

## RUMUŃSKA DROGA DO UNII EUROPEJSKIEJ (1999-2004)

### RELACJE RUMUNII ZE WSPÓLNOTAMI EUROPEJSKIMI DO 1989 ROKU

Pierwsze kontakty oficjalne pomiędzy Socjalistyczną Republiką Rumunii i Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG) zostały nawiązane w 1967 r. Podjęte negocjacje doprowadziły do zawarcia porozumień techniczno-sektoralnych dotyczących produktów spożywczych, serów, jaj i wieprzowiny. Na mocy wzajemnych ustaleń zwolniono produkty rumuńskie z dodatkowych opłat celnych i zobowiązano stronę rumuńską do przestrzegania odpowiedniego poziomu cen na produkty spożywcze w celu uniknięcia konfliktów na rynku państw członkowskich.

W 1976 r. zawarta została następna umowa dotycząca handlu produktami tekstylnymi, oparta na przepisach Układu Ogólnego o Taryfach Celnych i Handlu (GATT), w którym ustalono poziom eksportu rumuńskich produktów tekstylnych do EWG, a dwa lata później, w 1978 r. podpisano konwencję dotyczącą handlu węglem i produktami metalurgicznymi, w szczególności stałą.

Od 1981 r. zaczęło obowiązywać porozumienie o handlu produktami przemysłowymi, innymi niż tekstylne. Została powołana Komisja Mieszana Rumunia – EWG. W 1984 r. rozpoczęły się negocjacje, których celem było zawarcie układu w sprawie współpracy gospodarczej i handlowej z EWG, jednak z powodu sytuacji politycznej w Rumunii zostały one przerwane i podjęte na nowo dopiero w roku 1990. 22 października 1990 r. został podpisany Układ w sprawie handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej, notyfikowany przez Rumunię w marcu 1991 r. Wszedł on w życie 1 maja 1991 r.<sup>1</sup>

### PIERWSZE LATA TRANSFORMACJI

Dla Rumunii, podobnie jak dla wielu krajów Europy Środkowej i Wschodniej, rok 1989 był początkiem nowej ery. Obalenie dyktatury Nicolae Ceaușescu w grudniu 1989 r. zapoczątkowało burzliwy okres przemian. Rząd Tymczasowy powołany przez Radę Tymczasową (*Consiliu Provizoriu*) nowo utworzonego Frontu Ocalenia Narodowego (*Frontul Salvării Naționale – FSN*), z Petre Romanem na czele, przez dwa lata (1990-1991) wdrażał reformy instytucjonalne oraz dokonywał zmian prawnych. W praktyce okazało się jednak, że w Rumunii żyło się gorzej niż w 1989 r., perspektywy dalszego rozwoju nie napawały optymizmem, zapowiadane reformy okazały się nieskuteczne. Kolejny gabinet, Theodora Stoilojana (1991-1992), wprowadził reformy instytucjonalne i zmiany w prawie rumuńskim, ale nie poprawiło to poziomu życia.

Raport opracowany we wrześniu 1996 r., pod koniec sprawowania władzy przez dwa kolejne rządy Nicolae Văcăroiu (1992-1996) przedstawiał długą listę podjętych działań oraz rozpoczętych lub kontynuowanych reform. W raporcie odnotowano

<sup>1</sup> V. Marinescu, G.E. Marinescu, *Uniunea Europeană – proiect și devenire*, Filipeștii de Târg 2002, s. 135.

kilka znaczących sukcesów dotyczących ograniczenia inflacji, wzrostu gospodarczego, poprawy ochrony socjalnej (w tym stworzenia ponad dwóch milionów nowych miejsc pracy i znaczące zmniejszenie bezrobocia), jednak średnia płaca w 1992 r. była o 29% mniejsza niż w 1990 r., a płace realne w sektorze gospodarczym w czerwcu 1996 r. były o 30% niższe niż w październiku 1990 r.<sup>2</sup> W rzeczywistości, gabinety N. Văcăroiu okazały się niezdolne do rządzenia krajem, co przejawiało się m.in. w ciągłych rekonstrukcjach oraz niekończących się zmianach na stanowiskach ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu.

W pierwszych latach nieudolnie prowadzonej transformacji, skoncentrowana na sprawach wewnętrznych Rumunia, mniej uwagi poświęcała polityce zagranicznej. Ogólnie można stwierdzić, iż działania podejmowane w polityce zagranicznej były w większości przypadków reakcją na zaistniałe wydarzenia, a nie starannie zaplanowanymi i konsekwentnie realizowanymi posunięciami.

Stosunkowo późno, bo dopiero w 1992 r., po wyborach parlamentarnych i prezydenckich, nakreślono priorytety w rumuńskiej polityce zagranicznej, które sprowadzały się do integracji kraju ze strukturami gospodarczo-politycznymi Europy Zachodniej i włączenia go do euroatlantyckich struktur bezpieczeństwa. Tym celem podporządkowano bieżącą działalność polityczną i propagandową. Głównym problemem pozostawało wypracowanie strategii, która jasno definiowałaby sposób realizacji tych ambitnych zamierzeń i harmonogramu podejmowanych działań. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w którego gestii znalazły się sprawy integracji nie było w stanie sprostać tym wyzwaniom. Jego kompetencje były niejasne, brakowało struktur instytucjonalnych, które zapewniałyby bieżącą analizę sytuacji międzynarodowej oraz planowania i ogólnej logistyki, która przygotowywałaby Rumunię do kolejnych etapów integracji ze Wspólnotami. Zauważalny był brak spójnej, regularnie prowadzonej debaty, i to zarówno na forum parlamentu, jak i w środkach masowego przekazu. Można było odnieść wrażenie, że główną troską rządzących było dorównanie sąsiadom i byłym partnerom z RWPG w dążeniu do UE bez należytego przygotowania. W następstwie tego swoistego wyścigu z czasem szybko ujawniły się błędy w przyjętej strategii, polegającej głównie na łączeniu integracji z UE i integracji z NATO. Nie zdawano sobie sprawy, że oba procesy mają różne logiki wewnętrzne, kierują się innymi zasadami i mają inną dynamikę, posiadają różny sposób „zależności” od sytuacji międzynarodowej, zarówno w skali gospodarki, dyplomacji, jak i wojskowości. Zabrakło również korelacji działań politycznych i wojskowych z gospodarczymi. Jeżeli coś psuło wyraźnie efekt zagranicznych działań i pomocy na rzecz integracji, to był to właśnie brak spójności, koordynacji występujący zarówno na szczeblu rządowym i ministerialnym, jak i w przedsiębiorstwach. Rumunia stworzyła warunki, które przyciągnęły zagranicznych partnerów, jednak w kontakcie z rumuńskimi „strukturami ekonomicznymi” czuli się oni zagubieni w labiryncie decyzyjnym, z którego nie byli w stanie wyjść.

Rzeczywiste koszty takiej polityki – zupełnie innej od oficjalnie głoszonej – ukrywane były przed rumuńskim społeczeństwem. Stopniowo następowała utrata wiarygodności Rumunii na forum międzynarodowym i w oczach potencjalnych inwestorów zagranicznych.

<sup>2</sup> V. Pasti, M. Miroiu, C. Codiță, *România – starea de fapt*, vol. I „Societatea”, București 1996, s. 29.

## UKŁAD STOWARZYSZENIOWY I PROGRAM PHARE

1 lutego 1993 r. w Brukseli podpisano Układ Europejski o stowarzyszeniu pomiędzy Rumunią, Wspólnotami Europejskimi i państwami członkowskimi, który zaczął obowiązywać od 1 lutego 1995 r. Dokument ten dał podstawy prawne do kontynuacji dialogu politycznego, współpracy gospodarczej i handlowej, społecznej, finansowej i kulturalnej.

Postanowienia handlowe Układu weszły w życie w maju 1993 r., w następstwie podpisania Układu Tymczasowego, mającego zapewnić szybsze stworzenie podstaw prawnych kontaktów handlowych i liberalizację handlu różnymi produktami.

Układ stowarzyszeniowy stworzył ramy instytucjonalne zacieśnienia stosunków nie tylko ekonomicznych i handlowych, ale przede wszystkim politycznych i prawnych pomiędzy Rumunią i Wspólnotami. Podobnie jak w układzie stowarzyszeniowym z Polską, Czecho-Słowacją i Węgrami powołano do życia Radę Stowarzyszenia, Mieszany Komitet Parlamentarny oraz Komitet Stowarzyszenia wraz ośmioma podkomitetami posiadającymi kompetencje m.in. w zakresie rolnictwa i rybołówstwa, rynku wewnętrznego, handlu, przemysłu, kwestii walutowych, wolnego przepływu kapitału, statystyki, innowacji, transportu, środowiska, energii, rozwoju regionalnego, zatrudnienia i polityki społecznej, kontroli celnej, podatków, zwalczania przemytu narkotyków oraz zjawiska prania brudnych pieniędzy.

W ramach tych organizmów rozwijał się dialog pomiędzy władzami stron, nie tylko z punktu widzenia stosunków dwustronnych, lecz także uwzględniający aspekty ogólne przygotowania Rumunii do akcesji z UE.

