

Autor: dr Spasimir Domaradzki

W ciągu ostatnich dwóch dekad polityka rozszerzenia Unii Europejskiej przeistoczyła się z działania dążącego do rozszerzenia w narzędzie zarządzania najbliższym otoczeniem. Tym samym polityka rozszerzenia utraciła swoją wiarygodność w oczach państw kandydujących. Również wewnątrz Unii rozszerzenie nie jest atrakcyjnym tematem, a społeczeństwa europejskie patrzą z rezerwą na perspektywę nowych członków. Dzisiaj, w obliczu powrotu do rywalizacji w stosunkach międzynarodowych, polityka rozszerzenia musi odzyskać wiarygodność, zarówno wewnątrz UE, jak i wobec państw stojących w kolejce do członkostwa.

W kierunku polskiej prezydencji

Chociaż do dzisiaj nie zostały oficjalnie zaprezentowane szczegóły polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, z expose ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego można wnioskować, że jej tematem przewodnim będzie szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Wśród głównych aspektów będą wzmacnianie wspólnoty transatlantyckiej oraz podkreślenie nierozzerwalnego związku między projektem europejskim a demokracją oraz praworządnością. Polityka rozszerzenia jest także jednym z priorytetów. Co ważne, z polskiej perspektywy wschodni i bałkański kierunek rozszerzenia wzajemnie się wzmacniają. Celem Polski w kontekście polityki rozszerzenia jest zsynchronizowanie polityki zagranicznej państw kandydujących z wartościami unijnymi.[\[1\]](#)

Również minister ds. europejskich Adam Szłapka wymienia wśród głównych priorytetów Polski zacieśnienie współpracy transatlantyckiej, rozszerzenie UE oraz szeroko rozumiane bezpieczeństwo, w wielu wymiarach, czyli m.in. bezpieczeństwo energetyczne, obronność i przemysł obronny, ochronę granic, przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym, a także masowej dezinformacji.[\[2\]](#)

Krótką diagnoza słabości unijnej polityki rozszerzenia

Polityka rozszerzenia jest przynajmniej formalnie, uznawana za jedną z najważniejszych i najbardziej udanych polityk Unii Europejskiej. Uzasadnieniem tej tezy jest fakt, że od lat 50-tych ubiegłego wieku proces integracji europejskiej konsekwentnie obejmował kolejne państwa. Dopiero formalne wyjście Wielkiej Brytanii w 2020 r. położyło kres przekonaniu o jednokierunkowym i bezgranicznym procesie rozszerzenia Unii Europejskiej.

O ile jednak, Brexit można uznać za wstrząs w historii Unii Europejskiej, albo za wyjątek od reguły o trwale skutecznej i skierowanej na dalsze rozszerzenia polityki Unii Europejskiej, to

sama polityka rozszerzenia Unii Europejskiej przechodzi swoistą metamorfozę, która co raz to bardziej oddala ją od jej istoty, czyli procesu przyjmowania nowych państw. Powodów tego stanu jest wiele i ze względu na wąskie ramy niniejszego tekstu, wspomnę zdawkowo tylko niektóre z nich.

Już pod koniec pierwszej dekady XXI wieku Otton Anastasakis^[3] zwrócił uwagę, że polityka rozszerzenia Unii Europejskiej zmienia swój ciężar. O ile do rozszerzeń z lat 2004/2007 głównym celem było doprowadzenie do końca procesu przyłączenia państw, które wyrażały chęć członkostwa, o tyle po piątej fali rozszerzenia Unia Europejska kładzie o wiele większy nacisk na samą drogę do członkostwa. Z perspektywy ostatnich piętnastu lat skutki tej zmiany są bardziej niż widoczne. Do Unii Europejskiej przystąpiła tylko Chorwacja w 2013 r., a uwzględniając Brexit, Unia raczej się skurczyła niż rozszerzyła.

