

ŁUKASZ BARTKOWIAK

Poznań

UNIA EUROPEJSKA WOBEC BAŁKANÓW ZACHODNICH I TURCJI

Obserwując relacje Unii Europejskiej z państwami Zachodnich Bałkanów oraz Turcją, można dojść do wniosku, że zarówno kraje członkowskie, jak i ich partnerzy musieli dojrzeć do stworzenia dzisiejszych ram wzajemnej współpracy. Polityka Unii Europejskiej wobec tego regionu nie była początkowo realizowana przede wszystkim ze względów politycznych i ideologicznych. Komunistyczna Jugosławia bardziej związana była z byłym blokiem wschodnim niż ze Wspólnotą, natomiast Turcja postrzegana była, jest i zapewne będzie jeszcze przez długi czas, jako państwo ze względu na religię i kulturę polityczną nie odpowiadające standardom Europy Zachodniej.

Rozszerzona w 2004 r. Unia u swoich bram ma kolejnych potencjalnych kandydatów. Integracja Turcji wzbudza ogromne kontrowersje wśród obywateli i polityków, natomiast na przyjęcie państw Bałkanów Zachodnich Unia nie jest jeszcze gotowa. Nasuwa się przekonanie, że polityka Unii Europejskiej w tym regionie osiągnęła taki pułap, który wymaga teraz bardziej znaczących zmian, pozwalających na przyjęcie w przyszłości nowych państw.

Zachodnie Bałkany (Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Serbia i Czarnogóra) są jednocześnie postrzegane jako największa porażka lub też – jak piszą inni komentatorzy życia politycznego – jako wielki sukces Unii Europejskiej w polityce zagranicznej. Na początku lat 90. ubiegłego wieku UE nie była w stanie zapobiec krwawej wojnie domowej, która wybuchła na półwyspie bałkańskim, ani jej zakończyć¹. Natomiast realizowana wobec tych państw polityka w zakresie pomocy technicznej, gospodarczej i finansowej niewątpliwie przyczyniła się do rozwoju regionu.

Po wybuchu w 1991 r. wojny domowej w Jugosławii, wywołanej ogłoszeniem niepodległości przez Słowenię i Chorwację, Wspólnota podjęła inicjatywy zmierzające do pokojowego rozwiązania konfliktu. 28 czerwca 1991 r. wysłana została do Jugosławii misja na szczepku tzw. trójki (ministrowie spraw zagranicznych Włoch,

¹ Zobacz szerzej: S. Wojciechowski, *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Poznań 2002; B. Koszel, *Konflikt na Bałkanach (1991-1999) a bezpieczeństwo europejskie*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 16, Poznań 2000.

Luksemburga i Holandii). Ministrom udało się przekonać Słowenię i Chorwację do zawieszenia na trzy miesiące ich deklaracji niepodległości i uzyskać zobowiązanie rządu federalnego w Belgradzie do wycofania wojsk do koszar. Jednak już 3 lipca 1991 r. walki wybuchły ponownie. Reakcją Wspólnoty było nałożenie embarga na handel bronią i zawieszenie pomocy finansowej dla Belgradu. Wspólnota podjęła się również mediacji, która doprowadziła do zawarcia przez przywódców wszystkich republik jugosłowiańskich porozumienia o pokojowym rozwiązaniu kryzysu. 9 lipca do Jugosławii zostali wysłani specjaliści obserwatorzy Wspólnoty².

18 października 1991 r. podczas konferencji pokojowej w Hadze Wspólnota przedstawiła skonsolidowaną wersję planu pokojowego dla Bałkanów. Różnorodność konfliktu oraz brak woli do jego zakończenia ze strony poszczególnych uczestników spowodował, że plan nie wszedł w życie³. Toczące się walki na terenie Chorwacji, którym towarzyszyły „czystki etniczne”, a także odrzucenie przez Belgrad planu pokojowego Wspólnoty, spowodowały zawieszenie konferencji pokojowej. Chcąc skłonić Belgrad do powrotu do stołu negocjacji pokojowych 8 listopada 1991 r. Wspólnota podjęła decyzję o nałożeniu sankcji gospodarczych wobec Jugosławii⁴.

Państwom członkowskim nie udało się jednak kontynuować jednolitej polityki wobec konfliktu jugosłowiańskiego. W kilkanaście dni po uzgodnieniu w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej, Niemcy 23 grudnia 1991 r. oficjalnie uznały niepodległość Chorwacji i Słowenii. Spotkało się to z krytyką sojuszników, w tym Francji i Wielkiej Brytanii, a także USA i sekretarza generalnego ONZ. Krok dyplomacji Niemiec osłabił spójność Wspólnoty i podkopał wiarygodność proklamowanej niedawno Traktatem z Maastricht Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁵.

Jednostronna decyzja Niemiec wymusiła zgodę ministrów spraw zagranicznych Wspólnoty na uznanie Chorwacji i Słowenii z dniem 15 stycznia 1992 r. Sytuacja ta spowodowała, że Wspólnota przestała być, zwłaszcza w oczach Serbów, całkowicie neutralną stroną. W 1992 r. państwa członkowskie rozważały możliwość przeprowadzenia interwencji wojskowej w celu wymuszenia pokoju na Bałkanach. Najbardziej gorącym zwolennikiem takiego rozwiązania była Francja, która najpierw w sierpniu, a następnie we wrześniu zaproponowała wysłanie europejskich sił

² R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 165. Zobacz szerzej: R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 67-82.

³ J. Zajączkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 171-172.

⁴ J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1994, s. 546-547.

⁵ J. B. Steinberg, *The Response of International Institutions to the Yugoslav Conflict: Implications and Lessons* w: F. S. Larrabee, *Balkan Security after the Cold War*, Washington 1994, s. 244-245.

pokojoych do Jugostawii z zadaniem nadzorowania rozejmu. Pomysł ten nie zyskał jednak poparcia⁶.

Brak porozumienia w ramach Unii Europejskiej w sprawie wysłania sił pokojowych do byłej Jugostawii spowodował, że rolę głównego mediatora w konflikcie przejęła Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (RB ONZ). Spowodowało to zmarginalizowanie pozycji Wspólnoty, która jednak nadal współuczestniczyła w zabiegach społeczności międzynarodowej na rzecz doprowadzenia do pokoju w byłej Jugostawii⁷. RB ONZ podjęła decyzję w sprawie utworzenia Sił Ochronnych (*UNPROFOR*), których głównym zadaniem było zapewnienie pokoju na Bałkanach, w tym przede wszystkim nadzorowanie rozejmu między Serbami i Chorwatami. Misja sił pokojowych została następnie rozszerzona także na Bośnię i Hercegowinę⁸.

26 sierpnia 1992 r. z inicjatywy ówczesnego sekretarza generalnego ONZ Butrosa Butrosa Ghałego rozpoczęła się kolejna konferencja pokojowa. Została ona następnie przekształcona w stałą konferencję pokojową. Zabiegi dyplomatyczne Wspólnoty, a następnie ONZ okazały się nieskuteczne i nie przyniosły efektu w postaci zakończenia konfliktu⁹.