22 czerwca 1995 r. Rumunia złożyła wniosek o przyjęcie do Unii Europejskiej, a dwa lata później 16 czerwca 1997 r., w Amsterdamie, Komisja Europejska przedstawiła dokument *Agenda 2000*, zawierający opinię Komisji w sprawie wniosków dziesięciu krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w tym także Rumunii. Komisja zarekomendowała rozpoczęcie negocjacji z sześcioma krajami kandydującymi: Czechami, Estonią, Polską, Słowenią, Węgrami i Cyprzem. Decyzja o rozpoczęciu negocjacji z tymi krajami zapadła podczas szczytu w Luksemburgu (12-13 grudnia 1997).

Podczas Konferencji Europejskiej z udziałem państw członkowskich UE, krajów kandydujących Europy Środkowej i Wschodniej 12 marca 1998 r. został rozpoczęty proces rozszerzenia UE. W listopadzie tego samego roku został opublikowany pierwszy Roczny Raport Komisji Europejskiej dotyczący wniosków (aktualizacja opinii). Uznano w nim, że Rumunia spełnia kryteria polityczne, ale nadal pozostaje wiele do zrobienia m.in. w kwestii walki z korupcją, pracy sądów i ochrony praw mniejszości romskiej. Odnotowano bardzo mały postęp w tworzeniu gospodarki rynkowej oraz zaznaczono, iż Rumunię czeka długa droga, zanim spełni ona warunki niezbędne do członkostwa<sup>3</sup>.

18 czerwca 1999 r. Rumunia przedstawiła Narodowy Program Przystąpienia do Unii Europejskiej, a 13 października został opublikowany drugi Roczny Raport Komisji Europejskiej na temat postępów państw kandydujących w przygotowaniach do akcesji. Po raz kolejny potwierdzono spełnianie przez Rumunię kryteriów politycznych, ostrzegając, iż opinia ta może ulec zmianie, jeżeli władze nie zajmą się reformowaniem placówek oświatowych oraz respektowaniem w pełni praw

<sup>3</sup> 1998 Regular report from the Commission on Romania's progress towards accession, C. Conclusion.

człowieka. Skrytykowano rumuńską gospodarkę, wskazano na zaniedbania związane z ochroną środowiska, a także na niewystarczające działania w walce z korupcją<sup>4</sup>. Pozytywnie oceniono natomiast wysiłki Rumunii na rzecz zwiększenia absorpcji środków z programu pomocowego *PHARE*, do którego Rumunia została włączona w 1991 r.

Program *PHARE* był od początku i pozostanie do czasu przystąpienia Rumunii do UE najważniejszym źródłem bezzwrotnej pomocy finansowej. Do końca 2000 r. Rumunia otrzymała w ramach tego programu prawie 1,5 mld euro<sup>5</sup>. Środki zostały przeznaczone m.in. na działalność związaną z poprawą sytuacji osób niepełnosprawnych, bezdomnych, osób starszych, bezrobotnych, zarażonych wirusem *HIV*, dzieci porzuconych i mieszkających na ulicy (program *ACES*), dostosowanie prawodawstwa rumuńskiego do unijnego, przeprowadzenie reformy rolnej i administracyjnej, współpracę transgraniczną, modernizację dróg, a także na promowanie idei demokratycznych i ochronę praw człowieka. W 2001 r. pomoc przyznana Rumunii sięgnęła 283,69 mln euro, a przeznaczona była głównie na rozwój instytucjonalny, wzmocnienie infrastruktury niezbędnej do zapewnienia zgodności prawodawstwa z *acquis communautaire* oraz dofinansowanie inwestycji zapewniających spójność ekonomiczną i społeczną. W 2002 r. z budżetu *PHARE* Rumunia otrzymała 278,5 mln euro, z czego 265,5 mln euro na program narodowy i 13 mln euro na programy w ramach współpracy transgranicznej z Węgrami i Bułgarią<sup>6</sup>, a w roku 2003 276,5 mln euro, z czego 11 mln przeznaczono na programy współpracy transgranicznej z Węgrami i Bułgarią<sup>7</sup>.

#### POCZĄTKI ROKOWAŃ AKCESYJNYCH

Podczas spotkania Rady Europejskiej w Helsinkach, w dniach 10-11 grudnia 1999 r. oprócz przyjęcia „Deklaracji Milenijnej”, podjęto również wiele decyzji dotyczących nowego etapu w procesie rozszerzenia Unii. Po przeanalizowaniu raportów Komisji Rada Europejska zdecydowała o zorganizowaniu w lutym 2000 r. dwustronnych konferencji międzyrządowych w celu rozpoczęcia negocjacji z Bułgarią, Litwą, Łotwą, Malcią, Rumunią i Słowacją. Zadeklarowano, iż każde państwo oceniane będzie na podstawie własnych osiągnięć oraz że kraje, które zostały włączone później do procesu negocjacyjnego będą mogły nadrobić zaległości w stosunku do tych, z którymi negocjacje rozpoczęły się w 1998 r. W praktyce oznaczało to zniesienie podziału kandydatów na grupy i likwidację tzw. drugiej fazy poszerzenia.

15 lutego 2000 r., podczas spotkania Rady UE ds. Ogólnych potwierdzono decyzję o rozpoczęciu oficjalnych negocjacji z tzw. grupą helsińską. 28 marca 2000 r., w ramach specjalnej Międzyrządowej Konferencji Rumunia-Unia Europejska rozpoczęły się negocjacje techniczne, na szczeblu zastępców szefów delegacji.

W pierwszym semestrze roku 2000, w czasie portugalskiej prezydencji w UE, Rumunia otworzyła i tymczasowo zamknęła pięć rozdziałów (małe i średnie

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> V. Marinescu, G.E. Marinescu, *Uniunea Europeană – proiect și devenire*, Filipeștii de Târg 2002, s. 138.

<sup>6</sup> Info 2002, Ministerul Integrării Europene, Guvernul României, s. 35.

<sup>7</sup> Info 2/2003, Ministry of European Integration, Government of Romania, s. 90.

przedsiębiorstwa, nauka i badania, edukacja, kształcenie i młodzież, stosunki zewnętrzne, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwo). W ramach drugiego spotkania Konferencji akcesyjnej na poziomie ministerialnym, które miało miejsce 14 czerwca 2000 r., Rumunia pokazała, że jest przygotowana na rozpoczęcie negocjacji w kolejnych ośmiu obszarach. Rada UE, na wniosek Komisji Europejskiej, zdecydowała jednak o otwarciu podczas prezydencji francuskiej jedynie czterech rozdziałów (polityka konkurencji, statystyka, telekomunikacja i technologie informacyjne, kultura i polityka audiowizualna). Z czterech rozdziałów, jedynie rozdz. 12. Statystyka został tymczasowo zamknięty. W przypadku pozostałych trzech rozdziałów UE zażądała od władz Rumunii dodatkowych informacji.

#### PRZYSPIESZENIE NEGOCJACJI

W 2000 r. Rumunia rozpoczęła negocjacje dziewięciu rozdziałów, z których sześć zamknęła tymczasowo. Nowy rząd z Adrianem Năstase na czele, który został utworzony po zwycięstwie Partii Demokracji Społecznej z Rumunii (*Partidul Democratiei Sociale din România – PDSR*<sup>8</sup>) w jesiennych wyborach w tym samym roku (26 listopada) zdecydował o intensyfikacji przygotowań do członkostwa w UE poprzez zmiany instytucjonalne mające na celu stworzenie systemu koordynowania działań związanych z integracją europejską na poziomie krajowym. Zostało utworzone Ministerstwo Integracji Europejskiej (MIE)<sup>9</sup> i Krajowa Delegacja ds. Negocjacji Przystąpienia Rumunii do UE, będąca w kompetencji MIE<sup>10</sup>. Delegacja Krajowa to sektory (delegacje sektorowe) odpowiadające poszczególnym rozdziałom negocjacyjnym (z wyjątkiem rozdziałów: Instytucje (30) i Inne (31)), ich przewodniczący oraz zastępcy szefa delegacji krajowej. W skład delegacji sektorowych weszli przedstawiciele ministerstw i innych instytucji centralnej administracji publicznej, odpowiedzialni za przystosowanie i implementację *acquis communautaire* we właściwych dziedzinach (ogólnie w Delegacji Krajowej reprezentowanych było 59 instytucji).

Nowa strategia negocjacji akcesyjnych Rumunii z Unią Europejską została oparta głównie na całościowym rozpatrywaniu procesu negocjacyjnego. Akcent przesunął się z tzw. rozdziałów łatwych (stosunki zewnętrzne, edukacja, kształcenie i młodzież) na rozdziały o znaczeniu gospodarczym i społecznym. W ten sposób ukierunkowano przygotowania na ważne rozdziały związane z tzw. swobodami fundamentalnymi (swobodny przepływ towarów, swoboda świadczenia usług,

<sup>8</sup> 16 czerwca 2001 r. Partia Demokracji Społecznej Rumunii (*PDSR*) połączyła się z Rumuńską Partią Socjaldemokratyczną (*RPSD – Partidul Social Democrat Român*) tworząc Partię Socjaldemokratyczną (*PSD – Partidul Social Democrat*).