Co więcej, „poczekalnia” do członkostwa, w której od szczytu w Salonikach w 2003 r. znajdują się państwa Bałkanów Zachodnich stała się swoistym stanem permanentnym, w którym trwają państwa kandydujące. Co więcej, wraz z powrotem do otwartej geopolitycznej rywalizacji z Rosją, w poczet państw kandydujących znalazły się również Ukraina i Mołdawia, co w praktyce podważyło nawet logikę samej polityki rozszerzenia, która do 2022 r. nawet jeśli już tylko formalnie, różniła się do tej pory od polityki sąsiedztwa.

Logiczną sprzecznością bowiem jest fakt, że w przypadku państw bałkańskich konflikty z lat 90-tych były uzasadnieniem ich odmiennego traktowania i dłuższej drogi do UE, natomiast w przypadku Ukrainy okazało się, że to właśnie pełnoskalowa rosyjska agresja doprowadziła do uzyskania statusu państwa kandydującego. Statusu, którego nawet umowa stowarzyszeniowa między Kijowem i Brukselą nie przewidywała.

Niezwykle ważnym, choć skrupulatnie marginalizowanym problemem polityki rozszerzenia jest zmęczenie rozszerzeniowe (enlargement fatigue), które na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat ewoluowało. Najpierw, przejawiało się ono w strachu przed napływem pracowników lub zubożeniem wśród społeczeństw państw należących już do UE. Europejskie elity uznały, że najlepszym lekarstwem na ten problem jest cisza i czas. Jednak, czas nie rozwiał obawy, a kolejne kryzysy wpłynęły negatywnie na perspektywę dalszego rozszerzenia UE. Kryzys gospodarczy i migracyjny przysłoniły społeczne napięcia wewnątrz Unii Europejskiej, ale nie rozwiązały ich podstaw. Co więcej, namacalny rozwój nowych członków UE i przedłużająca się stagnacja w tzw. „starej” Unii również napędzają postawy roszczeniowe. Niewiele poczyniono również do rozmycia przedakcesyjnych stereotypów, które nadal dzielą Europę na „wschód” i „zachód” lub „starą” i „nową”. Nie jest zatem przypadkiem, że gdy tylko są pytane, społeczeństwa szczególnie „starych” państw członkowskich sceptycznie odnoszą się do perspektywy kolejnych rozszerzeń^[4].

Kolejnym czynnikiem jest proces polityzacji procesu integracji. Zwolennicy pogłębienia integracji marzyli o upolitycznieniu procesu integracji, w którym dostrzegali najskuteczniejsze narzędzie transferu dalszych kompetencji na poziom unijny. Jednak, gdy okazało się, że Traktat Lizboński rozszerzył i umocnił instytucje unijne względem państw narodowych polityzacja przybrała również twarz „oporu przed europejskim dyktatem”. Co ciekawe, im więcej oporu wobec unijnych decyzji, tym bardziej zaciekle unijne instytucje próbują narzucać swoją wizję.

Dotychczas, kolejne etapy procesu integracji były wytyczane przez kolejne traktaty. Gdy okazało się jednak, że od ponad dekady nie ma dobrej woli do przyjęcia kolejnego traktatu, unijne instytucje zaczęły realizować politykę faktów dokonanych, wykorzystując do tego wszelkie możliwe narzędzia pozatraktatowe, łącznie z rozdmuchiowaniem administracji, wykorzystywaniem wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej^[5] nadinterpretując zapisy Traktatów, czy nadużywając swoje kompetencje. Ofiarą tych działań padła polityka rozszerzeniowa, która stała się zakładnikiem politycznych targów na temat reformy traktatowej.

Rzekomo, taka reforma jest niezbędna dla sprawnego funkcjonowania UE, chociaż całkowicie ignoruje się fakt, że wyjście Wielkiej Brytanii pozostawiło instytucjonalną lukę, którą państwa „z poczekalni” mogłyby szybko wypełnić. W tym sensie, polityka rozszerzenia stała się zakładnikiem ślepego dążenia do pogłębienia integracji, a przede wszystkim osłabienia roli państwa w procesie integracji. Widać to w propozycjach profederacyjnych think-tanków, łączenia polityki rozszerzenia z reformą traktatową, które od lansowania głosowania większością kwalifikowaną (QMV) po odejście od pełnej na rzecz stopniowej (staged) integracji, dążą przede wszystkim do osłabienia roli państw członkowskich kosztem unijnych instytucji. Tak, jakby w ogóle nie było możliwe dalsze rozszerzenie UE bez pogłębienia integracji.