Kryzys bałkański udało się zażegnać dopiero dzięki dyplomatycznemu i militarnemu włączeniu się Stanów Zjednoczonych, które doprowadziły do uzgodnienia przez Serbię, Chorwację oraz Bośnię i Hercegowinę 21 listopada 1995 r. w Dayton tekstu porozumienia w sprawie pokoju w Bośni i Hercegowinie¹⁰. Układ pokojowy z Dayton położył kres trwającej dwa i pół roku krwawej wojnie. Na jego mocy Bośnia i Hercegowina pozostała jednym państwem, choć podzielonym na dwie prawie równe części – Federację Chorwacko-Muzułmańską i Republikę Serbską¹¹.

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Madrycie w dniach 15-16 grudnia 1995 r. szefowie państw i rządów udzielili poparcia podpisanemu w Dayton porozumieniu pokojowemu¹². Nad wprowadzaniem porozumienia w życie czuwał Wysoki Przedstawiciel społeczności międzynarodowej i 30 000 kontyngent zdominowanych przez wojska *NATO*. Jeden z głównych punktów porozumienia z Dayton głosił, że uchodźcy będą mogli wrócić do swoich domów. Twórcy porozumienia

⁶ B. Soetendorp, *Foreign policy in the European Union. Theory, history and practice*, London 1999, s. 141-143. Zobacz szerzej: J. Gow, *Triumph and the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*, London 1997, s. 160-162.

⁷ J. Gow, *Triumph...*, s. 104.

⁸ A. Borden, R. Caplan, *The former Yugoslavia: the war and the peace process*, 1996, s. 216; R. H. Ullman, *Wojny w Jugostawii a system międzynarodowy po zimnej wojnie*, w: D. B. Bobrów, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 413; R. Zięba, *Wspólna Polityka...*, s. 67-82.

⁹ J. Zajączkowski, *Unia Europejska...*, s. 173.

¹⁰ Traktat pokojowy w sprawie Bośni i Hercegowiny został podpisany 14 grudnia 1995 r. w Paryżu.

¹¹ E. Brok, D. Cohn-Bendit, D. Dzembritzki, B. Geremek, *Gazeta Środkowoeuropejska*, „Gazeta Wyborcza” z 18 XII 2003.

¹² J. Zajączkowski, *Unia Europejska...*, s. 174.

założyli, że Wysoki Przedstawiciel będzie nadzorował wprowadzanie porozumienia w życie i koordynował pracę cywilnych organizacji¹³.

Brak skuteczności Unii Europejskiej w konflikcie w byłej Jugosławii był sygnałem, że jej Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa ze względu na brak zdolności wojskowej, mogącej służyć do wsparcia działań dyplomatycznych, nie może być w pełni realizowana. Unia Europejska, odegrała jednak w wojnie na Bałkanach rolę aktywnego mediatora i organizatora pomocy humanitarnej, wprowadziła także embargo na dostawy broni dla stron konfliktu. Po zakończeniu działań wojennych wspierała proces tworzenia struktur demokratycznych, uczestniczyła w odbudowie oraz przyczyniała się do ścigania przestępców wojennych¹⁴.

Drugim poważnym problemem, który zaangażował Unię Europejską na Bałkanach, okazał się kryzys w Kosowie. W 1997 r. Unia włączyła się dyplomatycznie na rzecz doprowadzenia do kompromisu między władzami albańskimi a partiami opozycyjnymi i utworzenia rządu pojednania narodowego w ogarniętym konfliktami kraju. W grudniu 1998 r. Rada UE podjęła decyzję o powołaniu misji ekspertów, mającej przeprowadzić dochodzenie w sprawie zbrodni na ludności cywilnej w Kosowie. Kiedy NATO rozpoczęło działania wojenne (operacja *Allied Force*), Rada UE podjęła 30 marca 1999 r. decyzję o wspólnym działaniu w sprawie kryzysu kosowskiego – uściślając mandat i warunki funkcjonowania powołanego 5 października 1998 r. specjalnego wysłannika dla Kosowa. W trakcie interwencji wojskowej NATO¹⁵ Unia Europejska wspierała wysiłki społeczności międzynarodowej, podejmowane na rzecz doprowadzenia do politycznego rozwiązania kryzysu i sama poszukiwała takich rozwiązań. 31 maja 1999 r. Rada UE upoważniła prezydenta Finlandii Martti Ahtisaari do podjęcia misji mediacyjnej w imieniu Unii, w porozumieniu z USA, Rosją i ONZ. Misja ta, po kilku dniach, doprowadziła do zawarcia z Belgradem porozumienia w sprawie Kosowa, a następnie wypracowania 10 czerwca 1999 r. porozumienia o wprowadzeniu do Kosowa sił pokojowych KFOR¹⁶. W Planie Administrowania Kosowem, przedstawionym przez sekretarza generalnego ONZ Kofi Annana, Unii Europejskiej powierzono odpowiedzialność za odbudowę tego regionu. Natychmiast po zakończeniu konfliktu Komisja Europejska przekazała 378 mln euro w ramach pomocy humanitarnej na sytuacje wyjątkowe. Wysłała również na miejsce zespół, mający za zadanie wprowadzać w życie pierwsze programy odbudowy¹⁷.

¹³ M. Jędrzyk, *Balkany*, „Gazeta Wyborcza” z 31 VII 1999.

¹⁴ R. Zięba, *Wspólna Polityka...*, s. 72.

¹⁵ Zobacz szerzej: R. Zięba, *NATO wobec konfliktów etnicznych na terenie Jugosławii*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 1-2 2000, s. 39-50; M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii: od separacji Słowenii do wojny kosowskiej*, Warszawa 2003, s. 360-370.

¹⁶ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor...*, s. 174-175.

¹⁷ *Komunikat Komisji do Rady: Europejska przyszłość dla Kosowa*, COM (2005) 156, Bruksela 20 kwietnia 2005.

Oba konflikty bałkańskie uzmysłowiły politykom unijnym, że nie można pozostawić Bałkanów bez pomocy politycznej, społecznej i gospodarczej. Zdano sobie sprawę, że chcąc zapewnić bezpieczeństwo i pokój w Europie, należy pomyśleć również o formach integracji europejskiej dla państw Bałkanów Zachodnich.

29 kwietnia 1997 r. zostały określone przez Radę Unii Europejskiej warunki Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia, które obejmowały współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii oraz współpracę regionalną. Warunki te, stały się podstawowym elementem procesu stabilizacji i stowarzyszenia oraz stanowią część układów o stabilizacji i stowarzyszeniu, które UE podpisała z krajami Bałkanów Zachodnich¹⁸.

W czerwcu 1999 r. Unia Europejska przyjęła strategię zbliżenia państw bałkańskich do UE. Głównym elementem strategii był ustanowiony 25 maja 1999 r. Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia (*Stabilisation and Association Process – SAP*). Obejmuje on swoim zasięgiem: Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Macedonię oraz Serbię i Czarnogórę. Istotą strategii było włączenie tych państw do współpracy politycznej i gospodarczej w Europie, m.in. poprzez zawieranie z tymi krajami Porozumień o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (*Stabilisation and Association Agreements – SAA*)¹⁹.