<sup>9</sup> Art. 2 – (1), Ordonanța de urgență nr. 2/4.01.2001 pentru stabilirea unor măsuri privind înființarea, organizarea/reorganizarea sau funcționarea, după caz, a unor ministere, organe de specialitate ale administrației publice centrale și instituții publice, M.Of. nr.10/9.01.2001; zatwierdzona przez Lege nr. 233 din 16 mai 2001 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 2/2001, M.Of. nr. 262/22.05.2001 oraz Hotărârea nr. 14/4.01.2001 privind organizarea și funcționarea Ministerului Integrării Europene, M.Of. nr. 16/10.01.2001.

<sup>10</sup> Hotărârea nr. 273/22.02.2001 privind coordonarea, pregătirea și organizarea negocierilor pentru aderarea României la Uniunea Europeană, M.Of. nr. 120/9.03.2001.

swobodny przepływ kapitału), obszary, które do końca 2000 r. w ogóle nie były poruszane.

W celu przygotowania stanowisk negocjacyjnych Delegacja Krajowa odbyła – w sekcjach (delegacje sektorowe) – w 2001 r. ponad 200 roboczych spotkań. Ponadto Rumunia przeprowadziła 21 technicznych konsultacji z Komisją Europejską w obszarze 14 rozdziałów negocjacyjnych, odbyła 5 spotkań konsultacyjnych na szczęblu głównych negocjatorów i zespołów negocjacyjnych państw kandydujących (z Polską, Czechami, Bułgarią i Cyprem) oraz 11 spotkań z przedstawicielami krajów członkowskich (Niemcy, Hiszpania, Włochy, Francja, Belgia, Holandia, Grecja).

W 2001 r. Rumunia przedstawiła Unii Europejskiej 31 dokumentów, w tym:

– 17 stanowisk negocjacyjnych (rozdziały: 1. Swobodny przepływ towarów, 2. Swobodny przepływ osób, 3. Swoboda świadczenia usług, 4. Swobodny przepływ kapitału, 7. Rolnictwo, 8. Rybołówstwo, 10. Podatki, 11. Unia gospodarcza i walutowa, 13. Polityka społeczna i zatrudnienie, 14. Energia, 15. Polityka przemysłowa, 21. Polityka regionalna, 22. Środowisko, 24. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, 28. Kontrola finansowa, 29. Finanse i budżet);

– 7 stanowisk negocjacyjnych uzupełniających (rozdziały: 4. Swobodny przepływ kapitału, 5. Prawo spółek – dwa dokumenty, 6. Konkurencja, 8. Rybołówstwo, 20. Kultura i polityka audiowizualna, 25. Unia celna);

– 4 stanowiska poprawione (rozdziały: 8. Rybołówstwo, 9. Polityka transportowa, 14. Energia, 19. Telekomunikacja i technologie informacyjne);

– 2 dokumenty w sprawie *acquis communautaire* 2000 r. (rozdziały: 12. Statystyka, 16. Małe i średnie przedsiębiorstwa).

Podczas prezydencji szwedzkiej, w pierwszej połowie 2001 r., Rumunia otworzyła kolejne pięć rozdziałów (swobodny przepływ kapitału, prawo spółek, rybołówstwo, polityka transportowa, unia celna) i stosunkowo szybko udało się zamknąć jej obszar związany z rybołówstwem. W drugiej połowie 2001 r., podczas przewodnictwa Belgii otworzyła trzy rozdziały (podatki, polityka społeczna i zatrudnienie, ochrona konsumentów i zdrowia) i zamknęła z nich dwa (ochrona konsumentów i zdrowia, prawo spółek).

Na szczycie Unii w Laeken (14-15 grudnia 2001) Rada Europejska po raz kolejny uznała proces rozszerzenia za nieodwracalny i potwierdziła determinację, aby zakończyć rozmowy z krajami gotowymi do członkostwa przed końcem 2002 r. Jednocześnie Rada zgodziła się ze zdaniem Komisji Europejskiej wyrażonym w okresowym raporcie w sprawie postępów krajów kandydujących, iż utrzymanie dotychczasowego tempa negocjacji i reform w tych krajach gwarantuje gotowość do członkostwa w Unii w pierwszej kolejności Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier. Doceniono starania Bułgarii i Rumunii, zachęcając je do kontynuowania działań, deklarując, iż „jeżeli okaże się konieczne udzielenie tym państwom szczególnej pomocy, trzeba będzie określić wyraźne jej ramy, wytyczne i harmonogram realizacji, przyjmując za cel otwarcie negocjacji z tymi państwami we wszystkich rozdziałach w roku 2002”<sup>11</sup>.

W 2002 r. dzięki środkom i programom przyjętym przez rząd, przygotowania do przystąpienia UE zostały zintensyfikowane, a celem nadrzędnym stało się – zgodnie

<sup>11</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej w Laeken, 14-15 grudnia 2001 r., I. Przyszłość Unii Europejskiej. Rozszerzenie, „Monitor Integracji Europejskiej” nr 49/2002, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej w Warszawie.

z zaleceniem Rady Europejskiej – otwarcie wszystkich rozdziałów negocjacyjnych oraz tymczasowe zamknięcie jak największej ich liczby. W ciągu pierwszych sześciu miesięcy 2002 r., podczas prezydencji hiszpańskiej Rumunia otworzyła 9 trudnych rozdziałów (swobodny przepływ towarów, osób, unia gospodarcza i walutowa, energia, polityka regionalna, środowisko, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, kontrola finansowa, instytucje), a w trakcie prezydencji duńskiej, w drugiej połowie 2002 r. otwarto 4 następne rozdziały (swoboda świadczenia usług, rolnictwo, polityka przemysłowa, finanse i budżet). Tak więc pod koniec 2002 r. Rumunia miała otwartych 30 rozdziałów negocjacyjnych, z czego udało się jej zamknąć 16, w tym w ostatnim roku 7.

Od początku 2002 r. trwał intensywny dialog rządu rumuńskiego z prezydium Rady UE, odpowiednio hiszpańskim i duńskim, miały miejsce liczne konsultacje techniczne oraz spotkania z wysokimi urzędnikami odpowiedzialnymi za tematykę europejską z pozostałych 13 krajów członkowskich. Spotkania o podobnym charakterze miały miejsce również z przedstawicielami krajów kandydujących (Bułgaria, Cypr, Polska, Węgry).

Raport Komisji Europejskiej oceniający działania podjęte przez Rumunię w 2002 r., zwracał uwagę na „znaczące i wymierne postępy w pewnych ważnych kwestiach”<sup>12</sup>. Uznano, że Rumunia spełnia kryteria polityczne, głównie dzięki wyraźnej poprawie sytuacji w niektórych dziedzinach, takich jak: ochrona praw dziecka i mniejszości narodowych, zwalczanie dyskryminacji, zdemilitaryzowanie aparatu politycznego oraz zwalczanie korupcji. Jednocześnie, doceniono wysiłki gospodarcze kraju zmierzające do uzyskania statusu funkcjonalnej gospodarki rynkowej.

Rada Europejska, która obradowała w Kopenhadze (12-13 grudnia) odnotowała znaczny postęp osiągnięty przez Rumunię, co wyrażało się w zaawansowanym stanie negocjacji i potwierdziła, że w zależności od dalszego spełniania kryteriów celem staje się przyjęcie Rumunii, obok Bułgarii, w poczet członków UE w 2007 r. Przypomniano, iż *road maps* opracowane przez Komisję wskazują Bułgarii i Rumunii jasno określone cele oraz umożliwiają obydwu krajom ustalenie własnego tempa procesu akcesyjnego. Zwrócono także uwagę na ważność wypełniania i wprowadzania w życie zobowiązań podjętych podczas procesu negocjacyjnego. W tym kontekście Unia podkreśliła znaczenie reformy sądowniczej i administracyjnej, która pozwoliłaby przyspieszyć przygotowania tych krajów oraz osiągnąć dalsze postępy.

Przyjęty przez parlament Rumunii w grudniu 2002 r. rządowy plan działań priorytetowych zakładał, w perspektywie integracji z Unią Europejską, intensyfikację przygotowań w sektorze wewnętrznym. Było to związane z wymaganiami nowych etapów procesu akcesyjnego określonych podczas Rady Europejskiej w Kopenhadze. Głównymi założeniami planu były m.in.: przyspieszenie reformy administracji publicznej, reforma systemu sądowniczego, poprawa zdolności implementacji *acquis communautaire*, spełnienie warunków niezbędnych do uzyskania statusu funkcjonalnej gospodarki rynkowej, walka z korupcją, zwalczanie biedy, a także uporządkowanie systemu ochrony praw dziecka.

W następnym roku, 2003, Rumunia dążyła do zamknięcia większości rozdziałów „niebudżetowych” i przyspieszenia negocjacji rozdziałów trudniejszych

<sup>12</sup> Raport okresowy Komisji Europejskiej [COM(2002)700-C5-0474/2002-2002/2160(INI)], „Monitor Integracji Europejskiej” nr 61/2003, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej w Warszawie.

