



Redakcja: Agnieszka Zajdel (sekretarz redakcji), Szczepan Czarnecki,
Spasimir Domaradzki, Bartłomiej Krzyształ, Łukasz Krzyżanowski,
Sławomir Łukasiewicz, Damian Szacawa, Agata Tatarenko

Nr 1534 (39/2026) | 25.02.2026

ISSN 2657-6996

© IEŚ

Spasimir Domaradzki, Piotr Oleksy

Odwrócone rozszerzenie – plany fundamentalnych zmian w UE

W Unii Europejskiej trwają prace nad planem reformy reguł przyjmowania nowych członków. Jego celem jest umożliwienie akcesji Albanii, Czarnogóry, Mołdawii i Ukrainy już w 2027 r. Rozgrywka polityczna koncentruje się przede wszystkim na przyspieszonej ścieżce członkostwa dla Ukrainy. Rewolucja w procesie rozszerzenia mogłaby jednak zmienić całą strukturę Unii.

Stan negocjacji akcesyjnych. Albania, Czarnogóra, Mołdawia i Ukraina to cztery państwa najbardziej zaawansowane w procesie akcesji do UE. Dwa pierwsze są obecnie uznawane przez Komisję Europejską za liderów na drodze do członkostwa. Komisja nie wyklucza formalnego zakończenia negocjacji przez Czarnogórę w 2026 r., a przez Albanie rok później. Natomiast Mołdawia i Ukraina, które status kandydata otrzymały w czerwcu 2022 r., wciąż czekają na formalne otwarcie negocjacji akcesyjnych. Decyzja w tej sprawie musi zostać podjęta jednogłośnie przez Radę Europejską, jednak sprzeciw wobec jej podjęcia otwarcie deklarują Węgry (zaznaczając, że weto dotyczy Ukrainy, a nie Mołdawii). W rzeczywistości, czekając na formalne decyzje, Komisja Europejska oraz Kijów i Kiszyniów wdrażają już reformy przewidziane w procesie akcesyjnym. Pod koniec 2025 r. Komisja oceniła, że oba państwa są gotowe do otwarcia trzech z sześciu kłastr tematycznych. Pozytywna opinia odnosiła się przede wszystkim do najważniejszego klastra „kwestii fundamentalnych”, który dotyczy wymiaru sprawiedliwości, praw człowieka, bezpieczeństwa oraz gospodarki rynkowej, a także do dwóch kolejnych: „stosunki zewnętrzne” i „rynek wewnętrzny”. Kolejne trzy klastry odnoszą się do konkurencyjności i wzrostu, zielonej agendy i konektywności oraz zasobów, rolnictwa i spójności.

Rewolucja w procesie rozszerzenia? Do niedawna liderzy UE wskazywali rok 2030 jako możliwą datę rozszerzenia, jednak w ostatnich miesiącach w kuluarach coraz częściej mówi się o przyspieszeniu procesu akcesyjnego. Potrzeba taka ma wynikać z dynamiki procesów na arenie międzynarodowej – chodzi przede wszystkim o trwającą wojnę Rosji przeciw Ukrainie, agresywne działania Rosji wobec UE oraz rosnące napięcie między członkami Unii a Stanami Zjednoczonymi. Coraz większego znaczenia nabiera kwestia członkostwa Ukrainy, postrzeganego jako gwarancja bezpieczeństwa dla tego państwa i element negocjacji pokojowych z Rosją, a także jako czynnik istotny dla zwiększenia wagi geopolitycznej samej UE. Do przyspieszenia i skonkretyzowania planu akcesji wezwał prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski, który 6 lutego 2026 r. w rozmowie z dziennikarzami stwierdził: „Dlatego mówimy: ustalmy datę. Dlaczego konkretną datę? Ponieważ zostanie ona podpisana przez Ukrainę, Europę, Stany Zjednoczone i Rosję”.