Warunki, które kraje bałkańskie musiały spełnić w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia objęły w szczególności przestrzeganie podstawowych zasad demokracji oraz praw człowieka, a także gotowość beneficjentów do rozwoju współpracy gospodarczej z Unią Europejską. Państwa te powinny też przeprowadzić skuteczne reformy gospodarcze oraz podjąć współpracę regionalną, w szczególności w formie utworzenia stref wolnego handlu zgodnych z zasadami Światowej Organizacji Handlu. W celu umożliwienia spełnienia warunków zapisanych w porozumieniach, Unia przewidziała wsparcie finansowe i techniczne dla zmian politycznych oraz gospodarczych w tych krajach²⁰.

Na międzynarodowej konferencji zorganizowanej w Kolonii 10 czerwca 1999 r. z udziałem państw członkowskich UE oraz USA, Kanady, Japonii, Rosji, państw Europy Południowo-Wschodniej, a także przedstawicieli wielu międzynarodowych organizacji politycznych, gospodarczych i społecznych,

¹⁸ Komunikat Komisji: *Opinia Komisji na temat wniosku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii o członkostwo w Unii Europejskiej*, COM (2005) 562, Bruksela 9 października 2005.

¹⁹ *Report from the Commission – The Stabilization and Association process for South East Europe – First Annual Report*, COM (2002) 163 final, Brussels, 3.04.2002. Zobacz szerzej: A.A. Ambroziak, E.Kawecka-Wyrzykowska, *Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi w: Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej i E. Synowiec, Warszawa 2001, s. 328-331.

²⁰ E. Kawecka-Wyrzykowska, S. Ładyka, *Program stabilizacji i stowarzyszenia dla państw bałkańskich*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny”, nr 4, Warszawa 2001, s. 9.

ministrowie spraw zagranicznych UE przedstawili propozycję Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej. W przyjętym dokumencie określono cele Paktu: ustanowienie pokoju, demokracji, bezpieczeństwa, stabilności i osiągnięcie rozwoju gospodarczego w Albanii, Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Macedonii i Słowenii. Postanowiono także, że Federalna Republika Jugosławii zostanie włączona do Paktu z chwilą dokonania w tym państwie demokratycznych przemian. W dniach 29-30 lipca 1999 r. podczas szczytu przywódców wspólnoty międzynarodowej w Sarajewie, poświęconego pomocy dla Bałkanów, wypracowano na podstawie propozycji UE tzw. Deklarację Sarajewską. W zamierzeniach uczestników spotkania miał to być „drugi plan Marshalla”²¹. W dokumencie tym nakreślono program współpracy międzynarodowej, mającej pomóc krajom bałkańskim w budowaniu pokoju, demokracji oraz rozwoju gospodarczym. Unia przeznaczyła 100 mln euro na pomoc dla państw regionu, które poniosły straty spowodowane kryzysem w Kosowie (szczególnie Albanii i Macedonii) oraz 196 mln euro na pomoc humanitarną. Aby zapewnić sobie wgląd w realizację nowej inicjatywy, Wspólnota mianowała specjalnego przedstawiciela ds. koordynowania realizacji Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej²².

Podczas spotkania w Lizbonie w dniach 23-24 maja w 2000 r. Rada Europejska stwierdziła, że układy o stabilizacji i stowarzyszeniu z państwami Bałkanów Zachodnich, które pociągają za sobą utworzenie obszarów wolnego handlu, „powinny zostać poprzedzone asymetryczną liberalizacją handlu na korzyść państw bałkańskich”. W ramach realizowanego Procesu, Rada zdecydowała o poprawieniu istniejących preferencji handlowych i przeprowadzeniu autonomicznej liberalizacji handlu, obejmującej 95% eksportu z państw Bałkanów Zachodnich do UE²³.

We wrześniu 2000 r. na podstawie rozporządzenia Rady UE wprowadzono dodatkowe preferencje dla Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Macedonii oraz Kosowa²⁴. 25 września, dzień po wyborach prezydenckich w Serbii, w których zwyciężył kandydat demokratycznej opozycji Vojislav Kostunica, Komisja zarekomendowała objęcie asymetryczną liberalizacją handlu również Serbię i Czarnogórę. 9 października UE zniósła sankcje ekonomiczne nałożone na Serbię i Czarnogórę oraz zaoferowała włączenie tego kraju do Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia²⁵.

Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia po raz pierwszy zaoferował krajom Bałkanów Zachodnich perspektywę członkostwa, a także umożliwił UE współpracę z poszczególnymi krajami oraz przybliżanie ich do demokratycznych i ekonomicz-

²¹ M. Jędrzyk, *Balkany*, „Gazeta Wyborcza” z 31 VII 1999.

²² R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor...*, s. 175-177.

²³ A. Ott, K. Inglis, *Handbook on European Enlargement. A commentary on Enlargement Process*, The Hague 2002, s. 165-175.

²⁴ Kosowo – zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ z czerwca 1999 r. jest przedmiotem międzynarodowej administracji cywilnej Misji Narodów Zjednoczonych (UNIMIC).

²⁵ E. Kawecka-Wyrzykowska, S. Ładyka, *op. cit.*, s. 8.

nych standardów. Wśród warunków, które kraje te musiały spełnić, chcąc przystąpić do Procesu, wskazano przede wszystkim na pełną współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym ds. Zbrodni w byłej Jugosławii (MTKJ) w Hadze, zagwarantowanie uchodźcom prawa powrotu do ojczyzny oraz zaangażowanie w walkę z korupcją i zorganizowaną przestępczością.

W ramach SAP UE rozpoczęła zawieranie z państwami bałkańskimi układów o stabilizacji i stowarzyszeniu, których celem było utworzenie ram dla dialogu politycznego oraz współpracy ekonomicznej i kulturalnej²⁶. Stowarzyszenie stanowiło nowy etap współpracy w zakresie m.in. dialogu politycznego, współpracy regionalnej, czterech wolności rynku wewnętrznego, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz dostosowania legislacji do *acquis*. Wypełnienie warunków SAA miało pomóc państwom bałkańskim w przygotowaniu się do ewentualnego członkostwa we Wspólnocie²⁷.

Pierwsze umowy Unia podpisała z Macedonią 9 kwietnia 2001 r. (część handlowa weszła w życie 1 czerwca 2001 r., cała umowa – 1 kwietnia 2004 r.) oraz z Chorwacją 29 października 2001 r. (część handlowa weszła w życie 1 marca 2002 r., cała umowa 1 lutego 2005 r.). W ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia zaczęły odbywać się szczyty UE – Bałkany Zachodnie – pierwszy szczyt odbył się 24 listopada 2000 r. w Zagrzebiu²⁸.

Porozumienia ze wszystkimi państwami bałkańskimi mają podobną strukturę i są zbliżone do umów stowarzyszeniowych wynegocjowanych przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Umowy zobowiązywały strony do współpracy w zakresie politycznej, ekonomicznej i instytucjonalnej stabilizacji krajów bałkańskich, a także stopniowego zbliżenia ich ustawodawstwa do *acquis communautaire*. Umowy przewidywały także stopniowe utworzenie stref wolnego handlu oraz wsparcie finansowe ze strony UE. Wszystkim krajom tego regionu Unia zaoferowała perspektywę ewentualnego członkostwa, po spełnieniu określonych warunków. Umowy nie dawały jednak gwarancji podjęcia w przewidywalnym terminie negocjacji akcesyjnych. Wszystkie porozumienia oparte zostały na zasadzie asymetrii na korzyść państw bałkańskich²⁹.

