konstytucji celem budowania sprawniejszego i bardziej demokra-  
 tycznego pa stwa.

## Czarnogóra:

utrzymanie tempa reform politycznych i gospodarczych,  
 intensyfikacja współpracy z Mi dzynarodowym Trybunałem Karnym ds.  
 byłej Jugosławii,  
 wzmocnienie instytucji wewn trznych i administracji,  
 przeprowadzenie reformy s downictwa,  
 zwalczanie zorganizowanej przest pczo ci i korupcji.

## Serbia:

przyj cie konstruktywnego stanowiska wobec przyszło ci Kosowa,  
 zapewnienie rzeczywistej współpracy z Mi dzynarodowym Trybunałem  
 Karnym ds. byłej Jugosławii.

## Kosowo:

rozwi zanie kwestii przyszło ci prowincji,  
 zintensyfikowanie reform w dziedzinie funkcjonowania gospodarki, rz -  
 dów prawa, administracji publicznej,  
 zapewnienie poszanowania praw mniejszo ci oraz ich udziału w instytu-  
 cjach oraz władzach prowincji.

## STOSUNKI KRAJÓW BAŁKANÓW ZACHODNICH Z UNI EUROPEJSK – PODSUMOWANIE

Perspektywa uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej ma dla krajów tego regionu bardzo du e znaczenie. Przewyci enie nast pstw konfliktów, które wyst piły b d wyst puj nadal na tym obszarze, prawdopodobnie nie nast pi bez wydatnej pomocy (nie tylko finansowej) ze strony partnerów zewn trznych. Natomiast oddalenie perspektywy akcesyjnej mo e mie destabilizuj cy wpływ na sytuacj w regionie. Wynika to m.in. z nieufno ci i napi etnicznych utrzymuj cych si wewn trz krajów oraz mi dzy krajami regionu, a tak e poczucia bezsilno ci i apatii, widocznych w społecze stwach tych krajów. W przypadku

zahamowania procesu akcesyjnego oraz utrzymania dotychczasowych ograniczeń w przepływie osób (niechciane przyznawanie wiz przez kraje UE) Bałkany mogły stać się regionem izolowanym, o wysokim ryzyku wystąpienia destabilizacji, konfliktów zbrojnych czy też kryzysu gospodarczego<sup>24</sup>.

W tym czynnikiem, który powinna brać pod uwagę Unia Europejska w stosunkach z krajami tego regionu, jest fakt występowania w społeczeństwach tych krajów niemal powszechnej zgody co do kwestii, że osiągnięcie dobrobytu i stabilności poza procesem integracji z Unią będzie dla nich niemożliwe<sup>25</sup>.

Za najpoważniejsze bariery mogące przeszkodzić w rozszerzeniu Unii Europejskiej o te kraje, należy uznać:

- występowanie w krajach regionu takich zjawisk, jak korupcja, zorganizowana przestępczość, konflikty etniczne, problemy z przestrzeganiem praw człowieka itd.,
- niechęć krajów regionu do rozliczenia okresu wojen domowych (współpracy z Międzynarodowym Trybunałem ds. Zbrodni w byłej Jugosławii),
- możliwość wybuchu kolejnego konfliktu na tle etnicznym (Bosnia, Kosowo, Macedonia).

#### 4.6.3. STOSUNKI UNII EUROPEJSKIEJ Z TURCJĄ

Decyzja o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Turcją została podjęta przez Unię Europejską 17 grudnia 2004 r. na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli. Negocjacje zostały oficjalnie rozpoczęte 3 października 2005 r.<sup>26</sup> Dążenia Turcji do uzyskania członkostwa we Wspólnotach mają jednak bardzo długą historię. Turcja była krajem stowarzyszonym z EWG już od 1973 r. Jednak dalsze zacieśnianie wzajemnych stosunków było przez długi okres dla nich niemożliwe. Tym samym kraj ten od momentu stowarzyszenia czekał ponad 40 lat na rozpoczęcie negocjacji członkowskich ze Wspólnotami. Tak długi okres oczekiwania wynikał z kilku czynników. Za najważniejsze należy uznać:

- dużo niższy niż średni dla WE poziom rozwoju gospodarczego Turcji,
- problemy z zapewnieniem reguł demokracji i przestrzeganiem praw człowieka, praw kobiet oraz praw mniejszości narodowych i etnicznych,
- dominująca rola armii w polityce tureckiej,
- niechęć krajów WE do koncepcji poszerzenia Wspólnot o kraj *de facto* należący do innego kręgu kulturowego,

