

Piotr Oleksy

Imperatyw rozszerzenia. Unia Europejska między historyczną szansą a ryzykiem kryzysu (część 2)

Dyskusja o rozszerzeniu Unii Europejskiej zyskała nową dynamikę. Przyjęcie kolejnych członków z Europy Wschodniej i Bałkanów Zachodnich jest obecnie przedstawiane jako strategiczna konieczność. Wzmocniło to oczekiwania państw kandydujących, natomiast wśród państw członkowskich wzbudziło debatę o nieodzowności reform instytucjonalnych. Kluczowe decyzje odnośnie do rozszerzenia zostaną podjęte do końca 2023 r. Zmiana narracji i wzrost oczekiwań tworzą historyczną szansę, kreując również określone ryzyka.

Pomysły na reformy. 18 września 2023 r. zaprezentowano raport pt. *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, przygotowany przez grupę dwunastu ekspertów i poświęcony możliwemu kierunkowi reform UE. Przygotowanie raportu zleciły ministerstwa spraw zagranicznych Francji i Niemiec. Podkreśla się jednak, że nie przedstawia on oficjalnego stanowiska Paryża i Berlina, lecz prezentuje wyłącznie opinię ekspertów, która może być traktowana jako punkt wyjścia do dyskusji. Twórcy raportu wskazują, że obecne wyzwania geopolityczne, polityczne i gospodarcze wymagają od UE zmian, które pozwolą na przyjęcie nowych członków, jednocześnie wzmocniając trzy aspekty funkcjonowania Unii: zwiększą zdolności do działania, umocnią rządy prawa i demokratyczną legitymację oraz uczynią instytucje unijne gotowymi do rozszerzenia.

Zaproponowano zasadniczą zmianę w podejściu do kształtu integracji europejskiej. Jak dotąd jest ona realizowana całościowo, w ramach modelu „wszystko albo nic”: państwo wchodzące w skład Wspólnoty dostosowuje się do jej zasad, dzięki czemu korzysta ze wszystkich przywilejów integracji (jest to założenie modelowe, w rzeczywistości już teraz istnieją różne stopnie integracji, takie jak strefa euro czy strefa Schengen). Twórcy raportu proponują natomiast ukształtowanie czterech kręgów integracji:

- 1) krąg wewnętrzny, łączący państwa stref euro i Schengen, zakładający najbardziej ścisłą integrację;
- 2) właściwa Unia Europejska, łącząca państwa o takich samych celach politycznych, korzystające z funduszy spójności i polityki redystrybucyjnej;
- 3) państwa stowarzyszone, o takich samych prawach i zasadach współpracy z UE (obecnie Umowy stowarzyszeniowe są bardzo różne); podstawowym wymaganiami przynależności do tego kręgu ma być przywiązanie do wartości demokratycznych i rządów prawa, natomiast główną płaszczyzną integracji – wspólny rynek;
- 4) Europejska Wspólnota Polityczna – nie obejmowałaby żadnej formy integracji z wiążącym prawem lub określonymi wymogami w zakresie praworządności i nie umożliwiałaby dostępu do jednolitego rynku, lecz skupiałaby się na konwergencji geopolitycznej i współpracy politycznej w obszarach takich jak bezpieczeństwo, energia czy środowisko.

W raporcie zawarte są rekomendacje, by proces negocjacji akcesyjnych nie był prowadzony równocześnie i równoległe z całym „blokiem” kandydatów, lecz by podzielić te państwa na mniejsze grupy. W założeniu ma to usprawnić wdrażanie reform, uwidocznić postępy, a także przeciwdziałać konfliktom politycznym między kandydatami oraz między obecnymi członkami a kandydatami. Przygotowanie instytucji unijnych na przyjęcie nowych członków wymaga zaś – zdaniem autorów raportu – zmian w procesie podejmowania decyzji politycznych. Dotyczy to przede wszystkim umożliwienia stosowania głosowania większościowego w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej (do tej pory decyzje