W czerwcu 2000 r. na konferencji w Salonikach Unia przedstawiła nowy program Agenda na rzecz stabilności, który został zaakceptowany kilka dni później na szczycie Rady Europejskiej w Maria da Feira, a następnie w Nicei w grudniu 2000 r. Agenda z Salonik przewidywała uzupełnienie SAP o nowe instrumenty,

²⁶ A. Ott, K. Inglis, *op. cit.*, s. 167.

²⁷ A. Ambroziak, *Przyczyny trudności w negocjacjach akcesyjnych Chorwacji z Unią Europejską*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” nr 9, Warszawa 2005, s. 5-6.

²⁸ Ch. Pippan, *The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilization and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality*, „European Foreign Affairs Review” 2004, nr 2, s. 226-228.

²⁹ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska*, t. I, Warszawa 2004, s. 216.

obejmujące intensyfikację dialogu politycznego oraz współpracę w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Wśród założeń znalazło się również powołanie wielostronnego forum politycznego wysokiego szczebla Forum UE – Bałkany Zachodnie oraz uzupełnienie dotychczasowej formuły współpracy o wzmocnioną strategię przedczłonkowską – Partnerstwo europejskie. Podczas szczytu w Maria da Feira Rada Europejska oświadczyła, że kraje bałkańskie są potencjalnymi kandydatami do członkostwa w UE³⁰. Rada przyjęła także Strategię dla państw bałkańskich. Dokument ten ma strukturę podobną do dwóch wcześniejszych wspólnych strategii odnoszących się do Rosji i Ukrainy. Wspólna strategia dotyczy całokształtu stosunków Unii z wszystkimi uczestnikami procesu barcelońskiego³¹.

W dniach 24-25 listopada 2000 r. na szczycie Rady Europejskiej i krajów bałkańskich w Zagrzebiu postanowiono, że Unia Europejska uruchomi specjalny program pomocy w ramach Paktu Stabilności pod nazwą Pomoc Wspólnoty na rzecz Odbudowy, Rozwoju i Stabilizacji (*CARDS*³²). Budżet programu miał wynieść na lata 2000-2006 – 4,65 mld euro³³. Szacuje się, że pomoc finansowa i techniczna Unii dla krajów bałkańskich wyniosła w okresie 1991-1999 około 4,5 mld euro, a po dodaniu pomocy humanitarnej oraz pomocy pojedynczych państw członkowskich, pomoc ta mogła wynieść około 17 mld euro³⁴.

Działania Unii w tym regionie nie ograniczały się wyłącznie do realizacji procesu stabilizacji i stowarzyszenia. 1 stycznia 2003 r. Unia Europejska objęła Misję Policyjną *Althea* w Bośni i Hercegowinie, która zastąpiła międzynarodową misję policyjną wcześniej prowadzoną przez ONZ. Celem misji było wspomaganie procesu stabilizacji i demokratyzacji oraz przygotowanie Bośni i Hercegowiny do współpracy z UE. W marcu 2003 r. Unia Europejska przejęła od *NATO* operację wojskową *Concordia* w Macedonii, której celem było ułatwienie stabilizacji i pokojowe rozwiązanie konfliktów etnicznych³⁵.

Coraz lepsza współpraca z krajami Bałkanów Zachodnich wywołała dyskusję wewnątrz Wspólnoty na temat przyszłości tego regionu oraz ewentualnego członkostwa. W opracowanym przed szczytem w Salonikach komunikacie z 21 maja 2003 r., Komisja Europejska zapewniła, że przygotowanie państw Bałkanów Zachodnich do integracji ze strukturami europejskimi stanowi priorytet Unii

³⁰ E. Kawecka-Wyrzykowska, S. Ładyka, *op. cit.*, s. 10.

³¹ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor...*, s. 180.

³² Program *CARDS* – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation został ustanowiony decyzją Rady Unii Europejskiej z dnia 5 grudnia 2000 r.. Jego głównym celem jest włączenie Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Jugosławii i Macedonii do Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia. *CARDS* zastąpił programy *PHARE* i *Obnova*.

³³ J. Zajączkowski, *Unia Europejska...*, s. 176.

³⁴ E. Kawecka-Wyrzykowska, S. Ładyka, *op. cit.*, s. 9.

³⁵ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor...*, s. 171. Zobacz szerzej: R. Zięba, *Wspólna Polityka...*, Warszawa 2005, s. 67-82.

Europejskiej, a zjednoczenie Europy nie będzie kompletne, dopóki kraje te nie przyłączą się do Wspólnoty³⁶.

Perspektywa europejska Bałkanów Zachodnich, potwierdzona została w deklaracji z Salonik z czerwca 2003 r. Rada Europejska stwierdziła, że Unia jest otwarta także dla Kosowa, które jednak wykorzystując rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244, musi przezwyciężyć swoją izolację oraz uczestniczyć w postępach regionu na drodze do Europy. Unia Europejska poparła również misję ONZ oraz działania NATO w Kosowie. Stwierdziła także, że jednym z jej celów w tym regionie jest wspieranie postępów Kosowa na drodze do utworzenia demokratycznego i wieloetnicznego społeczeństwa, w którym wszystkie społeczności mogą żyć w pokoju i dobrobycie³⁷.

W dniach 19-20 czerwca 2003 r. podczas szczytu w Salonikach Rada Europejska zadeklarowała dalszą współpracę z państwami Bałkanów Zachodnich³⁸. Podkreślono także wsparcie i aprobatę dla dążenia tych państw do członkostwa w UE. Na szczycie uzgodniono również nowe formy współpracy i partnerstwa³⁹. W ramach tzw. Forum UE – Bałkany Zachodnie okresowo mają się odbywać spotkania na różnych szczeblach, doroczne sesje ministrów spraw zagranicznych oraz ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a także – w miarę potrzeb – szefów innych resortów⁴⁰. Rada przyjęła również Agendę dla Bałkanów Zachodnich w kierunku integracji europejskiej. Zadeklarowano w niej dalszą współpracę z państwami Bałkanów Zachodnich w celu wsparcia działań i inicjatyw promujących spójność społeczną, tolerancję etniczną i religijną oraz proces związany z powrotem uchodźców⁴¹. W dokumencie tym podkreślono, że rozszerzenie UE o kraje bałkańskie jest jednym z głównych priorytetów, a podstawą polityki Unii w stosunkach z tym regionem ma być proces stabilizacji i stowarzyszenia. Komisja zaproponowała wykorzystanie doświadczeń integracyjnych państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz uruchomienie osobnych funduszy pomocowych na rozwój regionu bałkańskiego⁴².

³⁶ The Western Balkans and European Integration, European Commission, Com (2003) 285, 21.05.2003.