<sup>24</sup> W. Manteuffel, *Bałkany Zachodnie...*

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> M. Brusilo, *Turcja–Unia Europejska: małżeństwo z rozsądku?*, Materiały Portalu Spraw Zagranicznych, www.psz.pl, styczeń 2007.

problemy z realizowaniem przez Turcję wymogów stawianych jej przez WE w ramach procesu przedakcesyjnego, turecka inwazja na Cypr i ustanowienie tam nieuznawanej przez społeczność międzynarodową Tureckiej Republiki Cypru Północnego, nieuznawanie przez Turcję Republiki Cypru połączone z blokowaniem osobom i towarom z tego kraju dostępu do tureckich lotnisk i portów.

#### CZŁONKOSTWO TURCJI W UNII EUROPEJSKIEJ – ARGUMENTY ZWOLENNIKÓW I PRZECIWNIKÓW

Jak już wcześniej wspomniano, kwestia ewentualnego uzyskania przez Turcję członkostwa w Unii Europejskiej jest jedną z osi dyskusji na temat dalszego rozszerzania Unii, toczącej się w krajach członkowskich tego ugrupowania<sup>27</sup>. Mimo licznych potencjalnych korzyści z przystąpienia Turcji do Unii, w dyskusji na temat uzyskania przez ten kraj członkostwa w UE zdają się dominować argumenty przeciwników rozszerzenia.

Za najważniejsze korzyści dla Unii Europejskiej wynikające z uzyskania przez Turcję członkostwa w tym ugrupowaniu można uznać<sup>28</sup>:

korzyści ekonomiczne wynikające ze wzrostu wzajemnego handlu oraz likwidacji barier w ramach jednolitego rynku europejskiego; ich wystąpienie jest możliwe nawet bez pełnego członkostwa, np. w przypadku uzyskania przez Turcję tzw. uprzywilejowanego partnerstwa, uzyskanie dostępu do tego oraz szybko wzrastającego rynku zbytu, powstanie silnego impulsu dynamizującego Unię (liczne i młode społeczeństwo konsumpcyjne),

łatwiejszy dostęp do złóż surowców w rejonie Morza Kaspijskiego oraz Zatoki Perskiej,

wykorzystanie położenia Turcji w programach TRANSECA (korytarz transportowy Europa–Kaukaz–Azja) oraz INOGATE (wspieranie transportu surowców energetycznych przez kraje siedzibie Unii),

korzyści geopolityczne wynikające z położenia Turcji w regionie – uzyskanie przez Unię realnego wpływu na kształtowanie się sytuacji na Bliskim Wschodzie,

wykorzystanie członkostwa Turcji w Unii do stworzenia pomostu między cywilizacją zachodnią a cywilizacją Islamu; przyjęcie kraju muzułmańskiego doprowadziłoby zarówno do zwiększenia różnorodności kulturowej UE, jak również prawdopodobnie do poprawy stosunków z krajami muzułmańskimi.

<sup>27</sup> Zob. m.in. podrozdział 4.2.

<sup>28</sup> M. Brusilo, *op. cit.*

Z kolei za najważniejsze przeszkody na drodze do uzyskania przez Turcję członkostwa w Unii Europejskiej można uznać<sup>29</sup>:

opór społeczeństwa państw członkowskich, który będzie się prawdopodobnie nasilał wraz z ewentualnymi postępiami procesu akcesyjnego, promowanie przez niektóre państwa członkowskie Unii (Francja, Niemcy) rozwiązań alternatywnych wobec pełnego członkostwa (np. uprzywilejowane partnerstwo), instrumentalne traktowanie procesu akcesji po obu stronach: UE pragnie osłabienia ruchów skrajnych w Turcji, siły tureckie popierają ce akcesji traktują ją jako sposób uzyskania dla siebie większych praw (islamiści, mniejszości), siły przeciwne akcesji (armia) obawiają się utraty władzy na rzecz islamistów oraz odrotu od laickiego modelu państwa, wciąż nierozwiązany spór między Turcją a Republiką Cypru, sytuacja ludności kurdyjskiej zamieszkującej Turcję (mimo znacznego postępu w tej dziedzinie odnotowanego w ostatnich latach, sytuacja zaostrzona amerykańską interwencją w Iraku), negowanie przez stronę turecką skali ludobójstwa Ormian (1915–1916), wykorzystywane przeciwko Turcji zwłaszcza przez diasporę ormiańską we Francji i USA, możliwość ewentualnego uzyskania wpływu na politykę europejską przez ugrupowania muzułmańskie (duża liczba ludności, silne wpływy odradzającego się islamu w społeczeństwie, możliwość masowej migracji z Turcji).