(rolnictwo, polityka regionalna, środowisko, polityka konkurencji). W pierwszych trzech miesiącach, podczas prezydencji greckiej, Rumunia zamknęła trzy rozdziały negocjacyjne (swobodny przepływ towarów, kapitału, podatki), a w czasie przewodnictwa w UE Włoch, w drugiej połowie roku, zamknęła kolejne trzy rozdziały (swobodny przepływ osób, polityka transportowa, kontrola finansowa).

Konkluzje prezydencji włoskiej przedstawione podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli (12 grudnia) po raz kolejny potwierdziły gotowość przyjęcia do UE 1 stycznia 2007 r. Bułgarii i Rumunii, pod warunkiem zamknięcia przygotowań do członkostwa. W Rumunii deklaracja ta została uznana za wielki sukces, który zdecydowanie poprawił nastroje w kraju i pozwolił z optymizmem przystąpić do realizacji głównego założenia roku 2004 r. – zakończenia negocjacji akcesyjnych.

#### FINAL ROKOWAŃ AKCESYJNYCH

Rada Europejska, która spotkała się w Brukseli w dniach 17-18 czerwca 2004 r. w II punkcie końcowej deklaracji, poświęconym dalszemu rozszerzaniu UE, z zadowoleniem przyjęła „znaczące postępy Rumunii i Bułgarii w procesie negocjacyjnym” oraz potwierdziła, że „oba państwa są integralną częścią obecnej rundy rozszerzenia, a pryncypia, które miały zastosowanie w negocjacjach z nowymi państwami, będą obowiązywały nadal wobec Rumunii i Bułgarii, ponieważ stanowią one część tego samego procesu rozszerzeniowego”<sup>13</sup>.

Jednocześnie Rumunia uzyskała zapewnienie o „dalszym wsparciu ze strony państw członkowskich” oraz deklarację o „rozpoczęciu prac nad przygotowaniem Traktatu Akcesyjnego w lipcu 2004 r.”<sup>14</sup>

Końcowe wnioski Rady Europejskiej mogły wydawać się zaskoczeniem, zwłaszcza w świetle sytuacji obu państw. Bułgaria, drugi obok Rumunii kraj mający dołączyć do UE w 2007 r., 14 czerwca 2004 r. sfinalizowała negocjacje akcesyjne, podczas gdy Rumunia po zamknięciu trzech rozdziałów: Rolnictwo (7), Finanse i budżet (29) (4 czerwca 2004 r.) oraz Energia (14) (30 czerwca 2004 r.) nadal pozostawała z pięcioma otwartymi rozdziałami: Swoboda świadczenia usług (3), Polityka konkurencji (6), Polityka regionalna (21), Środowisko (22) oraz Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne (24).

Deklaracja ministra spraw zagranicznych Irlandii, Briana Cowana, o decyzji 25 krajów członkowskich podjętej w Luksemburgu w sprawie Bułgarii, nie wywołała w Rumunii dużego zaniepokojenia. Premier Năstase oświadczył, że „każde państwo czyni postępy w procesie negocjacyjnym według własnego rytmu, ponieważ obecny proces rozszerzenia Unii o 12 krajów jest nierozłączny i nieodwracalny” oraz że „jego kraj nie konkuruje z Bułgarią, ale ma z nią wspólne plany: przystąpienie do UE w 2007 r., podpisanie traktatu w 2005 r., a także sfinalizowanie negocjacji w roku 2004”<sup>15</sup>.

W podobnym tonie wypowiedział się Komisarz Unii Europejskiej ds. rozszerzenia Günter Verheugen, który podczas pobytu w Sofii, 7 czerwca 2004 r.,

<sup>13</sup> II. Enlargement., Bulgaria and Romania, Presidency Conclusions, Brussels, 17-18 June 2004 (10679/04).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> D. Oanță, *Noi nu suntem în competiție cu Bulgaria*, „Adevărul” 12-13.06.2004.



„odnotowując godne uwagi postępy”, zapewnił, iż „Rumunia nie musi się obawiać, że zostanie z boku w negocjacjach akcesyjnych” oraz zachęcał rząd rumuński do „zwiększenia wysiłków na rzecz zakończenia negocjacji do końca tego roku, tak aby było możliwe przygotowanie jednego traktatu akcesyjnego dla obu krajów”<sup>16</sup>.

Dużo większy niepokój władz w Bukareszcie wzbudziła klauzula przewidująca dokładny system monitorowania realizacji zobowiązań podjętych przez rząd w Sofii. Zakłada ona, że jeżeli raporty Komisji Europejskiej wykażą, iż Bułgaria nie wypełnia zobowiązań, Unia Europejska będzie mogła wstrzymać na rok akcesję tego kraju.

Klauzula, którą zostanie objęta również Rumunia, została wprowadzona na wniosek Komisji Europejskiej, aby uspokoić rządy państw, które nie były przekonane o solidności przeprowadzonych reform i gotowości do akcesji obu kandydujących państw.

Minister spraw zagranicznych Rumunii, Mircea Geoană, oświadczył, iż jego kraj nie zaakceptuje klauzuli tak szybko i jest zaskoczony, że Bułgaria zgodziła się na nią bez dokładniejszej analizy<sup>17</sup>.

Podczas wizyty w Rumunii (21-23 czerwca 2004) G. Verheugen uspokajał jednak, iż klauzula – zgodnie z którą Rumunia i Bułgaria przystąpią do UE w 2007 r., tylko, jeżeli będą do tego przygotowane – jest „naturalnym instrumentem, pomocą” oraz zapewniał, że „wejdzie ona w życie jedynie w przypadku złamania wcześniejszych ustaleń”<sup>18</sup>.

W przypadku Rumunii obawy co do jej gotowości do wypełnienia warunków członkostwa wydawały się w pełni uzasadnione, zwłaszcza w świetle problemów z Komisją Europejską na początku 2004 r., kiedy to doszło do najpoważniejszego napięcia od czasu rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych w 2000 r.

12 stycznia 2004 r., baronowa Emma Nicholson, badająca sytuację w Rumunii z ramienia Parlamentu Europejskiego, opublikowała projekt raportu nt. postępów tego kraju w perspektywie akcesji do UE. Za najpoważniejsze problemy uznała korupcję, niski poziom życia oraz małżeństwa między dziećmi. Kilka dni później, 21 stycznia 2004 r., E. Nicholson, w ostrym tonie dodatkowo zarzuciła władzom w Bukareszcie nieprzestrzeżenie memorandum w sprawie międzynarodowych adopcji. Zgodnie z punktem 1. Rozporządzenia Rządu z Mocą Ustawy nr 121 z dnia 8 października 2001 r. wszystkie procedury adopcyjne dzieci rumuńskich przez osoby lub rodziny z obcym obywatelstwem, jak również osoby lub rodziny posiadające obywatelstwo rumuńskie zamieszkałe zagranicą zostały zawieszony na 12 miesięcy<sup>19</sup>.

Podstawą do wysunięcia zarzutów było adoptowanie przez rodziny włoskie – po osobistej interwencji premiera Włoch, Silvio Berlusconi – 105 rumuńskich dzieci. E. Nicholson zażądała natychmiastowego przedstawienia przez rząd Rumunii i włoskiego premiera pełnych wyjaśnień w tej sprawie oraz przypomniała, że przystąpienie Rumunii do Unii Europejskiej zależy od przestrzegania kryteriów

<sup>16</sup> C. M., *Verheugen: România nu trebuie să se teamă că va fi abandonată*, „Gardianul” 9.06.2004.

<sup>17</sup> *Bulgaria și România, 'beneficiare' ale unei condiționări speciale din partea UE*, „Curierul Național” 16.06.2004.

<sup>18</sup> C. Popa, *Încălcare angajamentelor poate întârzia aderarea. 1 ianuarie 2008 – data integrării codășelor!*, „România Liberă” 23.06.2004.

<sup>19</sup> Articol 1, Ordonanța de urgență nr. 121 din 8 octombrie 2001, M.Of., Partea 1, nr. 633/9.10.2001.

kopenhaskich, podkreślając, że porozumienie zawarte pomiędzy rumuńskim i włoskim rządem jest sprzeczne z kryteriami politycznymi. Jednocześnie zwróciła się do Komisji Spraw Zagranicznych, Praw Człowieka, Wspólnego Bezpieczeństwa i Polityki Obronnej z wnioskiem o przeprowadzenie dochodzenia w tej sprawie.