³⁷ Komunikat Komisji do Rady: Europejska przyszłość dla Kosowa COM (2005) 156, Bruksela 20 kwietnia 2005.

³⁸ Komunikat Komisji dla Rady w sprawie postępu dokonanego przez Bośnię i Hercegowinę w zakresie realizacji priorytetów określonych w „Analizie wykonalności w sprawie przygotowania Bośni i Hercegowiny do negocjacji Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu z Unią Europejską, COM (2005) 529, Bruksela 21 października 2005.

³⁹ S. Tekieli, *Europejska perspektywa Bałkanów Zachodnich*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich” nr 13, Warszawa 2004, s. 5-6.

⁴⁰ *Presidency Conclusions – The Ssaloniki European Council – 19 and 20 June 2003, Press Release, The Ssalonik 20 June 2003.*

⁴¹ R. Zięba, *Wspólna Polityka...*, s. 81.

⁴² B. Mańka, A. Władyniak, *Perspektywa członkostwa krajów bałkańskich w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” nr 6, Warszawa 2003, s. 28.

W dokumencie ze szczytu w Salonikach podkreślono, że kraje bałkańskie są potencjalnymi kandydatami do członkostwa, a „tempo dążeń tych państw do UE zależy od nich samych i będzie uzależnione od wyników poszczególnych krajów w zakresie wdrażania reform, a tym samym wypełniania kryteriów ustanowionych na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. oraz warunków procesu stabilizacji i stowarzyszenia”⁴³. Komisja Europejska zwróciła uwagę, że o integracji Bałkanów nie może być mowy, dopóki nie zakończą się spory dotyczące kształtu granic państwowych w tym regionie.

Pierwszym państwem Bałkanów Zachodnich, które złożyło wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej była Chorwacja – 21 lutego 2003 r. w Atenach na ręce przewodniczącego Rady Unii Europejskiej⁴⁴. Wnioskowi towarzyszył dokument podpisany przez prezydenta Chorwacji oraz wszystkich przewodniczących partii politycznych, reprezentowanych w parlamencie chorwackim, który potwierdził istnienie pełnego *consensusu* jeśli chodzi o przystąpienie Chorwacji do UE. Celem Chorwacji było otwarcie negocjacji akcesyjnych w 2004 r. i przystąpienie do Unii w 2007 r. 22 marca 2004 r. wniosek o przystąpienie do Unii złożyła Republika Macedonii⁴⁵.

20 kwietnia 2004 r. Komisja Europejska zaleciła otwarcie negocjacji dotyczących przystąpienia Chorwacji⁴⁶. 18 czerwca 2004 r. podczas szczytu Unii w Brukseli szefowie państw i rządów „25” nadali Chorwacji status kraju kandydującego do członkostwa⁴⁷. Decyzję w sprawie rozpoczęcia negocjacji Rada Europejska podjęła 17 grudnia 2004 r. stwierdzając, że Chorwacja spełnia kryteria członkostwa określone w Kopenhadze w 1993 r.⁴⁸ Szefowie państw i rządów zadeklarowali również dostosowanie harmonogramu prowadzonych rokowań akcesyjnych do sytuacji gospodarczej, społecznej i politycznej Chorwacji. Tempo negocjacji i termin przystąpienia Chorwacji do UE Rada uzależniła od prac dostosowawczych samej Republiki. Podstawowym warunkiem przystąpienia Chorwacji do Unii jest spełnienie kryteriów kopenhaskich oraz celów wyznaczonych w Procesie Stabilizacji i Stowarzyszenia⁴⁹. Ze strony Chorwacji konieczna jest także pełna współpraca

⁴³ Komunikat Komisji: Opinia Komisji na temat wniosku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii o członkostwo w Unii Europejskiej, COM (2005) 562, Bruksela, 9 listopada 2005.

⁴⁴ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *op. cit.*, Warszawa 2004, s. 217.

⁴⁵ Komunikat Komisji: Opinia Komisji na temat wniosku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii o członkostwo w Unii Europejskiej Bruksela, COM (2005) 562, Bruksela, 9 listopada 2005.

⁴⁶ Sprawozdanie ogólne Komisji Europejskiej z działalności Unii Europejskiej w 2005 r. opublikowane na mocy artykułu 212 Traktatu powołującego Wspólnotę Europejską, Bruksela 2005.

⁴⁷ M. Błaszczuk, *Polityka gospodarcza Wspólnoty Europejskiej wobec Chorwacji w latach 1992-2002*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” nr 3, Warszawa 2003, s. 36.

⁴⁸ Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament. Strategy paper of the European Commission on Progress in the enlargement process, Brussels 2004, s. 6.

⁴⁹ S. Kaszczak, *Priorytety prezydencji austriackiej*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” nr 1, Warszawa 2006, s. 7-8.

z MTKJ, a także podjęcie dodatkowych działań zapewniających przestrzeganie praw mniejszości narodowych i etnicznych⁵⁰.

W 2005 r. stosunki Unii Europejskiej z krajami Bałkanów Zachodnich znacznie się zacieśniły, odzwierciedlając tym samym postępy poczynione przez te kraje na drodze reform. Ponieważ władze Chorwacji nie wypełniały swych zobowiązań wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Zbrodni w byłej Jugosławii, 16 marca 2005 r. zdecydowano o bezterminowym przesunięciu daty rozpoczęcia rokowań akcesyjnych z Chorwacją. Uznano bowiem, iż kryteria otwarcia negocjacji są jednoznaczne i tylko od Zagrzebia zależy, kiedy zostaną spełnione⁵¹. Decyzję taką podjęto, gdyż Unia nie była w stanie stwierdzić, że kraj ten w pełni współpracuje z MTKJ. Po otrzymaniu pozytywnego sprawozdania od prokuratora generalnego MTKJ, Rada podjęła decyzję 3 października 2005 r. o spełnieniu ostatniego warunku otwarcia negocjacji. Negocjacje zostały rozpoczęte tego samego dnia⁵². Komisja przyjęła ponadto 9 listopada 2005 r. sprawozdanie na temat postępów poczynionych przez Chorwację na drodze do UE⁵³ oraz złożyła wniosek dotyczący partnerstwa na rzecz przystąpienia⁵⁴.

12 kwietnia 2005 r. Komisja zaleciła Radzie UE otwarcie negocjacji dotyczących układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską a Serbią i Czarnogorą⁵⁵. Komisja podjęła taką decyzję mając na uwadze przede wszystkim znaczne postępy zrealizowane przez ten kraj w zakresie wdrażania kryteriów związanych z procesem stabilizacji i stowarzyszenia, włącznie ze współpracą z MTKJ⁵⁶. Także w kwietniu Komisja przyjęła komunikat podkreślający, że niezależnie od przyszłego statusu Kosowo powinno nadal być mocno związane z postępującym zbliżeniem się zachodniej części Bałkanów do Europy.

21 października Komisja Europejska wypowiedziała się na temat postępów poczynionych przez Bośnię i Hercegowinę oraz zaleciła otwarcie z tym krajem negocjacji mających na celu podpisanie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu⁵⁷.

⁵⁰ A. A. Ambroziak, *Przyczyny trudności w negocjacjach akcesyjnych Chorwacji z Unią Europejską*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” nr 9, Warszawa 2005, s. 5-6.