Odsuwając w czasie moment rozpoczęcia faktycznych rozmów akcesyjnych z Turcją, strona unijna przez długie lata unikała odpowiedzi na wiele pytań, jakie pojawiają się w przypadku głębszej analizy tego zagadnienia. Chodzi tutaj m.in. o następujące pytania:

czy Unia Europejska jest w stanie w obecnej sytuacji i w obecnych warunkach przyjąć do grona krajów członkowskich państwo o liczbie ludności bliskiej 80 mln (z tendencją wzrostową), czy możliwe będzie po akcesji przewyższenie duńskich różnic zarówno gospodarczych (niski poziom PKB *per capita*, liczne regiony bardzo zafacowane, nienowoczesna struktura gospodarki), jak i kulturowych – społeczeństwo w przeważającej części muzułmańskie, pełne napięć wewnętrznych, czy dla Unii koncepcja graniczenia z Irakiem, Iranem i innymi krajami regionu jest do zaakceptowania, czy społeczeństwa obu stron procesu w wystarczającym stopniu przyswoiły sobie takie wartości demokratyczne, jak otwartość, pluralizm, tolerancja, różnorodność kulturowa,

---

<sup>29</sup> *Ibidem.*

czy narody europejskie są na tyle otwarte i kosmopolityczne, aby zgodziły się na przyjęcie do struktur Unii narodu z innego kręgu kulturowego, jaka będzie reakcja społeczeństwa tureckiego na masowy napływ zachodniego kapitału oraz przede wszystkim osób, dostosowanie prawodawstwa do *acquis communautaire* – czy możliwa jest reakcja podobna do tej, która wystąpiła w Iranie w odpowiedzi na prozachodnie reformy szacha Rezy Pahlawiego, czy wzrost nastojów antyamerykańskich i antyzachodnich, widoczny w ostatnim okresie zwłaszcza wśród młodzieży tureckiej, będzie się wiązał z wzrostem religijności w tureckim społeczeństwie.

#### AKTUALNY STAN STOSUNKÓW TURCJA–UNIA EUROPEJSKA

Bez uzyskania odpowiedzi na wyżej wymienione pytania obie strony uczestniczące w procesie akcesyjnym nie będą miały gwarancji jego pozytywnego zakończenia. W ostatnim czasie pojawiły się wprawdzie pewne zjawiska mogące wpłynąć na proces akcesji Turcji do Unii, jednak mogą one mieć wpływ zarówno pozytywny, jak i negatywny.

Za pozytywnym zakończeniem procesu akcesyjnego przemawiają m.in. widoczne wysiłki reformatorskie podjęte przez stronę turecką, takie np. jak zmiany w konstytucji, dostosowywanie prawa do norm unijnych, reformy systemu edukacji, liberalizacja gospodarki.

Dużego znaczenia ma wyrażona na poprawę sytuacji prawnej mniejszości kurdyjskiej (prawo do używania języka, stowarzyszania się itp.). Jednak ze względu na dążenia separatystyczne (niepodległość terytorialną) części ludności kurdyjskiej oraz metody stosowane przez Partię Pracujących Kurdystanu, władze tureckie (a *de facto* turecka armia) mają i będą prawdopodobnie miały w przyszłości pretekst do ograniczania demokracji w Turcji z uwagi na wewnętrzne zagrożenie ze strony części ludności kurdyjskiej.

Specyficzna sytuacja wewnętrzna w Turcji powoduje obecnie, że grupami najbardziej popierającymi członkostwo Turcji w Unii są kręgi religijne (m.in. obecna ekipa rządząca) oraz mniejszości narodowe, które te grupy uważają, że wejście do UE wiąże się z ograniczeniem roli armii oraz poprawą sytuacji w dziedzinie przestrzegania praw człowieka (wolność wyznania, prawa mniejszości). Przeciwna akcesji jest przede wszystkim armia, obawiająca się wzrostu znaczenia partii religijnych, odwrotu od przymusowej sekularyzacji, a także wzrostu napięcia na tle narodowo-terytorialnym.

Negatywny wpływ na przyszłość procesu akcesyjnego mają z kolei przede wszystkim pogarszająca się sytuacja w regionie (interwencja USA w Iraku, utworzenie irackiego Kurdystanu) oraz konflikt między wielkim a religijnym odłamem tureckiego społeczeństwa.