Niemniej istotnym problemem jest instrumentalizacja polityki rozszerzenia na poziomie krajowym. Polityzacja procesu integracji spowodowała, że dzisiaj stosunek do Unii pozycjonuje wyborców na scenie politycznej. Dostrzegając potencjał polityzacji procesu integracji na poziomie krajowym, politycy zaczęli wykorzystywać Unię Europejską w swojej retoryce politycznej. Niektórzy, jak prezydent Macron, poszli nawet dalej wykorzystując unijne polityki dla własnych celów politycznych, jak chociażby weto wobec rozpoczęcia negocjacji z Macedonią Północną i Albanią w 2019 r.

Polityka rozszerzenia stała się również zakładnikiem dwustronnych relacji między państwami członkowskimi a kandydującymi. I chociaż akurat ten wątek nie jest novum w procesie integracji, to obecnie jest wygodnym uzasadnieniem braku postępów w relacjach

między Unią Europejską a państwami kandydującymi.

Niemniej istotnym jest również spadek społecznego poparcia dla członkostwa wśród społeczeństw państw kandydujących. Przy czym uzasadnienie, że dzieje się tak za sprawą rosyjskiej propagandy^[6] całkowicie przysłania fakt, że społeczeństwa państw bałkańskich są znudzone perspektywą niekończącego się rozszerzenia. Co więcej, ostatnie wybory w Macedonii Północnej w kwietniu i maju 2024 r. pokazały, że kwestionowanie ram negocjacyjnych z Unią Europejską jest skuteczną strategią wyborczą.

Patrząc na stosunki UE z państwami kandydującymi z Bałkanów Zachodnich, Ukrainą i Mołdawią, można odnieść wrażenie, że dzisiaj „europejskie wartości” odgrywają rolę „tarczy ochronnej” przed wejściem do Unii, niż wyraz wspólnych zasad stanowiących podstawę do współpracy. Tym samym dzisiaj mamy do czynienia z instrumentalizacją polityki rozszerzenia jako narzędzia codziennej polityki, a nie jako nadrzędnego celu Unii Europejskiej. Co więcej, dążenie do wykorzystania polityki rozszerzenia jako uzasadnienia pogłębienia procesu integracji czyni ją również zakładnikiem wewnątrz unijnej polityki.

Dotychczas Unia Europejska konsekwentnie opierała swoje relacje z państwami kandydującymi na zasadzie warunkowości, która jest uzasadniona gdy po stronie kandydata jest szczerą chęć przystąpienia. Wtedy, presja jest naturalną konsekwencją liberalno-instytucjonalnego przeświadczenia, że po pierwsze, państwa kandydujące bezkrytycznie dążą za wszelką cenę do członkostwa i po drugie, że w stosunku do nich Unia Europejska jest niezmienna. Z perspektywy ostatniej dekady, oba te założenia wydają się *passé*.

Zarówno nowa metodologia polityki rozszerzenia z 2020 r. jak i koncepcja rozszerzenia i reform wewnętrznych Unii Europejskiej z 2024 r. nie są próbami zdynamizowania i zrealizowania procesu rozszerzenia wobec państw w „poczekalni” do członkostwa, ale krokami uzasadniającymi brak rozszerzenia. Akcentowanie praworządności w sytuacji gdy w Unii Europejskiej są państwa, które do dzisiaj nie poradziły sobie z reformą wymiaru sprawiedliwości, walką z korupcją czy przestępczością zorganizowaną jest raczej przykładem hipokryzji niż wiarygodności i negatywnie wpływa na odbiór Unii Europejskiej w państwach kandydujących. Co więcej, biorąc pod uwagę obecne nastroje w państwach Unii Europejskiej, łączenie reformy Unii Europejskiej z rozszerzeniem deprecjonuje politykę rozszerzenia i pozbawia jej jakiegokolwiek podmiotowości.