⁵¹ *Ibidem*, s. 6-7.

⁵² Sprawozdanie ogólne Komisji Europejskiej z działalności Unii Europejskiej w 2005 r. opublikowane na mocy artykułu 212 Traktatu powołującego Wspólnotę Europejską, Bruksela 2005.

⁵³ Komunikat Komisji: Dokument strategiczny w sprawie rozszerzenia – 2005, COM(2005)561.

⁵⁴ Decyzja Rady w sprawie zasad, priorytetów i warunków ujętych w Partnerstwie dla Członkostwa zawartym z Chorwacją, COM(2005)556.

⁵⁵ Komunikat Komisji w sprawie przygotowania Serbii i Czarnogóry do negocjacji Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu z Unią Europejską, COM(2005)476.

⁵⁶ Sprawozdanie ogólne Komisji Europejskiej z działalności Unii Europejskiej w 2005 roku..., *op. cit.*

⁵⁷ Komunikat Komisji dla Rady w sprawie postępu dokonanego przez Bośnię i Hercegowinę w zakresie realizacji priorytetów określonych w „Analizie wykonalności w sprawie przygotowania Bośni i Hercegowiny do negocjacji Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu z Unią Europejską”, COM(2005)529.

Negocjacje zostały otwarte 25 listopada 2005 r. w Sarajewie. 9 listopada Komisja przyjęła opinię w sprawie wniosku o przystąpienie złożonego przez Republikę Macedonii⁵⁸. W dniach 15-16 grudnia 2005 r. Rada Europejska podjęła decyzję o przyznaniu temu krajowi statusu państwa kandydującego, jednak bez otwierania negocjacji. Rada stwierdziła, że następne etapy powinny być rozpatrywane dopiero po przeprowadzeniu debaty na temat strategii na rzecz rozszerzenia wraz z uwzględnieniem postępów dokonanych przez ten kraj w spełnianiu kryteriów kopenhaskich.

W dokumencie strategicznym w sprawie rozszerzenia⁵⁹ przyjętym przez Komisję Europejską 9 listopada 2005 r., sporządzono bilans postępów dokonanych przez kraje Bałkanów Zachodnich na drodze integracji z Unią Europejską, w szczególności w odniesieniu do kryteriów Programu Stabilizacji i Stowarzyszenia. Określono również mapę drogową, która konkretyzuje perspektywy przystąpienia, wskazując jednocześnie etapy tego procesu⁶⁰:

Albania – w odniesieniu do sytuacji politycznej, odnotowano znaczące postępy w zakresie wzmocnienia krajowych instytucji demokratycznych, organów sądowych oraz administracji publicznej. Uznano, że konieczne jest bardziej zdecydowane wdrażanie strategii i przepisów prawa w celu dalszego usprawniania ich funkcjonowania. Zwrócono uwagę, że poczyniono znaczne postępy w zakresie przestrzegania praw człowieka. Komisja odnotowała, że kraj ten w dalszym ciągu odgrywa pozytywną rolę w regionie jako partner polityczny i handlowy. Gospodarka Albanii funkcjonuje w pewnym stopniu na zasadach sprawnie funkcjonującej gospodarki rynkowej, niezbędne są jednak dalsze energiczne wysiłki reformatorskie, które wypełnią braki w dziedzinie konkurencyjności gospodarki. Słaba infrastruktura, niewystarczające ramy prawne oraz nieskuteczne wdrażanie prawodawstwa podatkowego w dalszym ciągu utrudniają rozwój działalności gospodarczej. Zdaniem Komisji Albania poczyniła postępy na drodze do spełnienia standardów europejskich, jednak reformy wymagają dalszych działań przede wszystkim w zakresie wdrażania *acquis*⁶¹.

Bośnia i Hercegowina – w odniesieniu do sytuacji politycznej, odnotowano postępy w zakresie zwiększania stabilności instytucji krajowych gwarantujących demokrację, praworządność, poszanowanie praw człowieka oraz poszanowanie

⁵⁸ Komunikat Komisji: Opinia Komisji na temat wniosku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii o członkostwo w Unii Europejskiej, COM(2005)562.

⁵⁹ Komunikat Komisji: Dokument strategiczny w sprawie rozszerzenia – 2005, załącznik: wnioski ze sprawozdań z postępów Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Serbii i Czarnogóry, Kosowa oraz Turcji COM (2005) 561, Bruksela, dnia 9 listopada 2005.

⁶⁰ Sprawozdanie ogólne Komisji Europejskiej z działalności Unii Europejskiej w 2005 roku..., *op. cit.*

⁶¹ Komunikat Komisji: Dokument strategiczny w sprawie rozszerzenia – 2005 załącznik: wnioski ze sprawozdań z postępów... *op. cit.*

i ochronę mniejszości. Większość zobowiązań wynikających z przystąpienia do Rady Europy została przez Bośnię i Hercegowinę spełniona. Zdaniem Komisji należy skoncentrować wysiłki na podnoszeniu skuteczności organów wykonawczych i legislacyjnych, zapewnieniu instytucjom krajowym wyposażenia niezbędnego do wypełniania przydzielonych im obowiązków oraz na wzmacnianiu koordynacji działań państwa i organizmów państwowych. Gospodarka Bośni i Hercegowiny tylko w ograniczonym stopniu opiera się na regułach sprawnie działającej gospodarki rynkowej. Niezbędne są dalsze zdecydowane wysiłki reformatorskie, które zaradzą poważnym brakom w dziedzinie konkurencyjności gospodarki.

Chorwacja – w przypadku Chorwacji nie występują istotne trudności w spełnieniu politycznych kryteriów członkostwa. Rozwiązano problemy dotyczące wymogu pełnej współpracy z MTKJ. Kraj ten nadal czyni postępy, które sprawiają, że jest liderem w regionie, jednak w kilku istotnych obszarach potrzebne są dalsze trwałe wysiłki. Osiągnięto postęp w sądownictwie, w tym przyjęto strategię reformy sądownictwa oraz dokonano różnych usprawnień proceduralnych i organizacyjnych. Pod względem kryteriów gospodarczych Chorwację można uznać za sprawnie funkcjonującą gospodarkę rynkową. Powinna ona w perspektywie średniookresowej, być w stanie sprostać presji konkurencji i siłom rynkowym w ramach Unii, pod warunkiem dalszego wdrażania programu reform, który usunie istniejące jeszcze niedociągnięcia. Gospodarka Chorwacji już obecnie jest dobrze zintegrowana z gospodarką UE.