Specyficznym cechem procesu akcesyjnego Turcji jest również wpływ, jaki ma na jego przebieg działania konkretnych państw, nawet niebędących uczestnikami procesu. Jednym z krajów, który aktywnie popiera ideę uzyskania przez Turcję członkostwa w Unii Europejskiej, są Stany Zjednoczone. Kraj ten uważa, że przyjęcie Turcji do Unii powinno być formą nagrody za postawę tego kraju w okresie po II wojnie światowej. Turcja była wówczas sojusznikiem Zachodu w czasie zimnej wojny. Po jej zakończeniu znaczenie Turcji dla krajów europejskich zmalało, nie zmieniło się natomiast znaczenie tego kraju dla NATO, a zwłaszcza Stanów Zjednoczonych. Dopiero operacja USA w Iraku doprowadziła do poważnego kryzysu w stosunkach Turcja–USA (brak zgody Turcji na wykorzystanie jej terytorium i przestrzeni powietrznej do celów operacji w Iraku). Stany Zjednoczone są jednak wciąż podmiotem aktywnie wspierającym koncepcję przyjęcia Turcji do Unii Europejskiej. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku krajów członkowskich Unii. Przykładowo, przez wiele lat Niemcy Zachodnie były bardzo przychylnie nastawione do imigrantów z Turcji, jednak obecny opór Niemiec wobec członkostwa tego kraju w Unii wynika w znacznej mierze z wewnętrznie niemieckich problemów z asymilacją mniejszości tureckiej i kurdyjskiej.

#### STOSUNKI TURCJA–UNIA EUROPEJSKA – PODSUMOWANIE

Historia wzajemnych stosunków (wniosek akcesyjny złożony już w latach sześćdziesiątych XX w.) oraz niedawne rozpoczęcie negocjacji stawia rzadko krajów członkowskich oraz unijne instytucje w niewygodnej sytuacji. Z uwagi na opór wewnętrzny zastrzegły one, że wynik negocjacji akcesyjnych z Turcją jest sprawą otwartą. Jednak strona turecka nie chce rozważać innego rozwiązania niż pełne członkostwo.

Załamanie procesu negocjacyjnego mogłoby mieć poważne konsekwencje zarówno dla stosunków dwustronnych, sytuacji w regionie, jak i relacji między Unią a krajami islamskimi. Jeżeli jednak Turcja jest zdecydowana kontynuować przemiany prodemokratyczne oraz prorozwojowe, to jest właściwie skazana na współpracę z Unią, która jest dla niej naturalnym partnerem, zarówno jeżeli chodzi o handel, jak i napływ kapitału, inwestycje czy transfer technologii.

Turcja musi się liczyć z oporem Grecji oraz Cypru wobec jej członkostwa. Bez rozwiązania problemu Tureckiej Republiki Cypru postęp w negocjacjach będzie bardzo wątpliwy. Podobna sytuacja występuje, jeżeli chodzi o opory dużych krajów zachodnioeuropejskich (głównie Francji i Niemiec) wobec tureckiej akcesji.

Jeżeli chodzi o możliwe wyniki negocjacji, to z dużym prawdopodobieństwem można się spodziewać trwałych derogacji (prawdopodobnie w obszarze

swobody przepływu osób oraz polityki rolnej)<sup>30</sup>. Pełne otwarcie unijnego rynku pracy dla tureckich pracowników jest mało prawdopodobne m.in. z uwagi na:

- ju obecnie liczn diaspor tureck w krajach Unii (zwłaszcza w Niemczech),
- problemy z integracj diaspor tureckiej,
- wysoki przyrost naturalny w diasporze tureckiej (kilkakrotnie wy szy ni w populacji rdzennej),
- rosn c niech społecze stw pa stw członkowskich do diaspor tureckiej oraz imigrantów w ogóle,
- du liczb ludno ci Turcji w wieku produkcyjnym zainteresowanej popraw swojej sytuacji materialnej w drodze emigracji,
- liberalny system wizowy Turcji wobec obywateli pa stw b. ZSRR.