10 lutego 2026 r. portal Politico opublikował artykuł autorstwa Zoyi Sheftalovich, oparty na rozmowach z dziesięcioma anonimowymi urzędnikami i dyplomatami, w którym przedstawiono zarys planu przyspieszenia i zrewolucjonizowania procesu rozszerzenia UE. Wskazano, że będzie się on składał z pięciu kroków. Pierwszy zakłada maksymalne przygotowanie Ukrainy i Mołdawii do członkostwa w wymiarze formalno-prawnym. Oznacza to „nieformalne kierowanie” tym procesem przez Unię. Urzędnicy i dyplomaci, z którymi rozmawiała autorka tekstu, podkreślają jednak, że nie przewiduje się żadnych uproszeń w implementacji prawa unijnego.

Kluczowy w tym planie jest drugi krok, który zakłada stworzenie możliwości „częściowego członkostwa w UE”, czy też „członkostwa w wersji *light*”. Nazywane jest ono również „odwróconym rozszerzeniem” (*reverse enlargement*), ponieważ państwa kandydujące dołączyłyby do UE, lecz początkowo nie korzystałyby ze wszystkich praw wynikających z członkostwa. Wraz z postępami w reformach wewnętrznych stopniowo rozszerzano by zakres przysługujących im uprawnień, aż do osiągnięcia statusu pełnoprawnego członka Unii.

Krok czwarty i piąty dotyczą sprzeciwu Budapesztu wobec akcesji Ukrainy. Jak podaje Politico, unijni dyplomaci liczą na to, że partia Fidesz przegra wybory parlamentarne, które odbędą się na Węgrzech 12 kwietnia 2026 r., a nowy obóz władzy zmieni stanowisko w tej fundamentalnej kwestii. Jeśli do tego nie dojdzie, w kroku piątym



liderzy UE będą starali się wpłynąć na prezydenta USA, aby skłonił premiera Węgier Victora Orbána do zmiany stanowiska. Europejska dyplomacja chce przekonać amerykańskiego prezydenta, że przyspieszy to negocjacje pokojowe między Ukrainą a Moskwą, gdyż Kijów uzyska dzięki członkostwu dodatkowe gwarancje wsparcia. Zakłada się również, że po wyborach premier Orbán będzie mniej pryncypialny w kwestii Ukrainy, która obecnie jest jednym z głównych wątków jego kampanii wyborczej na Węgrzech.

Komentarz. Przedstawiony powyżej zarys planu opiera się na publikacji prasowej, a nie na oficjalnych wypowiedziach czy dokumentach. Niemniej jednak w brukselskich kuluarach od kilku miesięcy mówi się o przygotowywaniu podobnego rozwiązania. Fakt, że założenia te zostały opublikowane na łamach wiarygodnego, a przy tym bliskiego unijnym instytucjom portalu, może oznaczać próbę przedstawienia ich opinii publicznej, wywołania debaty oraz przygotowania gruntu pod realizację planu.

Zastosowanie zasady „odwrotnego rozszerzenia” byłoby rewolucją zarówno w procesie akcesji, jak i w samej strukturze Unii Europejskiej. Mogłoby to *de facto* doprowadzić do wdrożenia w życie idei „Unii wielu prędkości”, która zakłada różne tempo i zakres integracji między państwami członkowskimi. Zwolennicy tego rozwiązania argumentują, że dotychczasowy proces rozszerzenia, opracowany w latach 90. XX w., nie odpowiada współczesnej dynamice relacji międzynarodowych. Argument ten wydaje się zasadny, zważywszy na fakt, że od 2013 r. UE nie przyjęła żadnego nowego członka.

