Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 9.11.2023 www.osw.waw.pl

Rekomendacje Komisji Europejskiej w sprawie rozszerzenia UE: nowy impuls dla procesu akcesyjnego

Zespół OSW

8 listopada Komisja Europejska (KE) przedstawiła raporty oceniające stan przygotowania państw aspirujących do członkostwa do reform i ich postępy w tym zakresie. Po raz pierwszy opublikowano dokumenty dotyczące Ukrainy, Mołdawii i Gruzji. Ze względu na znaczny progres tych państw we wdrażaniu reform KE zarekomendowała Radzie UE rozpoczęcie negocjacji z Ukrainą i Mołdawią w sprawie członkostwa oraz przyznanie Gruzji statusu kraju kandydującego. Jednocześnie postuluje uzależnienie zwołania pierwszej konferencji międzyrządowej (IGC) – formalnie otwierającej negocjacje – od zrealizowania przez Kijów i Kiszyniów dodatkowych, precyzyjniejszych warunków, które uzupełniałyby dotychczas przeprowadzone reformy zalecone przez KE w czerwcu ub.r. Decyzja o rozpoczęciu rozmów (oraz przyznaniu Gruzji statusu kandydackiego) przez Radę UE najpewniej zapadnie w grudniu, a raport KE o realizacji dodatkowych wymagań prawdopodobnie ukaże się w marcu 2024 r. KE zarekomendowała także otwarcie negocjacji akcesyjnych z Bośnią i Hercegowiną (BiH), gdy państwo to spełni stawiane przez Unię warunki, oraz przedstawiła nowy Plan wzrostu (Growth Plan) dla Bałkanów Zachodnich.

Na podstawie opublikowanych ocen KE Ukrainie zaleca się m.in.: zwiększenie liczby pracowników Narodowego Biura Antykorupcyjnego, dopracowanie procedur wyboru kierownictwa Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej, poszerzenie kompetencji Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji, dostosowanie prawodawstwa dotyczącego mniejszości narodowych do założeń opinii Komisji Weneckiej oraz przyjęcie ustawy o lobbingu zgodnie ze standardami europejskimi. Wśród zaleceń dla Mołdawii znalazły się: dokończenie reformy sądownictwa, zapewnienie przejrzystości finansowania partii politycznych oraz kontynuowanie reformy regulacji związanych z procesem wyborczym w celu zabezpieczenia go przed wpływem aktorów zewnętrznych. Komisja podkreśliła również konieczność budowy efektywnej administracji publicznej, niezbędnej dla implementacji zmian. W przypadku Gruzji rekomendowano zwłaszcza wdrożenie działań na rzecz depolaryzacji sceny politycznej i zgodnego ze standardami ODIHR OBWE przeprowadzenia wyborów parlamentarnych w 2024 r., podjęcie wysiłków deoligarchizacyjnych, walkę z dezinformacją, a także przeprowadzenie reformy sądownictwa i wzmocnienie organów antykorupcyjnych.

Komentarz

- Rekomendacje dla Ukrainy i Mołdawii świadczą o bardzo mocnym poparciu KE, a przede wszystkim jej przewodniczącej, dla formalnego otwarcia z nimi negocjacji akcesyjnych.

Propozycja uzależnienia przyjęcia ram negocjacyjnych przez Radę UE ma przekonać państwa sceptyczne wobec rozpoczęcia rozmów (zwłaszcza Węgry) do zmiany zdania (decyzja w tej sprawie wymaga jednomyślności). Bliski termin, na który zapowiedziano przedstawienie kolejnego raportu dotyczącego postępów kandydatów – marzec 2024 r. – sugeruje, że KE zależy też na szybkim rozpoczęciu procesu screeningu.