Tym samym głównym celem negocjacyjnym krajów Unii mo e si okaza niedopuszczenie obywateli Turcji na obszar jednolitego rynku europejskiego, a pełna akcesja tego kraju do UE b dzie mało prawdopodobna chocia by z uwagi na sił głosu, jak Turcja miałaby po akcesji w unijnych instytucjach. Ewentualne jednak uzyskanie przez Turcj statusu kraju członkowskiego Unii musiałoby si nieuchronnie wi za z konieczno ci przeprowadzenia powa nej reformy instytucjonalnej oraz reformy zasad wspólnej polityki rolnej.

Je li chodzi o bariery po stronie kraju członkowskiego, to warty odnotowania jest fakt, e znaczna cz społecze stwa tureckiego uznaje, i niezale nie od przeprowadzonych przez ten kraj reform Unia Europejska nigdy nie zdecyduje si na przyj cie kraju muzułma skiego. Przekonanie to skutkuje spadkiem poparcia dla akcesji.

#### 4.6.4. INNE KRAJE S SIEDZKIE UNII EUROPEJSKIEJ

Pozostałe kraje s siedzkie Unii Europejskiej, które mo emy uzna za potencjalne kraje członkowskie, mo na podzieli na trzy grupy:

- kraje EOG-EFTA: Islandia, Liechtenstein, Norwegia oraz pozostaj ca poza Europejskim Obszarem Gospodarczym Szwajcaria,
- kraje b. ZSRR: Armenia, Azerbejd an, Biaforu , Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Mołdowa, Rosja, Tad ykistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan,
- kraje południowo ródziemnomorskie: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Maroko, Syria, Tunezja.

---

<sup>30</sup> W. Manteuffel, *Turecki gambit*, Materiały Portalu Spraw Zagranicznych, [www.psz.pl](http://www.psz.pl), pa - dziernik 2007.

Pierwsza grupa obejmuje kraje o ogólnie bardzo wysokim poziomie rozwoju (poziom PKB *per capita* jest wyższa niż średnia dla UE). Można założyć, że w przypadku zgłoszenia przez którykolwiek z tych krajów chęci zostania członkiem Unii, nie miałoby to do czynienia z poważniejszym oporem ze strony krajów członkowskich. Jednak z uwagi na wysoki poziom rozwoju tych krajów, ich przystąpienie do Unii oznaczałoby dla nich najprawdopodobniej stanie się płatnikami netto do unijnego budżetu. Właśnie ten czynnik (niechcąc do finansowania poszczególnych rodzajów unijnej polityki oraz po prostu – słabiej rozwiniętych krajów członkowskich) można uznać za najważniejszą barierę rozszerzenia Unii o te kraje. Zmiana powyższej sytuacji, a tym samym wzrost zainteresowania tych krajów uzyskaniem członkostwa w UE, mogłyby być spowodowane jedynie gwałtownym pogorszeniem się koniunktury gospodarczej tych krajów bądź też wystąpieniem jakichś gwałtownych zjawisk politycznych lub społecznych na skalę ogólnoeuropejską.

W przypadku drugiej grupy krajów, tj. krajów byłego ZSRR, za główne przeszkody ewentualnego rozszerzenia należą czynniki polityczne oraz gospodarcze. Do czynników politycznych można zaliczyć:

niechęć i postawy części społeczeństw tych krajów wobec idei członkostwa w Unii,

niestabilność polityczną tych krajów, problemy z jakością procedur demokratycznych, poszanowaniem praw mniejszości czy też, ogólnie rzecz biorąc, stosowaniem „wartości europejskich” w rozumieniu pewnej grupy wspólnych przekonań, które są podzielane przez wszystkie kraje członkowskie,

obawy społeczeństw krajów Unii i tych ewentualnych akcesyj wyemigrowanych z tych krajów z powodu nasilenia się problemów związanych z przestępczością społeczną i zorganizowaną, handlem narkotykami oraz ludźmi itp.,

problem zdefiniowania ostatecznych granic Unii na Wschodzie – niektóre kraje, uznawane za geograficznie europejskie są mniej zainteresowane uzyskaniem członkostwa w Unii (Białoruś) niż kraje nieleżące w Europie (Armenia, Gruzja).

Za główne bariery gospodarcze mogące przeszkodzić w ewentualnym rozpoczęciu rozmów akcesyjnych z tymi krajami, należy uznać ich przeważnie niski poziom rozwoju oraz niestabilność gospodarczą. Rozpoczęcie rozmów akcesyjnych z tymi krajami byłoby prawdopodobnie możliwe jedynie w sytuacji, gdyby członkostwo krajów byłego ZSRR w Unii miało stać się sposobem na zapewnienie stabilności w regionie bądź też metodą uzyskania przez kraje UE dostępu do złóż i szlaków transportu surowców energetycznych.