W odpowiedzi na tę krytykę 22 stycznia 2004 r. rząd Rumunii przyznał, że od momentu wstrzymania adopcji międzynarodowych, w „szczególnych przypadkach” zaaprobował sfinalizowanie procedur adopcji rumuńskich dzieci przez zagraniczne rodziny, utrzymując jednocześnie, że były one legalne. Sekretarz Stanu ds. Ochrony Dziecka, Gabriela Coman, potwierdziła, że w grudniu 2003 r. Rumunia zgodziła się na adopcję 105 dzieci przez włoskie rodziny, stwierdzając iż „taka decyzja została podjęta po wnikliwej analizie każdego przypadku, w wyjątkowych sytuacjach, które zostały zaakceptowane zgodnie ze specjalnymi procedurami i byłoby błędem mówić tutaj o złamaniu embarga na adopcję dzieci przez cudzoziemców”<sup>20</sup>. Podstawą do przeprowadzenia międzynarodowych adopcji była ustawa nr 347 z 6 stycznia 2002 r., która zatwierdziła Rozporządzenia Rządu z Mocą Ustawy nr 121 z 2001 r. z poprawkami i uzupełnieniami. W ustawie dodano m. in. zapis stwierdzający, że „wnioski o adopcję dzieci rumuńskich, złożone przez osobę lub rodzinę z obcym obywatelstwem lub przez osobę z rumuńskim obywatelstwem zamieszkałą zagranicą, będące na wokandzie instancji sądowniczych w dniu wejścia w życie Rozporządzenia nr 121/2001, będą rozpatrywane zgodnie z przepisami obowiązującymi w momencie składania wniosków”<sup>21</sup>. Ponadto „przez derogację od przepisów artykułu 1, w wyjątkowych wypadkach, wynikających z nadrzędnego interesu dziecka, na prośbę Krajowej Agencji ds. Ochrony Dziecka i Adopcji, opiniowanej przez Sekretariat Generalny Rządu, rząd może zaaprobować skierowanie niektórych wniosków o adopcję międzynarodową do odpowiednich instytucji sądowniczych”<sup>22</sup>.

Według rumuńskiego premiera „presja ze strony niektórych rządów, prezydentów i premierów była ogromna, gdyż rodziny pragnące adoptować rumuńskie dzieci, do nich właśnie zwracały się o pomoc”<sup>23</sup>. Jednocześnie okazało się, że przez ponad 2 lata, od momentu wstrzymania adopcji międzynarodowych, rząd Rumunii wydał indywidualne zgody na zakończenie ponad 800 procedur adopcyjnych. W tzw. przypadkach szczególnych dzieci rumuńskie zostały adoptowane m.in. przez rodziny z Włoch, Francji, USA, Australii i Kanady. Informacja ta została potwierdzona przez Krajową Agencję ds. Ochrony Dziecka i Adopcji Rumunii, monitorującą te procedury<sup>24</sup>.

26 stycznia 2004 r., będący w opozycji Sojusz PNL-PD (Partia Narodowo-Liberalna i Partia Demokratyczna) zażądał utworzenia komisji parlamentarnej do zbadania złamania memorandum w sprawie adopcji międzynarodowych i ustalenia dokładnej liczby dzieci, które zostały adoptowane przez zagraniczne rodziny. Emil Boc, deputowany Partii Demokratycznej oświadczył, że artykuł 1<sup>1</sup>, ustęp 2, Ustawy 347 z dnia 6 czerwca 2002 r. zezwalający na skierowanie, w wyjątkowych sytuacjach, wniosków o adopcję międzynarodową do odpowiednich instytucji

<sup>20</sup> Adopțiile internaționale ar putea intra în atenția Parlamentului, „Supliment Barometrul Parlamentar”, nr. 36/februarie 2004 w „Barometrul Politic” nr. 28/februarie 2004.

<sup>21</sup> Articol 1, Al. 2, Lege nr. 347 din 6 iunie 2002, M.Of. nr. 425/18.06.2002.

<sup>22</sup> Articol 1<sup>1</sup>, Al. 2, Lege nr. 347 din 6 iunie 2002, M. Of. nr. 425/18.06.2002.

<sup>23</sup> Konferența prasovă A. Năstase în sediul PSD – 22.01.2004. Dokument nepublicat.

<sup>24</sup> C.P. Gabriela Coman confirma înfierea a 105 orfani de către familii italiene, „Ziua” 23.01.2004.

sądowniczych, pozwolił rządowi na przeprowadzenie – w latach 2001-2003 – ponad 1000 międzynarodowych adopcji<sup>25</sup>.

Pod wpływem krytyki ze strony E. Nicholson oraz argumentów o „niewypełnieniu przez Rumunię kryteriów politycznych w zakresie ochrony praw człowieka” europejski parlamentarzysta, Holender Arie Oostlander zażądał wstrzymania negocjacji akcesyjnych z Rumunią. 2 lutego 2004 r., Emma Nicholson i Arie Oostlander przedłożyli Komisji Spraw Zagranicznych, Praw Człowieka, Wspólnego Bezpieczeństwa i Polityki Obronnej poprawkę, w której zarekomendowali zawieszenie negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską, uznając, iż „integracja Rumunii nie powinna być możliwa do czasu, aż wszystkie problemy w zakresie wymiaru sprawiedliwości, ograniczenia zjawiska korupcji, zapewnienia wolności prasy, poprawy warunków w zakładach penitencjarnych i ośrodkach dla dzieci, zostaną ostatecznie rozwiązane”<sup>26</sup>.

Sytuacji nie złagodziło nawet oficjalne stanowisko Włoch i Francji, które zapewniły, że wszystkie procedury adopcyjne w tym zakresie odpowiadały rygorystycznym wymogom tych krajów.

W dniu 5 lutego 2004 r., rząd Republiki Włoskiej wydał komunikat, w którym wyraził „swoją pełną solidarność z rządem rumuńskim w sprawie nieuzasadnionych i tendencyjnych krytyk pod jego adresem w związku z międzynarodowymi adopcjami”. W komunikacie stwierdzono, że „Włochy są w pełni świadome wysiłków i wielkich postępów osiągniętych przez władze rumuńskie w kwestiach ochrony dziecka i potwierdzają swoje zaufanie wobec odpowiedzialnych działań podejmowanych na rzecz i w interesie dzieci”. Jednocześnie Włochy wyraziły zaniepokojenie faktem, iż pomimo, że „spośród 187 wniosków adopcyjnych zaakceptowanych przez rząd premiera Năstase, podczas posiedzenia w dniu 18 grudnia 2003 r., 105 dotyczyło Włoch, a 82 innych państw, tylko Włochy są wymieniane w oświadczeniach składanych w tej sprawie na forum wewnętrznym i międzynarodowym”<sup>27</sup>.

16 lutego 2004 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Francji wydało podobne oświadczenie stwierdzające, iż „moratorium dotyczące międzynarodowych adopcji przyjęte przez władze rumuńskie w czerwcu<sup>28</sup> 2001 r. i wspierane przez Francję oraz inne państwa Unii Europejskiej, nie wykluczało możliwości rozpatrywania każdego przypadku oddzielnie w sprawach, którym nadano bieg jeszcze przed wprowadzeniem moratorium. Na tej podstawie 73 rumuńskich dzieci zostało adoptowanych przez rodziny francuskie. Adopcje zostały zrealizowane przede wszystkim z uwagi na interes dzieci, a postępowanie było oparte na pogłębionej analizie dokonanej przez najwyższe władze Rumunii oraz ściśle procedury sprawdzające obowiązujące na terytorium Francji”<sup>29</sup>.

Także decyzja rządu Rumunii o bezwarunkowym zawieszeniu wszystkich adopcji międzynarodowych oraz zapowiedź sprawdzenia dotychczasowych procedur nie wpłynęła na złagodzenie krytyki pod adresem Rumunii<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Adopțiile internaționale ar putea intra în atenția Parlamentului, „Supliment Barometrul Parlamentar”, nr. 36/februarie 2004 w „Barometrul Politic” nr. 28/februarie 2004.

<sup>26</sup> Copii defavorizați agită apele politicii românești, „Cronica română” 6.02.2004.

<sup>27</sup> Comunicato stampa, Il governo italiano, 5 febbraio 2004.

<sup>28</sup> Błąd strony francuskiej – moratorium zostało przyjęte w październiku, zobacz przypis 19.

<sup>29</sup> Déclarations du port-parole du Ministre Français des Affaires Étrangères, 16 février 2004.

<sup>30</sup> Ordonanța de urgență nr. 1 din 5 februarie 2004.

Trudną sytuację wywołaną żądaniem europejskich parlamentarzystów wzmocnił także list G. Verheugena, skierowany 30 stycznia 2004 r. do A. Năstase, w którym autor poprosił o „natychmiastowe i szczegółowe wyjaśnienia w kwestii złamania memorandum” i ostrzegł, że „Rumunii grozi może nie tylko wstrzymanie unijnej pomocy finansowej, lecz nawet konieczność jej zwrotu”. W swoim liście komisarz ds. rozszerzenia ocenił, że „rząd Rumunii poniósł porażkę w wypełnianiu kryteriów politycznych w zakresie ochrony praw człowieka”<sup>31</sup>.

Krytyki pod adresem Rumunii na forach europejskich nie osłabiły zabiegi dyplomatyczne rumuńskich władz oraz *lobbying* wśród europejskich parlamentarzystów, prowadzony zarówno przez parlamentarzystów partii rządzącej, jaki i opozycji rumuńskiej.