Serbia i Czarnogóra – odnośnie do sytuacji politycznej oraz stanu demokracji i praworządności w Serbii i Czarnogórze, sytuacja konstytucyjna i prawna pod tym względem jest nadal niepewna. Mimo że przywrócono legitymację Parlamentu Związku Państw oraz poprawiono funkcjonowanie parlamentu serbskiego dzięki przyjęciu nowych regulaminów, ogólne funkcjonowanie instytucji demokratycznych cechuje się słabością strukturalną. W obu republikach osiągnięto postęp w dziedzinie ram prawnych reformy administracji publicznej, jednak wdrażanie tej reformy pozostaje na bardzo wczesnym etapie. Nie poczyniono ponadto postępów pod względem reformy administracji publicznej. Sądownictwo nadal wykazuje, zwłaszcza w Serbii, poważne słabości, a jego niezależność podważają niewłaściwe ingerencje polityczne. Wciąż poważnym problemem jest korupcja. W sprawie przestrzegania praw człowieka Serbia i Czarnogóra osiągnęła postęp w realizacji zobowiązań podjętych wraz z przystąpieniem do Rady Europy, zwłaszcza poprzez powołanie Pełnomocnika Rządu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W obu republikach gospodarka funkcjonuje w pewnym stopniu na zasadach sprawnie funkcjonującej gospodarki rynkowej. Niezbędne są jednak dalsze zdecydowane wysiłki reformatorskie, które wypełnią poważne braki w dziedzinie konkurencyjności. Zakończenie w 2004 r. negocjacji z Klubem Londyńskim zrzeszającym wierzycieli komercyjnych przyczyniło się do zmniejszenia zadłużenia zagranicznego.

Kosowo – w okresie ostatnich wyborów parlamentarnych oraz powołania w ich następstwie nowego rządu koalicyjnego sytuacja polityczna w Kosowie była stabilna. Jednak efekty działalności tymczasowych instytucji samorządowych osłabia ich niewystarczająco demokratyczny charakter oraz ich niewydolność. Nadal napięte są stosunki między kosowskimi Serbami a kosowskimi Albańczykami. Zbojkotowanie wyborów w 2004 r. przez kosowskich Serbów ograniczyło możliwość artykułowania przez ich społeczność uzasadnionych postulatów na drodze demokratycznej. Jednocześnie większość, którą stanowią kosowscy Albańczycy, nie stworzyła niezbędnych warunków, które ułatwiłyby kosowskim Serbom uczestnictwo w procesie politycznym. Sytuacja ta była poważną przeszkodą we wdrażaniu reformy samorządu lokalnego. Poważnym problemem jest nadal wykonywanie zadań wymiaru sprawiedliwości, w którym rośnie liczba zaległych spraw sądowych. Należy znacznie poprawić jakość działania sądownictwa oraz agencji egzekwowania prawa, rozpowszechniona jest również korupcja. Nadal niezmiernie słaba jest zdolność administracyjna. Otwarcie dyskusji w sprawie statusu Kosowa stanowi wyzwanie dla całego regionu. Dla osiągnięcia trwałego porozumienia, które umocni bezpieczeństwo i stabilność regionu oraz zapewni dalsze postępy na drodze do integracji z UE, niezbędne będzie zdecydowane opowiedzenie się przez wszystkie strony za istnieniem wielonarodowego, stabilnego i demokratycznego Kosowa. W gospodarce Kosowa powstają mechanizmy sprawnie funkcjonującej gospodarki rynkowej. Niezbędne są jednak dalsze energiczne wysiłki reformatorskie, które wypełnią poważne braki w dziedzinie konkurencyjności gospodarki. Niewystarczająca infrastruktura podstawowa nadal krępuje działalność gospodarczą⁶².

Macedonia – Republika Macedonia ma sprawnie funkcjonujący ustroj demokratyczny, w tym stabilne instytucje zasadniczo gwarantujące praworządność i przestrzeganie podstawowych praw. Kraj ten posiada stabilne, właściwie funkcjonujące instytucje demokratyczne, przestrzegające granic swoich kompetencji i nawzajem ze sobą współpracujące. Konieczne są działania dla zapewnienia rządów prawa na całym terytorium. Niezbędne jest utrzymanie działań na rzecz zwiększenia niezależności i skuteczności sądownictwa, począwszy od zmiany Konstytucji zgodnie z zaleceniami Rady Europy. Skala korupcji jest nadal wysoka, co ma wpływ na wiele aspektów życia gospodarczego, społecznego i politycznego kraju. W obszarze przestrzegania praw podstawowych nie występują większe problemy. Dokonano wiele zmian konstytucyjnych i ustawowych zapewniających wysoki poziom ochrony praw mniejszości. Kraj ten jest zaangażowany we współpracę regionalną. Gospodarka osiągnęła wysoki stopień stabilności makroekonomicznej, charakteryzujący się niską inflacją, zrównoważonymi finansami publicznymi i niskim poziomem zadłużenia publicznego. Proces liberalizacji cen

⁶² *Ibidem.*

i handlu, a także prywatyzacji, jest w dużej części zakończony. Widoczna jest daleko posunięta integracja gospodarcza z UE. Jednocześnie jednak funkcjonowanie gospodarki rynkowej utrudniają słabości instytucjonalne. Kraj ten wykonał znaczną pracę w kierunku dostosowania własnego prawodawstwa do dorobku prawnego Wspólnoty, szczególnie w obszarach związanych z rynkiem wewnętrznym i handlem. Zasadnicze wyzwanie stanowi jednak wdrożenie i skuteczne egzekwowanie przepisów prawa⁶³.

Integracja europejska Bałkanów Zachodnich zaczęła nabierać tempa przede wszystkim dzięki reformom realizowanym w poszczególnych krajach tego regionu. Dobry przykład dała Słowenia, która stała się członkiem Unii w 2004 r., a obecnie jest wielkim orędownikiem integracji swoich bałkańskich sąsiadów. Najbliższe przyszłego członkostwa jest Chorwacja, która rozpoczęła już negocjacje akcesyjne. Aspiracje do pełnego członkostwa w strukturach europejskich od wielu lat ma także sąsiad krajów bałkańskich – Turcja.

Ewentualne członkostwo tego kraju w UE budzi kontrowersje europejskich polityków i obywateli. Przeciwnicy tureckiej kandydatury – zwłaszcza Francuzi, Niemcy i Austriacy – argumentują, iż Turcja *de facto* leży w Azji i ze względu na zbyt duże różnice polityczno-ekonomiczne oraz kulturowe nie powinna otrzymać statusu pełnego członka Wspólnoty. W 1998 r. ówczesny kanclerz Niemiec Helmut Kohl stwierdził, że „jest przekonany, iż Turcja nie spełni tzw. kryteriów kopenhaskich, a były prezydent Francji Valéry Giscard d'Estaing określił Turcję jako „obcy naród, którego wartości są nie do pogodzenia z ideałami Europejczyków”⁶⁴.

Pomimo wielu nieprzychylnych głosów Turcja zajmuje szczególne miejsce wśród partnerów handlowych Unii Europejskiej – jest pierwszym państwem, które nie będąc pełnoprawnym członkiem Wspólnoty jest członkiem unii celnej⁶⁵. UE jest najważniejszym partnerem handlowym Turcji. Przypada na nią blisko połowa realizowanej wymiany, zarówno po stronie eksportu, jak i importu. Wśród państw Unii największym partnerem handlowym Turcji zarówno po stronie eksportu, jak i importu są Niemcy.

Wbrew obiegowym opiniom, europejskie aspiracje Turcji nie sięgają 1963 r., lecz połowy XIX w., kiedy w ówczesnym Imperium Osmańskim narodził się ruch reformatorski znany jako *Tanzimat* (reorganizacja), którego nadrzędnym celem

⁶³ Komunikat Komisji: Opinia Komisji na temat wniosku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii o członkostwo w Unii Europejskiej, COM (2005) 562, Bruksela, 9 listopada 2005.