- Władze Ukrainy uznały ocenę KE za historyczny krok na drodze do członkostwa w UE, na które – jak podkreślił prezydent Wołodymyr Zełenski – „naród ukraiński zasługuje". Sformułowane w opinii KE dodatkowe warunki nie były dla Kijowa zaskoczeniem, niemniej rządzący uważają, że decyzja o otwarciu negocjacji będzie zależeć w większej mierze od woli politycznej państw członkowskich Unii. Wśród nowych wymogów najtrudniejsze do zrealizowania okaże się wprowadzenie takich zmian do ustawy o mniejszościach narodowych, które satysfakcjonowałyby stronę węgierską – Kijów wielokrotnie krytykował niektóre rekomendacje zawarte w opiniach Komisji Weneckiej, a żądania Budapesztu dotyczące rozszerzenia praw mniejszości uznaje za bezpodstawne i wynikające z nieprzychylnej polityki rządu Viktora Orbána wobec Ukrainy. Wicepremier Olha Stefaniszyna poinformowała 8 listopada o przekazaniu Węgrom propozycji kompromisowego uregulowania kwestii spornych i oczekuje na ich konstruktywną reakcję.
- Dla Mołdawii największym wyzwaniem będzie sprostanie zaleceniom KE, która oczekuje dokończenia reformy systemu sądownictwa. Proces ten trwa nieprzerwanie właściwie od momentu objęcia władzy w kraju przez prozachodnią Partię Działania i Solidarności (PAS) w 2021 r., ale w związku z oporem instytucji wymiaru sprawiedliwości (przez lata stanowiących instrument wykorzystywany przez środowiska oligarchiczne do zabezpieczenia swoich interesów polityczno-biznesowych) oraz niedoborami kadrowymi jest bardzo opóźniony. Jednocześnie Kiszyniów od miesięcy wkłada wiele wysiłku w zagwarantowanie przejrzystości finansowania partii politycznych i zabezpieczenie systemu wyborczego przed wpływami środowisk oligarchicznych powiązanych z Rosją (co stanowi element procesu deoligarchizacji kraju).
- Rekomendacja przyznania statusu kandydackiego Gruzji wspiera wieloletnie – podejmowane od końca XX wieku – wysiłki Tbilisi na rzecz instytucjonalnej integracji z Zachodem oraz wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa gruzińskiego (od wielu lat ok. 80% badanych opowiada się w sondażach za członkostwem w UE, a proeuropejskie manifestacje gromadzą tysiące uczestników). Decyzja KE zmusza równocześnie obecne władze Gruzji, które z jednej strony deklarują chęć akcesji, lecz z drugiej rozwijają korzystną dla siebie współpracę z Moskwą (np. wznowienie połączeń lotniczych w maju br.), do wypełniania standardów UE. Pozbawia je też argumentu, że Bruksela nie chce członkostwa Gruzji, gdyż nie akceptuje jej tradycyjnych wartości konserwatywnych.

- Szybkie postępy Ukrainy, Mołdawii i Gruzji kontrastują z zastojem procesu reform w państwach Bałkanów Zachodnich (z wyjątkiem Kosowa), co potwierdzają przedstawione przez KE raporty. Przekłada się on także na zastój integracji europejskiej tych krajów. Rekomendacja dla BiH oraz zaprezentowanie Planu wzrostu dla Bałkanów Zachodnich mają pokazać, że region wciąż odgrywa istotną rolę w polityce rozszerzenia. Jest to również ukłon wobec tych państw członkowskich, które przedkładają integrację państw

bałkańskich nad kwestie Ukrainy, Mołdawii i Gruzji. Zachętą do przeprowadzania reform w zakresie rządów prawa i przestrzegania standardów demokratycznych mają być dodatkowe środki finansowe (2 mld euro dotacji i 4 mld kredytów na lata 2024–2027). Są one jednak zbyt małe, aby stanowiły faktyczną motywację do działania. Nowy Plan wzrostu wskazuje, że w przypadku tego regionu KE będzie się skupiała na integracji sektorowej i zapewnieniu państwom bałkańskim dostępu do pewnych obszarów wspólnego rynku – przy założeniu, że obecnie ich elity rządzące nie są zainteresowane rozszerzeniem.