w tych obszarach wymagają jednomyślności). Przewiduje się również, że przyjęcie dziewięciu nowych członków będzie wymagało strukturalnej reformy Komisji Europejskiej. Obecnie każde państwo członkowskie ma swojego komisarza, co w przypadku pełnego rozszerzenia spowoduje, że organ ten mógłby być dysfunkcyjny. Twórcy raportu proponują dwie opcje: zmniejszenie liczby komisarzy lub wprowadzenie gradacji między „głównych komisarzy” i „komisarzy”, przy czym tylko ci pierwsi mieliby prawo głosu w ramach komisyjnego kolegium. W tekście podkreślono znacząco i wielokrotnie, że UE, chcąc się rozwijać i umacniać pozycję w świecie, nie może jednocześnie rezygnować ze swoich podstawowych wartości. Dlatego reformy powinny umożliwić wyciąganie konsekwencji wobec członków, którzy łamią zasady demokracji i praworządności. Przewidziano zarówno procedury budżetowe, jak i ograniczenia kompetencji w procesie decyzyjnym. Twórcy raportu zauważają, że już obecne ramy traktatowe Unii Europejskiej pozwalają na wprowadzenie wielu z powyższych zmian.

Warto przy tym podkreślić, że nie jest to jedyna propozycja kształtu Unii po rozszerzeniu. W tym samym czasie dyskutowane było również stanowisko Parlamentu Europejskiego, który wezwał przywódców UE do podjęcia już w 2024 r. prac nad reformami traktatowymi, przygotowującymi do rozszerzenia. Przy tym europarlamentarzyści wskazali kierunek odmienny od opisanego powyżej: nawoływali do ściślejszej integracji i większej presji na państwa członkowskie, by podążyły tym nurtem lub wyszły z UE (model „wszystko lub nic” realizowany bardziej dosłownie).

Wnioski. W europejskiej narracji dotyczącej rozszerzenia zaszła w ostatnich miesiącach prawdziwa rewolucja. Kwestia ta z tematu poruszanego z dystansem i z przykrego obowiązku stała się jednym z głównych wątków dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej, postrzeganym jako strategiczna konieczność. Jest to efekt inwazji Rosji na Ukrainę oraz zmian we współczesnym łańdź międzynarodowym, który ewoluuje w stronę wielobiegunowości. Podkreśla się, że w takim świecie Unia Europejska, chcąc dbać o swe bezpieczeństwo i rozwój, musi mieć potencjał oraz zdolność do działania, umożliwiające aktywne współkształtowanie globalnego bezpieczeństwa, procesów gospodarczych i środowiskowych. W języku przywódców Unii Europejskiej jest ona coraz częściej ujmowana jako podmiot mierzący się z wyzwaniem strategicznymi i geopolitycznymi, nie tylko społeczno-gospodarczymi. Jednocześnie podkreśla się, że w żadnym wypadku nie może to oznaczać odejścia od podstawowych wartości ani też swoistego „rozluźnienia” w tej sferze.

Kwestia rozszerzenia UE jest obecnie jedynym tematem o znaczeniu fundamentalnym dla całej Wspólnoty, co do którego wśród jej członków panuje formalna zgoda. Sytuacja ta tworzy unikatową szansę dla państw kandydujących, nie oznacza jednak, że przyszłość rozszerzenia jest już przesądzona. Jak pokazuje debata o kształcie przyszłej Unii, a także przebieg szczytów w Grenadzie, ostatecznie temat rozszerzenia będzie powiązany z wieloma innymi problemami.

Zarówno treść raportu eksperckiego, jak i stanowisko Parlamentu Europejskiego wzbudziły duże kontrowersje wśród państw członkowskich. Raportowi zarzucano, że promuje wizję „Unii wielu prędkości”, która do niedawna była traktowana z dużą niechęcią przez większość państw członkowskich. Wynikało to z obawy, że integracja poza „wewnętrznym kręgiem” będzie swoistą imitacją. Kontrowersje wzbudza również pomysł wprowadzenia głosowania większościowego w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Podkreśla się tu często, że dla najmniejszych członków UE bywa to jedyny mechanizm, dzięki któremu są w stanie zwrócić uwagę na własne problemy i oczekiwania na innych polach (blokując decyzję w tej sferze *de facto* negocjują inne, ważne dla siebie kwestie). Głosy niezadowolenia były związane także z propozycją wprowadzenia istotnych zmian bez rewizji traktatów (sami twórcy raportu twierdzą, że obecne prawo UE pozwala na wprowadzenie takich zmian).