Trzecia grupa krajów obejmuje kraje północnej Afryki oraz Azji Mniejszej. Członkowie tych krajów już w przeszłości zgłaszała swoje zainteresowanie uzyska-

niem członkostwa we Wspólnotach Europejskich (Maroko, Tunezja). Jednak zarówno w przeszłości jak i obecnie Unia Europejska nie jest zainteresowana przyjęciem jakiegokolwiek kraju z tej grupy do grona krajów członkowskich. Podobnie jak w przypadku krajów b. ZSRR Unia traktuje kraje ródziemnomorskie przede wszystkim jako zaplecze surowcowe oraz rynki zbytu dla towarów i usług z krajów członkowskich. Wydaje się, że w wypadku tych krajów większe znaczenie niż bariery gospodarcze (niski poziom rozwoju, nienowoczesna struktura gospodarek) mają bariery kulturowe (islam). Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że jeden z krajów tej grupy nie zostanie w najbliższym czasie przewidziany do przystąpienia do Unii Europejskiej.

Wspomniany wcześniej kwestii zakreślenia granic geograficznych dalszego rozszerzenia Unia Europejska starała się rozwinąć, tworząc tzw. nową politykę sąsiedztwa. Polityka ta ma dotyczyć okresu po zakończeniu wschodniego rozszerzenia, a jej głównym celem ma być „stworzenie na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej obszaru dobrobytu i przyjaznego sąsiedztwa, który ma zapewnić stabilność, bezpieczeństwo i pomimo ugrupowania”<sup>31</sup>. Jednym z elementów tej polityki jest tzw. nowy instrument finansowy (Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa), mający finansować politykę sąsiedztwa po 2006 r., zastępując dotychczasowe programy o zasięgu regionalnym (TACIS, CARDS). Nową politykę sąsiedztwa oraz nowym instrumentem finansowym objęte zostały kraje b. ZSRR (oraz Mongolia) i kraje południowo ródziemnomorskie. Tym samym podkreślony został status krajów Bałkanów Zachodnich i Turcji – objętych inną polityką oraz innymi instrumentami finansowymi, mającymi charakter przedakcesyjny.

## 4.7. PODSUMOWANIE

Proces rozszerzania Unii Europejskiej najprawdopodobniej ulegnie w najbliższych latach znacznemu spowolnieniu. Do końca obecnej dekady raczej nie należy spodziewać się kolejnych akcesji.

Spośród krajów kandydujących lub aspirujących do członkostwa najbliższego jego uzyskania jest Chorwacja. Najpoważniejszą barierą, która mogłaby przeszkodzić chorwackiej akcesji do Unii, wydaje się ewentualna powstająca na destabilizacja w regionie. Kwestie wymieniane w ostatnim raporcie Komisji Europejskiej (reforma wymiaru sprawiedliwości oraz administracji publicznej, zwalczanie

---

<sup>31</sup> M. Błaszczuk, *Europejskie kraje WNP a unijna polityka sąsiedztwa*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 2004, nr 8.

przebiegiem (czyli, aktywniejsze ściganie zbrodniarzy wojennych) wydają się możliwe do rozwinięcia w perspektywie średniookresowej.

Sytuacja Turcji jest dużo bardziej niepewna, z uwagi na bardzo silny opór społeczeństwa i rządów niektórych krajów członkowskich wobec członkostwa tego kraju w Unii Europejskiej, co stanowi najważniejszą barierę, która może przeszkodzić w akcesji tego kraju do Unii.

Krajami, które mają szansę zostać w bliskiej przyszłości członkami Unii, są kraje Bałkanów Zachodnich: Macedonia, Serbia, Czarnogóra, Bośnia i Hercegowina oraz Albania. Przyjęcie tych krajów do Unii Europejskiej (raczej jednak nie w perspektywie najbliższych lat) przeszkodzić mogłaby jedynie poważna destabilizacja w regionie, która skutkowałaby z jednej strony niemożnością spełnienia przez te kraje kryteriów członkostwa, z drugiej zaś, spadkiem poparcia dla członkostwa tych krajów w UE po stronie państw członkowskich Unii.

W przypadku pozostałych krajów ścisłej Unii należy założyć, że obejmując je nową polityką ścisłości, Unia Europejska uznała, iż będzie one (przynajmniej w perspektywie najbliższych dziesięcioleci) jedynie siedziskami poszerzonej Unii.