3 lutego 2004 r. wizytę *ad hoc* w Parlamencie Europejskim złożyła delegacja parlamentarzystów Rumunii, którzy bezskutecznie usiłowali przekonać jego członków do odrzucenia wniosku o wstrzymanie przez UE negocjacji akcesyjnych z Rumunią. Także rozmowy przeprowadzone przez premiera A. Năstase i prezydenta Iona Iliescu z E. Nicholson, w czasie jej wizyty w Rumunii w dniach 8-9 lutego 2004 r., nie wpłynęły na zmianę negatywnej oceny przestrzegania przez Rumunię kryteriów kopenhaskich.

Kolejną próbą ratowania wizerunku Rumunii była decyzja premiera A. Năstase o reorganizacji rządu. Izba Deputowanych, pomimo dużego sprzeciwu opozycji, przegłosowała ustawę 18 lutego 2004 r., zaledwie po 24 godzinach od złożenia projektu. 8 marca 2004 r. premier przedstawił ostateczną nową strukturę rządu po zmianach, którą dwa dni później (10 marca 2004) zatwierdził prezydent.

Wszystkie te działania, krytykowane przez opozycję jako zbędne i kosztowne, w opinii rządu miały przyspieszyć reformy, wzmocnić walkę z wszechobecną korupcją oraz pokazać, iż Rumunia w sytuacji zagrożenia jest zdolna do szybkiej reakcji.

Niewielkim pocieszeniem dla władz w Bukareszcie był w tych okolicznościach fakt, że podczas debaty nad Raportem dotyczącym Rumunii, jednogłośnie przyjętym 19 lutego 2004 r., Komisja Spraw Zagranicznych, Praw Człowieka, Wspólnego Bezpieczeństwa i Polityki Obronnej złądziła wniosek o zawieszenie negocjacji akcesyjnych z Rumunią zgłoszony jako poprawka do pierwotnego projektu raportu i przeformułowała go na „reorientację strategii akcesji Rumunii do UE”<sup>32</sup>. W raporcie stwierdzono, iż „pomimo postępu w pewnych dziedzinach, Rumunia zmaga się z poważnymi problemami w wypełnieniu politycznych kryteriów kopenhaskich” oraz przypomniano, że „zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej, zgoda Parlamentu Europejskiego jest warunkiem wstępnym rumuńskiej akcesji, w związku z czym Parlament Europejski musi być pewny, iż Rumunia spełnia wszystkie kryteria”<sup>33</sup>.

W kwestii kryteriów gospodarczych raport zalecał w szczególności przyspieszenie prac legislacyjnych w zakresie polityki regionalnej, podejmowanie

<sup>31</sup> L. Resculet, *Gunter Verheugen: Opriti exportul de copii!*, „Gardianul” 5.02.2004; *Perdaful Verheugen*, „Ziua” 5.02.2004.

<sup>32</sup> *Amendamente severe. România se confruntă cu dificultăți serioase*, „România Liberă” 20.02.2004.

<sup>33</sup> Report on Romania's progress towards accession, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, European Parliament, 24 February 2004 (A5-0103/2004).

działań mających na celu łagodzenie skutków implementacji norm wspólnotowych dotyczących konkurencji, prawa spółek handlowych, rolnictwa i rybołówstwa.

Ponadto podkreślono niską absorpcję środków finansowych pochodzących z programów UE, a w szczególności z programu SAPARD (np. z budżetu SAPARD przeznaczonych na rolnictwo i rozwój wsi wykorzystano do lutego 2004 r. 8,6 mln euro, tj. jedynie 4,12% środków, które powinny zostać wykorzystane do końca września 2004 r.<sup>34</sup>) oraz zgłoszono postulat podjęcia bardziej skutecznych działań w zakresie poprawy ochrony środowiska. W tym kontekście niepokój europarlamentarzystów budził projekt eksploatacji kopalni złota Roşia Montană i ryzyko skażenia oraz degradacji środowiska wokół tej kopalni<sup>35</sup>.

Problemem budzącym troskę był nadal stan zdrowotny rumuńskiego społeczeństwa, zdecydowanie odbiegający od średniej europejskiej i wymagający poprawy standardów w zakresie profilaktyki, jak i wyposażenia technicznego placówek służby zdrowia. Za alarmującą raport uznał sytuację w sektorze weterynaryjnym, głównie ze względu na nieistniejącą lub niewystarczającą kontrolę padłych zwierząt pod kątem ustalenia ich ewentualnych chorób.

10 marca 2004 r., 347 głosami za, 10 przeciw i przy 29 wstrzymujących się, raport Komisji został przyjęty przez Parlament Europejski.

W dokumencie jeszcze raz wyraźnie podkreślono, że sfinalizowanie negocjacji akcesyjnych w 2004 r. oraz przystąpienie Rumunii do UE w 2007 r. nie będą możliwe, jeżeli Rumunia nie wypełni całkowicie serii warunków w zakresie walki z korupcją, w tym na szczeblu klasy politycznej, reformy wymiaru sprawiedliwości, zagwarantowania niezależności politycznej sądownictwa, rozwiązania problemu dzieci osieroconych i przebywających w wyspecjalizowanych placówkach opiekuńczych, a także w zakresie wolności prasy i przestrzegania praw człowieka w traktowaniu osób zatrzymanych i aresztowanych<sup>36</sup>.

Raport, daleki od sukcesu, za jaki przedstawiciele władz w Bukareszcie uznali złagodzenie pierwotnych żądań Emmy Nicholson, stał się ważnym ostrzeżeniem sformułowanym pod adresem Rumunii. Wprawdzie udało się zapobiec zawieszeniu negocjacji akcesyjnych z Rumunią, ale przesłanie europejskich parlamentarzystów skierowane do Rumunii było bardzo czytelne – bez autentycznych reform Rumunia nie wejdzie do Unii Europejskiej.

Jak się wydaje, Rumunia potraktowała ostrzeżenia UE bardzo poważnie. Dzięki przyspieszeniu prac nad nową legislacją dotyczącą problematyki dziecięcej, 11 marca 2004 r. rząd skierował do parlamentu projekty czterech ustaw: Ustawy o ochronie i ustanowieniu praw dziecka, Ustawy o normach prawnych adopcji, Ustawy o ustanowieniu, organizacji i funkcjonowaniu Rumuńskiego Biura ds. Adopcji oraz Ustawy o zmianie rozporządzenia rządu z mocą ustawy nr 12/2001 o ustanowieniu Krajowej Agencji ds. Ochrony Dziecka i Adopcji<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> C. Popa, *Din fondurile SAPARD s-a cheltuit numai 4,12%*, „România Liberă” 21.02.2004.

<sup>35</sup> Zobacz: A. Bernstorff, J. Kanthak, *The real face of the Kangaroo. A fact-finding tour to the AURUL S.A. gold mining enterprise in Baia Mare, Romania, and along the Lapus-Somes-Tisza river system in Romania and Hungary*, Greenpeace, 2000; *Raport Greenpeace privind Proiectul de la Roşia Montană: Sunt încălcate drepturile omului*, „Azi” 5.12.2002; *Intimidări pe faţă la Roşia Montană*, „Evenimentul Zilei. Ediția de Transilvania” 13.07.2003.

<sup>36</sup> „A warning shot for Romania”, DG III, Direction de l'Information, Service de Presse (DN PE 2004).

<sup>37</sup> Legea nr. 272 din 21 iunie 2004; Legea nr. 273 din 21 iunie 2004; Legea nr. 274 din 21 iunie 2004; Legea nr. 275 din 21 iunie 2004.

Najważniejszym postanowieniem przyjętego bez debaty w dniu 15 czerwca 2004 r. przez rumuński parlament i podpisanego przez prezydenta 21 czerwca 2004 r. pakietu ustaw, było wprowadzenie zakazu adopcji rumuńskich dzieci przez cudzoziemców. Wyjątkiem jest możliwość adoptowania dziecka przez dziadków posiadających zagraniczny paszport, ale tylko w przypadku, kiedy zawiodyły szanse na adopcję krajową, a dziecko ma więcej niż dwa lata. Ponadto nowe prawo zakazało pośrednictwa w adopcjach organizacjom pozarządowym bądź prywatnym i wprowadziło jednolitą opłatę, uiszczaną bezpośrednio w Rumuńskim Biurze ds. Adopcji. Po raz pierwszy wyraźnie przedstawiono prawa dziecka i obowiązki rodziców oraz poświęcono uwagę ochronie nieletnich, którzy popełnili czyny karalne. Jednocześnie Krajowa Agencja ds. Ochrony Dziecka i Adopcji została przemianowana na Krajową Agencję Ochrony Praw Dziecka, a pozostająca do tej pory w jej kompetencjach problematykę adopcji przejęło nowo powstałe Rumuńskie Biuro ds. Adopcji, podległe rządowi.

Nowa legislacja z 15 czerwca 2004 r. zakazująca adopcji międzynarodowych wywoła kontrowersje i dała początek kolejnej fali debaty nad słusnością jej przyjęcia. Zgodne z międzynarodowymi konwencjami i przygotowane z pomocą ekspertów unijnych prawo, zostały dobrze przyjęte przez Unię Europejską, choć nie wszyscy europarlamentarzyści opowiadali się za wprowadzeniem przez Rumunię zakazu międzynarodowych adopcji<sup>38</sup>.