Węgry, Polska, polityka rozszerzenia

Obecne stosunki polsko-węgierskie oparte są nie tyle na odrębnych priorytetach, co na ich interpretacji. O ile oba państwa potępiają rosyjską agresję i opowiadają się za terytorialną

integralnością Ukrainy, o tyle w sposób całkowicie odmienny widzą stosunki z ukraińskimi władzami. Co więcej, w Polsce istnieje społeczna świadomość, że zerwanie więzi gospodarczych z Rosją pociąga za sobą społeczne i gospodarcze koszty, natomiast węgierskie władze uważają, że potępienie i współpraca z Federacją Rosyjską idą w parze. Niezrozumiałe pozostaje natomiast węgierskie weto, blokujące wypłacenie środków dla Polski, związanych z kosztami poczynionymi na rzecz Ukrainy.^[7]

Podobną rozbieżność należy podkreślić w kontekście stosunków obu państw z unijnymi instytucjami. O ile Komisja Europejska zakończyła procedurę wobec Polski w ramach art. 7, to relacje między Budapesztem a Brukselą pozostają trudne. Co więcej, w konkretnych sprawach, jak chociażby gruzińska „ustawa o obcych agentach” oraz de facto węgierska niechęć do wspierania Ukrainy są na tyle poważnymi kwestiami, które negatywnie wpływają na chęć współpracy między Polską i Węgrami. Istnieje zatem obawa, że również w tym przypadku polityka rozszerzenia staje się zakładnikiem odmiennych wizji nie tylko integracji, ale również relacji z Brukselą oraz sąsiadami, co będzie miało negatywne skutki dla wysiłków na rzecz odnowienia polityki rozszerzenia.

Biorąc pod uwagę niuanse w podejściu Polski i Węgier do polityki rozszerzenia, realnym wydaje się skoncentrowanie energii w punktach zbieżnych. Przede wszystkim dotyczy to wysiłków na rzecz odzyskania podmiotowości polityki rozszerzenia, uwolnienia jej od kagańca dyskusji o reformie Unii Europejskiej oraz przeprowadzenie szczerzej debaty na temat jej zasadności. Tym bardziej, że zwlekanie lub brak rozszerzenia będzie czynił państwa kandydujące źródłem potencjalnej geopolitycznej niestabilności.

Rekomendacje

Zarówno Polska, jak i Węgry należą do państw jednoznacznie popierających politykę dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej. Różnią się przy tym w swoim stosunku do Ukrainy, ale zgodne są co do wizji rozszerzenia o państwa Bałkanów Zachodnich. Skoro polityka rozszerzenia jest jednoznacznie definiowanym priorytetem polityki zagranicznej obu państw, należałoby wykorzystać kolejne przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej do podkreślenia konieczności wzrostu rangi tej polityki w hierarchii priorytetów Unii Europejskiej.

1. W pierwszej kolejności należy powrócić do podmiotowości tej polityki, oddzielając ją od dyskusji na rzecz reformy Unii Europejskiej. Przywrócenie polityce rozszerzenia rangi podstawowego celu w procesie integracji jest niezbędne dla odzyskania jej wiarygodności. Ponadto, brak jasnej wizji, a także woli politycznej do zmian traktatowych demotywują państwa kandydujące, które widzą, że brak postępów w reformowaniu UE jest równoznaczny z brakiem postępów w polityce rozszerzenia.