Obecnie, w warunkach geopolitycznego zwrotu w UE, idea „odwrotnego rozszerzenia” pozwoliłaby dopasować działania UE do wyzwań międzynarodowych, związanych przede wszystkim z poszukiwaniem formuły zakończenia wojny w Ukrainie, możliwością wkomponowania rozszerzenia w amerykańską politykę zagraniczną oraz trwającym paraliżem obecnej polityki rozszerzenia. Nowe reguły byłyby też bodźcem dla takich państw, jak Serbia, Macedonia Północna czy Bośnia i Hercegowina, które *de facto* porzuciły wysiłki na rzecz członkostwa. Jest to również próba znalezienia kompromisu między normatywnymi standardami stawianymi państwom kandydującym a geopolitycznymi realiami chwili.

Z kolei krytycy idei „odwrotnego rozszerzenia” wskazują, że z podobnym procesem mieliśmy już do czynienia w przypadku akcesji Bułgarii i Rumunii, które po przyjęciu do UE zostały objęte Mechanizmem Współpracy i Weryfikacji, który nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań. Dotyczy to zwłaszcza Bułgarii, która mimo formalnych reform, realizowanych już po wejściu do Unii, znajduje się obecnie w stanie długoletniego kryzysu politycznego, spowodowanego między innymi korupcją oraz społecznym przekonaniem o zawłaszczeniu państwa przez elity oligarchiczno-polityczne. Przypadek ten, a w pewnym stopniu również najnowsza historia Rumunii, pokazuje, że wraz z członkostwem zanika dynamika reform, a patologie polityczne na poziomie krajowym zyskują dodatkową, „unijną” legitymację.

Przyjmując plan „odwrotnego rozszerzenia”, należy więc uwzględnić fakt, że Unia Europejska dysponuje ograniczonymi narzędziami wpływu na rzeczywistość polityczną państw członkowskich. Próby ich zwiększania stają się zaś „wodą na młyn” dla sił eurosceptycznych. W związku z tym warto rozważyć, czy zmiana zasad rozszerzenia pozwoli na realizację autentycznych reform w nowych państwach członkowskich, czy raczej utrwali istniejące patologie w systemach politycznych państw kandydujących – szczególnie tam, gdzie determinacja do członkostwa w UE nie przekłada się na mobilizację ani elit, ani społeczeństwa do spełnienia wymogów na poziomie krajowym.

Nowe zasady integracji z UE wymagałyby nie tylko klarownego terminarza poakcesyjnych postępów we wdrażaniu reform wewnętrznych, ale również wprowadzenia opcji zwrotnej, pozwalającej na wycofanie się UE w przypadku braku postępów oraz niekorzystnych skutków dla procesu integracji.

Wśród zwolenników wdrożenia podobnego planu wymienia się przede wszystkim Francję i Włochy. Zróznicowanemu procesowi integracji wewnątrz UE, do której nawiązuje ten plan, zasadniczo sprzeciwiają się Niemcy, którzy jednocześnie są orędownikami rozszerzenia UE. Niewykluczone jednak, że Berlin mógłby zmienić stanowisko, gdyby wprowadzenie nowego mechanizmu powiązano ze zmianą procesu podejmowania decyzji



w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dotychczas w tych kwestiach wymagana jest jednomyślność, Niemcy promują zaś pomysł umożliwienia podejmowania decyzji większością kwalifikowaną.

Pomysł „odwróconego rozszerzenia” przypomina polskie dążenie do wciągnięcia Ukrainy w orbitę integracji europejskiej w przededniu Rewolucji Godności, kiedy argumentowano, że związanie Ukrainy formalną współpracą stworzy lepsze warunki i zwiększy zewnętrzną presję na wdrożenie niezbędnych reform.

Europejskie media (w tym Politico) spekulują, że zmianę zasad przyjmowania nowych członków mogłaby poprzeć również Polska. Niemniej jednak jak do tej pory nasze państwo sprzeciwiało się wszelkim rozwiązaniom tworzącym różne kategorie członkostwa w UE. W tej sytuacji Polska może stanąć przed wyborem między dążeniem do rozszerzenia Unii a troską o zachowanie jej dotychczasowej struktury.