Decyzja władz w Bukareszcie, mimo że kontrowersyjna, z pewnością wpłynęła na zmianę wizerunku Rumunii w Unii Europejskiej, jednak przyjęcie prawa zabraniającego międzynarodowych adopcji nie rozwiązało całkowicie problemów Rumunii w UE.

Drugą kwestią sporną, która na początku roku 2004 zaważyła na kontaktach Rumunii z państwami UE, stała się budowa autostrady Braszów – Borș.

Na początku lutego 2004 r., Komisja Europejska rozpoczęła dochodzenie w sprawie podpisania przez Rumunię 19 grudnia 2003 r. kontraktu o wartości 2,5 mld euro na budowę autostrady Braszów – Borș z amerykańskim koncernem *Bechtel*. Podejrzliwość i krytyka Komisji, a także samego G. Verheugena, związane były z faktem, że kontrakt – największy w historii Rumunii – został podpisany bez uprzedniego przetargu na realizację projektu. Komisja Europejska zarzuciła rządowi Rumunii, że „zawarcie kontraktu nie towarzyszyła pełna przejrzystość w tym zakresie”, a decyzja „miała charakter bardziej polityczny niż handlowy”<sup>39</sup>.

Zarzuty wywołał nie tylko sposób przyznania kontraktu firmie amerykańskiej, ale także wybór trasy przyszłej autostrady. Jeszcze przed rokiem 2000 Rumunia rozpoczęła negocjacje z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym w sprawie budowy autostrady na trasie Nadlac-Arad-Timiszoara-Deva-Sibiu-Bukareszt, będącej częścią korytarza europejskiego. Gdyby doszło do realizacji obu projektów, autostrady „zdublowałyby się”.

Kolejnym argumentem przeciwko budowie autostrady na trasie Braszów-Borș było zagrożenie zniszczenia okolic Sigiszoary – saskiego, średniowiecznego miasteczka, zajmującego bardzo ważne miejsce na liście dziedzictwa kulturowego Rumunii.

Władze w Bukareszcie uznały zarzuty za bezpodstawne oświadczając, że podpisanie kontraktu było zgodne z porozumieniem zawartym między rządem

<sup>38</sup> S. Cedzyński, *Rumunia zakazuje adopcji sierot za granicę*, „Gazeta Wyborcza” 16.06.2004.

<sup>39</sup> *EU to probe Romania's decision to award Bechtel US 2,5 billion deal*, „Financial Times” 5.02.2004.

Rumunii i Stanami Zjednoczonymi w sprawie rozwoju infrastruktury oraz podkreśliły, że autostrada przecinająca Siedmiogród połączy Rumunię z Unią Europejską<sup>40</sup>.

Pomimo zastrzeżeń co do sposobu przyznania kontraktu firmie amerykańskiej, partie opozycyjne uznały budowę autostrady za konieczność i rozporządzenie rządu z mocą ustawy zostało przyjęte przez Parlament Rumunii 10 lutego 2004 r. Jedyne członkowie Partii „Wielka Rumunia” (*Partidul „România Mare” – PRM*) zagłosowali przeciwko. Co ciekawe, był to jeden z nielicznych przypadków braku jednomyślności w sprawach – przynajmniej pośrednio – unijnych. Zaskakująca jest bowiem zgodność rumuńskich partii w tej kwestii. Wszystkie liczące się ugrupowania w swoich programach uznawały przystąpienie Rumunii do Unii Europejskiej za główny cel rumuńskiej polityki, którego osiągnięcie, w dłuższej perspektywie, przyniesie krajowi znaczne korzyści.

Nie uznając argumentów władz w Bukareszcie Komisja Europejska odmówiła nie tylko finansowania projektu, ale również poparcia w międzynarodowych instytucjach finansowych, Rząd podjął decyzję, iż budowa zostanie sfinansowana z zagranicznych kredytów, mających gwarancje rządowe, kredytu z *US Ex-Im Banku* oraz budżetu państwa. 16 czerwca 2004 r. w obecności premiera A. Năstase rozpoczęły się prace, które mają doprowadzić do powstania w 2012 r. 415 km czteropasmowej, autostrady, łączącej Rumunię z Unią Europejską.

Problem adopcji dzieci rumuńskich i nieprawidłowości wynikłe w związku z budową autostrad nie spowodowały zawieszenia negocjacji akcesyjnych i zamykania kolejnych koszyków negocjacyjnych zgodnie z przyjętym harmonogramem. Vasile Pușcaș, główny negocjator Rumunii z UE, 5 września 2004 r. oświadczył, iż do czasu przedstawienia przez Komisję Europejską Raportu Okresowego tj. do 6 października 2004 r., Rumunia zamknie kolejne dwa rozdziały – rozdz. 21. Polityka regionalna i rozdz. 3. Swoboda świadczenia usług, a do końca roku 2004 zostaną zamknięte ostatnie trzy rozdziały<sup>41</sup>.

W polityce zagranicznej politycy rumuńscy wykorzystywali każdą nadarżającą się okazję do zabiegania o poparcie wśród przywódców europejskich. Podczas wizyty w Rumunii (12-13 sierpnia 2004) kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera, władze w Bukareszcie otrzymały zapewnienie o wsparciu realizacji zamierzonego kalendarium i daty 1 stycznia 2007 r. jako momentu akcesji do UE. Podobną deklarację podczas nieformalnego spotkania w Maastricht, 4 września 2004 r., złożył minister spraw zagranicznych Holandii, Bernard Bot. Holandia, która przewodniczyła Unii od 1 lipca 2004 r., uważała zamknięcie negocjacji z Rumunią za jeden z głównych celów swojej prezydencji. Gdyby jednak Rumunii nie udało się zakończyć negocjacji w 2004 r., według G. Verheugena nadal pozostawałyby szanse na akcesję w 2007 r., ponieważ Unia miałaby jeszcze rok na przekonanie się o jej gotowości<sup>42</sup>.

Oczekiwany z dużym napięciem Raport Okresowy, ogłoszony 6 października 2004 r., zgodnie z przewidywaniami przyniósł zarówno uznanie dla postępów Rumunii w drodze do UE, jak również krytykę braku zdecydowanej walki ze zjawiskami negatywnymi.

Najważniejszym sukcesem było przyznanie Rumunii statusu państwa posiadającego funkcjonalną gospodarkę rynkową, co stanowiło warunek niezbędny do

<sup>40</sup> F. B., *Bechtel: Negocierile pentru atribuirea contractului au fost corecte*, „Gardianul” 6.02.2004.

<sup>41</sup> A. M. Nitoi, *Pușcaș: România va mai include două capitole*, „Gardianul” 6.09.2004.

<sup>42</sup> G. Damian, *Data aderării României la UE, sub semnul întrebării*, „Ziua” 6.09.2004.

zakończenia negocjacji akcesyjnych w 2004 r. Uznano, że osiągnięto stabilność makroekonomiczną, zostały przeprowadzone głębokie reformy gospodarcze, a implementacja programów reformy strukturalnej powinna pozwolić Rumunii na sprostanie konkurencji na rynkach unijnych<sup>43</sup>. Jednocześnie odnotowano znaczący wzrost gospodarczy i spadek inflacji.

Komisja Europejska doceniła wysiłek włożony w poprawę ochrony praw dziecka i wprowadzenie ścisłych zasad adopcji międzynarodowych, a także podkreśliła, że Rumunia nadal przestrzega praw człowieka i gwarantuje fundamentalne wolności. Zwrócono jednak uwagę, że chociaż poprawiła się sytuacja prawna dziennikarzy, to nadal niepewna sytuacja ekonomiczna wielu organizacji z dziedziny mass mediów, zmusza do kontynuowania wysiłków na rzecz pełnej swobody wypowiedzi.

Za największy problem uznano korupcję, mającą wpływ na całe społeczeństwo. Jako niewystarczające oceniono działania Prokuratury Antykorupcyjnej, która powinna być bardziej niezależna politycznie i koncentrować się na ściganiu tego zjawiska na najwyższym szczeblu.

Odnotowano postępy w dziedzinie reformy administracji sądownictwa i administracji, uznając je jednak za mało skuteczne. Wprowadzenie zmian organizacyjnych i legislacyjnych w systemie rumuńskiego sądownictwa, mających zwiększyć jego niezależność i skuteczność, powinno stanowić priorytet.

Raport, mimo że daleki od doskonałego, był dowodem skuteczności wysiłków Rumunii na drodze do Unii Europejskiej i po raz kolejny dawał nadzieję na utrzymanie założonego kalendarium.

Pomimo wcześniejszych optymistycznych deklaracji G. Verheugena o definitywnym zamknięciu rumuńskich negocjacji już 24 listopada 2004 r.<sup>44</sup>, 26 listopada 2004 r., podczas kolejnej Konferencji Negocjacyjnej Rumunia-UE, odbywającej się w Brukseli, zamknięte zostały jedynie dwa rozdziały: Środowisko (22) oraz Inne (31).