2. Po drugie, zarówno Węgry, jak i Polska mogą wykorzystać czas do podkreślenia potrzeby powrotu do jasnych, mierzalnych i jednoznacznych kryteriów członkostwa. Jest to krok niezbędny nie tylko do usprawnienia polityki rozszerzenia, ale przede wszystkim do odzyskania wiarygodności Unii Europejskiej wśród państw czekających na rozszerzenie Unii Europejskiej od ponad dwóch dekad.
3. Po trzecie, należy podjąć trud powrotu do wewnątrz unijnej dyskusji na temat celów i granic procesu rozszerzenia. Dzisiaj, brak jest jakiegokolwiek społecznej świadomości na ten temat, a w państwach Europy Zachodniej wręcz jest to temat tabu. Debata ta musi iść w sukurs ze zwiększoną dynamiką w relacjach z państwami kandydującymi.
4. Po czwarte, należy odnieść się krytycznie do obecnego stanu relacji między UE a państwami Bałkanów Zachodnich. Sytuacja dotycząca walki z korupcją czy zawłaszczonym państwem na Bałkanach Zachodnich nie jest lepsza niż ta w Ukrainie. Od ponad dekady terminem najlepiej opisującym stan tych relacji jest stabilitokracja, której jest równo daleko od demokracji i od członkostwa w Unii Europejskiej. Powrót do rywalizacji w Europie wymaga skonsolidowanie wysiłków na rzecz dokończenia procesu zjednoczenia Europy w ramach Unii Europejskiej i wytyczenia jej granic. Z pewnością jest to zadanie łatwiejsze w kontekście Bałkanów Zachodnich niż Ukrainy. Niemniej, należy podjąć trud przekonania społeczeństw i elit, że dokończona wspólnota oparta na tych samych zasadach, prawach i możliwościach konsoliduje pokój w Europie i zmniejsza możliwość wpływu zewnętrznych podmiotów na procesy polityczne w Europie. Nawet jeżeli nie zawsze wszyscy członkowie stają na wysokości zadania bycia członkami tej wspólnoty.

[1] Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2024 roku, dostępna na stronie:

<https://www.gov.pl/web/libia/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2024-r>

[2] Senat: Szlafka: przygotowania do polskiej prezydencji w Radzie UE idą zgodnie z kalendarzem, Portal Samorządowy, 24.07.2024

<https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/senat-szlafka-przygotowania-do-polskiej-prezydencji-w-radzie-ue-ida-zgodnie-z-kalendarzem,559220.html>

[3] Anastasakis, O. (2008) 'The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach', Southeast European and Black Sea Studies, 8(4): 365–377.

[4] Wycinkowe badania ECFR opublikowane w grudniu 2023 wskazują, że brak jest jednoznacznego poparcia większości dla członkostwa któregośkolwiek z państw kandydujących. Mared Gwyn Jones, Public opinion split on EU enlargement as leaders gear up for crunch decisions, Euronews, 12.12.2023, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/12/12/public-opinion-split-on-eu-enlargement-as-leaders-gear-up-for-crunch-decisions>

[5] Zob. Wyrok FTK z dnia 5 maja 2020 r., sygn.akt. 2 BvR 859/15, 2 BvR1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, ECLI:DE:BverfG:2020:rs20200505.2bvr085915; Magdalena Bainczyk, Glosa do wyroku FTK z 5 maja 2020 r. w sprawie obligacji EBC, Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały 2020, nr 2 (27), s.257-271

[6] Spada poparcie dla członkostwa Serbii w UE. „Prorosyjskie sympatie rosna”, Bankier.pl, 30.04.2024, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Spada-poparcie-dla-czlonkostwa-Serbii-w-UE-Prorosyjski-e-sympatie-rosna-8738495.html>

[7] Węgry blokują miliardy dla Polski. Kaczyński zareagował, WP wiadomości, 11.07.2024 <https://wiadomosci.wp.pl/wegry-blokuja-miliardy-dla-polski-kaczynski-zareagowal-7047949117201312a>



Dr Spasimir Domaradzki – doktor nauk o polityce (2007), pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. Stypendysta

Wilbur Fellow (2008), Wielokrotny obserwator wyborów z ramienia OBWE. Członek programu Laboratorium Idei przy Kancelarii Prezydenta RP (2013-2014), członek zespołu redakcyjnego Res Publica Nowa. Visegrad Insight Fellow (2019-2020). Członek Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Warszawie.



**INSTYTUT
WSPÓŁPRACY
POLSKO-
WĘGIERSKIEJ**

IM. WACŁAWA FELCZAKA

Artykuł powstał w ramach projektu pod tytułem „Dwugłos ekspertów w sprawach międzynarodowych: Polska i Węgry” realizowanego przez Instytut Sobieskiego, nr umowy o dofinansowanie: DOF-K/IF/RD12/15/2024. Grantodawcą jest Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im.

Wacława Felczaka.

Publikacja wyraża jedynie poglądy autora/ów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. W. Felczaka.