Podnoszona jest również obawa, że narzucanie woli w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, postrzeganych jako ściśle związane z suwerennością narodową, może doprowadzić do wzmocnienia sił politycznych, działających na rzecz opuszczenia UE przez poszczególne państwa. Ta ostatnia refleksja stanowi też główną oś krytyki wobec stanowiska Parlamentu Europejskiego. Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że duża część krytyki wynika z obaw, że reformy przygotowujące UE do jej rozszerzenia mogą doprowadzić do jej rozpadu.

Należy również zwrócić uwagę, że obecny, formalny konsensus w kwestii rozszerzenia jest efektem istniejącego układu politycznego, który może zostać zachwiany lub istotnie zmieniony w rezultacie procesów wyborczych. Znamienny jest tu przykład Francji, która pod przywództwem Emmanuela Macrona stała się ostatnio zwolennikiem rozszerzenia. Zasadne jest zatem pytanie, czy kurs ten utrzyma się po następnych wyborach prezydenckich w tym państwie? Oczywiście odnosi się ono do wielu innych państw. Na łamach prasy europejskiej pojawiają się również wątpliwości co do szczerości i trwałości poparcia dla przyjęcia Ukrainy do UE. Zauważa się, że czynniki geopolityczne, czyli uwzględnianie interesów Rosji we własnej polityce zagranicznej, mogą ostatecznie wpłynąć na decyzję np. Węgier lub Słowacji. Równie zasadne są obawy, że wśród państw Europy Środkowej wzrośnie presja grup społecznych obawiających się konkurencji ze strony producentów z nowych państw członkowskich (przede wszystkim Ukrainy). Na tendencje te wskazuje obecny kryzys polityczny, związany z eksportem ukraińskiego zboża na rynek UE. Ponadto wśród liderów politycznych i ośrodków opiniotwórczych nie brakuje wątpliwości w kwestii zdolności państw kandydujących do zwalczania problemu korupcji. Obecnie, na fali swoistego entuzjazmu, są one traktowane jako marginalne czy też czysto publicystyczne. Nie oznacza to jednak, że w efekcie zmian nastrojów lub w obliczu skandali korupcyjnych w państwach kandydujących nie wejdą do głównego nurtu.

Niedawny szczyt Europejskiej Wspólnoty Politycznej zasiał również wątpliwości odnośnie do użyteczności tego formatu, nawet jako płaszczyzny dialogu. Brak obecności przywódców Azerbejdżanu i Turcji, brak spotkania przywódców Serbii i Kosowa, a na koniec spór między Wielką Brytanią a Hiszpanią o kształt finalnego komunikatu wskazują, że państwa spoza UE zaczynają postrzegać EWP jako płaszczyznę oddziaływania Unii Europejskiej na swoje otoczenie. Stoi to w sprzeczności z ich oczekiwaniami i ambicjami, co w przyszłości może podważyć żywotność Wspólnoty. Należy jednak pamiętać, że format ten jest na tyle młody, że sens oraz mechanizmy jego działania dopiero się kształtują.

Fakt, że temat przyjęcia nowych członków cieszy się formalnym poparciem liderów UE – w odróżnieniu od wielu innych fundamentalnych kwestii – tworzy historyczną szansę, kreując przy tym określone ryzyka. Obserwując dynamikę polityczną wewnątrz Unii, można wyrazić obawę, że stanie się to tematem zastępczym, który będzie miał wskazywać na żywotność UE, przykrywając liczne wewnętrzne konflikty, związane z kwestiami migracji, praworządności, przyszłego kształtu instytucji oraz dostępu do funduszy. W tej sytuacji pozytywna dynamika polityki rozszerzenia mogłaby być w przyszłości nagle zablokowana w efekcie sporów na innych płaszczyznach. W obliczu rosnących oczekiwań społeczeństw państw kandydujących wywołałoby to ogromny kryzys wiarygodności Unii Europejskiej, osłabiło jej wpływy w państwach sąsiedzkich oraz negatywnie wpłynęło na bezpieczeństwo w regionie.

W tej sytuacji kluczowe jest, by nadchodzące decyzje i komunikaty w umiejętny sposób podtrzymywały pozytywną dynamikę, jednocześnie nie podgrzewając nadmiernie oczekiwań. Ponadto wewnątrz Unii Europejskiej konieczne są dialog i działania polityczne, które uwiarygodnią formalny konsensus w sprawie rozszerzenia.