Najważniejszą kwestią zawartą w rozdziale Inne jest możliwość zastosowania – poza klauzulami obejmującymi również 10 nowych członków Unii – specjalnej klauzuli ochronnej pozwalającej na opóźnienie o rok rumuńskiej akcesji do UE. Klauzula – zaakceptowana w czerwcu 2004 r. także przez Bułgarię – została wprowadzona na skutek dłuższego niż w przypadku nowych państw członkowskich okresu pomiędzy zakończeniem negocjacji a przystąpieniem do UE i zakłada, iż jeżeli w wyniku monitorowania przez Komisję zobowiązań podjętych przez Rumunię okaże się, iż istnieje poważne ryzyko niewypełnienia przez nią zobowiązań wynikających z członkostwa, w dniu akcesji (styczeń 2004) Rada Europejska, działając jednogłośnie i na wniosek Komisji może zadecydować o odłożeniu do stycznia 2008 r. przyjęcia tego kraju do UE<sup>45</sup>.

Wprowadzenie specjalnej klauzuli wydawało się całkowicie uzasadnione, zwłaszcza że jeszcze na dwa tygodnie przed mającym się odbyć 16-17 grudnia

<sup>43</sup> 2004 regular report on Romania's progress towards accession; 2. economic criteria; 2.4. General evaluation.

<sup>44</sup> A. Bratoşin, *Guenter Verheugen: România poate încheia negocierile de aderare până la 24 noiembrie*, „Adevărul” 6.11.2004.

<sup>45</sup> „România a finalizat negocierile pentru capitolele 22-Mediu, 31-Diverse și a mai negociat noi perioade de tranziție pentru capitolele 10 – Impozitare”, Comunicat de presă, 26.11.2004, Bruxelles, Stiri si comunicate de presa, www.mie.ro.



2004 r. w Brukseli szczytem Rady Europejskiej, Rumunia pozostawała z niezamkniętymi dwoma, bardzo ważnymi rozdziałami: Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne (24) oraz Polityka konkurencji (6).

Dopiero 8 grudnia 2004 r., podczas dwunastej Konferencji Negocjacyjnej Rumunia-UE, na szczelu głównych negocjatorów, Rumunia ogłosiła zakończenie – z punktu widzenia technicznego – negocjacji z Unią Europejską. Kilka dni później, 14 grudnia 2004 r. na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych UE, Rumunia zamknęła formalnie negocjacje akcesyjne, zgadzając się jednocześnie na wprowadzenie szczególnych jedenastu warunków. Dotyczyły one przede wszystkim zmian w przemyśle hutniczym i walki z korupcją oraz wprowadziły dodatkową specjalną klauzulę bezpieczeństwa, która przewiduje, iż w przypadku poważnych wątpliwości dotyczących dostosowania prawa w dziedzinie sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i konkurencji, państwa Unii będą mogły zdecydować w 2006 r., kwalifikowaną większością głosów, o ewentualnym przesunięciu daty przystąpienia Rumunii na 1 stycznia 2008 r.<sup>46</sup>

Zakończenie negocjacji zostało w Rumunii odebrane w sposób zróżnicowany i głównie stało się elementem kampanii przed drugą turą wyborów prezydenckich, która miała miejsce 12 grudnia 2004 r. Premier A. Năstase – jednocześnie kandydat na prezydenta Partii Socjaldemokratycznej – przedstawił zamknięcie negocjacji jako wielki sukces swojego rządu i dowód na realizację obietnic złożonych w 2000 r. Opozycja, na czele z kontrkandydatem A. Năstase, merem Bukaresztu Traianem Băseșcu zarzuciła negocjatorom rumuńskim zbytnią uległość i pośpiech w przyjęciu najsurowszych warunków ze wszystkich państw kandydujących.

Kilka dni później, po nieoczekiwanym zwycięstwie, już jako prezydent-elekt, T. Băseșcu zapowiedział ponowne otwarcie dwóch rozdziałów: Energia (14) i Polityka konkurencji (6), z powodu niekorzystnych dla Rumunów uzgodnień<sup>47</sup>.

Deklaracja ta, ogłoszona zaledwie na trzy dni przed Szczytem Rady Europejskiej, spotkała się z ostrą krytyką polityków europejskich. Nowy Komisarz ds. Rozszerzenia, Olli Rehn uznając renegecje zamkniętych rozdziałów za niemożliwą, zauważył, iż „kuszącą byłaby pozytywna odpowiedź na propozycje pana Băseșcu, ponieważ początkowo również nie byliśmy zadowoleni z rezultatów negocjacji, zwłaszcza, że są one raczej zbyt hojne dla Rumunii”<sup>48</sup>.

Wobec tak ostrego sprzeciwu, T. Băseșcu wycofał się z wcześniejszych deklaracji. Podczas konferencji prasowej w Brukseli 17 grudnia 2004 r. oświadczył, iż żaden z rozdziałów negocjacyjnych nie zostanie ponownie otwarty<sup>49</sup>.

Szczyt Rady Europejskiej, który miał miejsce 16 i 17 grudnia 2004 r. w Brukseli, uznany został za historyczny zwrot w historii Rumunii i jej trwałe usadowanie we wspólnocie państw europejskich. Przywódcy 25 państw członkowskich potwierdzili zakończenie rumuńskich negocjacji z punktu widzenia gospodarczego i politycznego. Opowiedzieli się za podpisaniem przez Rumunię i Bułgarię Traktatu Akcesyjnego wiosną 2005 r., podczas planowanego na 15-16 kwietnia posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, pod warunkiem uzyskania wcześniejszej zgody Parlamentu Europejskiego.

<sup>46</sup> „Bułgaria i Rumunia zakończyły negocjacje z UE”, Aktualności, [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)

<sup>47</sup> L. Ruse, *Traian Băseșcu – primul discurs de președinte ales al României*, „Adevărul” 14.12.2004.

<sup>48</sup> G. D., *UE: Redeschiderea negocierilor nu este posibilă*, „Ziua” 16.12.2005.

<sup>49</sup> G. Damian, *Unda verde pentru România în UE*, „Ziua” 18.12.2005.

Rada Europejska uznała, iż Rumunia będzie w stanie wypełnić wszystkie zobowiązania wynikające z członkostwa w przewidywanym terminie przystąpienia, pod warunkiem, że będzie kontynuować podjęte działania, pomyślnie i terminowo zakończy planowane reformy oraz wypełni swoje zobowiązania.

Jednocześnie klauzule ochronne zapewnią środki niezbędne do rozwiązania poważnych problemów mogących wynikać zwłaszcza w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, konkurencji i środowiska. Aby zminimalizować możliwość ich pojawienia się, Unia Europejska nadal będzie ściśle monitorować działania Rumunii, a Komisja będzie nadal składać roczne sprawozdania, wydając – w stosownych przypadkach – odpowiednie zalecenia<sup>50</sup>.

\*

Wbrew wcześniejszym obawom i wątpliwościom, Rumunii udało się pozytywnie zakończyć pierwszy etap kalendarium akcesyjnego jakim było zamknięcie negocjacji w 2004 r.

Polityka skupiona na odrabianiu strat i udowadnianiu swojej gotowości do dołączenia do „rodziny europejskiej” w 2007 r. przyniosła spodziewane efekty.

Pomimo istniejących ciągle wielu opóźnień i niedociągnięć, problemów w reformowaniu administracji i systemu sądowiczego oraz wszechobecnej korupcji, należy mieć nadzieję, iż Rumunia utrzyma tempo reform i zwalczy najpoważniejsze przeszkody w drodze do UE.

Chociaż istnieje różnica w ocenie skuteczności negocjowania, stopnia przygotowania Rumunii do integracji oraz gotowości samej Unii do przyjęcia kolejnych, nowych członków, politycy, analitycy, dziennikarze i komentatorzy – zarówno rumuńscy, jak i państw członkowskich – w jednym są zgodni: Rumunia znajdzie się pod bardzo szczegółową kontrolą Komisji Europejskiej, poddawana będzie nadal surowej kontroli i w dalszym ciągu będzie musiała aktywnie realizować przyjęte zobowiązania, aby z sukcesem zakończyć pozostałe etapy kalendarium i 1 stycznia 2007 r. stać się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej.

MONIKA WIDOMSKA

Bukareszt

#### ABSTRACT

*Following the collapse of communism in 1989, a new era started for Romania. Like other countries of the Eastern Bloc, it saw integration with the Euro-Atlantic structures, the European Union included, as one of its principal goals. Due to the internal situation, Romanian foreign policy lagged behind the other candidate states in accommodating the new realities. That is why the 1990s are mainly a time of recovering the arrears, which however turned out to be so substantial that Romania was not included in the first group of states invited to join the EU. Negotiations started only in 2000, and assurances about the possibility of making up the losses again awakened the hopes of the Romanian people. However, difficulties experienced in many areas, especially those concerning internal policy and administration slowed down the process of integration. The authorities in Bucharest finally managed to conclude negotiations and sign the Treaty of Accession in April 2005. If Romania fulfills all the requirements set down by the EU, it will become a full member state on the 1<sup>st</sup> of January, 2007.*

<sup>50</sup> „Konkluzje Prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli, 16-17 grudnia 2004 r.”, Konkluzje z posiedzeń Rady Europejskiej, Dokumenty, [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)