⁶⁴ P. Zientara, *Turcja: Dylematy i wyzwania w kontekście akcesji do Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” nr 5, Warszawa 2006, s. 8-9.

⁶⁵ W. Niemiec, *Unie celne zawarte pomiędzy Wspólnotami Europejskimi a państwami nieczłonkowskimi – przypadek Turcji w:* pod red. J. Rymarczyk, M. Wróblewski, *Wymiana handlowa UE z wybranymi regionami świata*, Wrocław 2004, s. 178. Zobacz szerzej: A. A. Ambroziak, *Współpraca Turcji z WE do połowy lat 90-ych*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” nr 1, Warszawa 1996.

stało się stworzenie nowoczesnego państwa, wzorowanego na demokracjach zachodnioeuropejskich. Wprowadzono, oparte w głównej mierze na rozwiązaniach francuskich, reformy systemu edukacji, systemu podatkowego, sądownictwa i administracji publicznej⁶⁶.

W sierpniu 1949 r. Turcja została przyjęta do Rady Europy, natomiast w 1951 r. przystąpiła do Paktu Północnoatlantyckiego – NATO. Przystąpienie do tych dwóch zachodnich organizacji wytyczyło przyszłą drogę Ankary w kierunku integracji europejskiej. Oficjalnie proces integracji Turcji został zapoczątkowany 31 sierpnia 1959 r., kiedy kraj ten złożył formalny wniosek w sprawie stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi. W trakcie negocjacji strona turecka bezskutecznie próbowała wprowadzić do porozumienia zapis o dacie przyjęcia do EWG po spełnieniu przez nią wymaganych warunków. Umowa stowarzyszeniowa w tej sprawie została podpisana 12 września 1963 r. w Ankarze i zaczęła obowiązywać od 1 grudnia 1964 r.⁶⁷ Umowa z Turcją należała do umów stowarzyszeniowych pierwszej generacji, zawieranych z myślą o ewentualnym przyszłym członkostwie we Wspólnocie⁶⁸.

W umowie zawarto dwa podstawowe założenia: stopniowe ustanowienie unii celnej oraz zbliżenie w polityce ekonomicznej Turcji do państw sygnatariuszy. Umowa zawierała zobowiązanie Wspólnoty do przyjęcia Turcji w poczet państw członkowskich pod warunkiem, że wypełni ona wszystkie postanowienia stowarzyszenia oraz zaakceptuje wytyczne Traktatu Rzymskiego⁶⁹. Okres stowarzyszenia został podzielony na trzy etapy: przygotowawczy, przejściowy i końcowy⁷⁰. W pierwszym etapie w latach 1964-1968 Turcja zobowiązała się do zbliżenia swojej struktury gospodarczej do państw członkowskich, natomiast Wspólnota zobowiązała się do przyznania Turcji kontyngentów taryfowych na produkty rolne oraz udzielenia pomocy finansowej z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w wysokości 175 mln ECU. Umowa przewidywała, że w ciągu pięciu lat dojdzie do stopniowego znoszenia barier handlowych na produkty dominujące w eksporcie tureckim⁷¹.

Drugi etap stowarzyszenia w latach 1969-1980 objął okres przejściowy, w trakcie którego począwszy od 1 grudnia 1975 r. Wspólnota miała znieść wszelkie cła i ograniczenia ilościowe na towary importowane z Turcji. Ankara zobowiązała

⁶⁶ J. Reychman, *Dzieje Turcji od końca XVIII wieku*, Warszawa 1970, s. 6. Zobacz szerzej: F. Ahmad, *The Making of Modern Turkey*, New York 1993.

⁶⁷ Agreement establishing an association between the European Economic Community and Turkey (signed at Ankara, 12 September 1963). OJ No C113/2, 24 December 1973.

⁶⁸ A. Balcer, *Relacje Turcji z Unią Europejską*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich” nr 13, Warszawa 2004, s. 33.

⁶⁹ W artykule 28 Układu ustanawiającego stowarzyszenie Turcji ze Wspólnotami Europejskimi zapisano: „Gdy Turcja wypełni wszystkie postanowienia niniejszego Układu oraz zaakceptuje wytyczne Traktatu Rzymskiego, obie strony Układu określą możliwości przyłączenia Turcji do EWG”.

⁷⁰ H. Arikian, *Turkey and the EU*, Hants 2003, s. 57-59.

⁷¹ W. Niemiec, *Unie celne...*, s. 178-179.

się do tego samego począwszy od 1 grudnia 1986 r., a także do wprowadzenia wspólnotowej taryfy zewnętrznej. W efekcie tych działań miała zostać stworzona unia celna zapewniająca warunki dla swobodnego przepływu towarów między stronami porozumienia. Ostatni etap stowarzyszenia objął lata 1981-1988, a jego celem było doprowadzenie do osiągnięcia przez Turcję takiego poziomu gospodarczego, który umożliwiłby jej pełnoprawne członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Na mocy umowy powołana została Rada Stowarzyszenia, której głównym zadaniem było czuwanie nad realizacją stowarzyszenia⁷².

Przyjęty w umowie stowarzyszeniowej harmonogram rozwoju współpracy gospodarczej nie został w pełni zrealizowany. Stało się tak głównie ze względu na trudności gospodarcze, jakie w tym czasie miały miejsce w Turcji oraz problemy natury polityczno-administracyjnej. Brak postępów w integracji Turcji ze Wspólnotami stał się bezpośrednią przyczyną opracowania nowego harmonogramu⁷³. W listopadzie 1970 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1973 r., został wynegocjowany Protokół Dodatkowy do umowy stowarzyszeniowej zawierający modyfikację drugiego etapu stowarzyszenia. Protokół przedłużył czas dochodzenia do unii celnej z 12 do 22 lat tj. do 1995 r.. Ważnym elementem protokołu był zapis zakładający przyjęcie przez Turcję w końcowym etapie stowarzyszenia polityki rolnej⁷⁴.

W lipcu 1980 r. Rada Stowarzyszenia WE – Turcja przyjęła decyzję w sprawie dalszego rozwoju stowarzyszenia. Na jej podstawie Wspólnota zobowiązała się do: redukcji ceł na tureckie artykuły rolne w okresie sześciu lat, umiarkowanego otwarcia europejskich rynków pracy oraz przyznała Turcji na lata 1981-1986 pomoc finansową w wysokości 600 mln ECU oraz 95 mln ECU w formie wsparcia natychmiastowego. Dokonany w Turcji we wrześniu 1980 r. zamach wojskowy stał się bezpośrednią przyczyną zawieszenia realizacji powyższej decyzji przez Komisję Europejską⁷⁵. W styczniu 1982 r. Bruksela zawiesiła stowarzyszenie. Przywrócenie demokratycznej władzy w 1983 r. umożliwiło odnowienie procesu liberalizacji wymiany handlowej i dalszy rozwój współpracy. Oficjalne stosunki zostały wznowione we wrześniu 1986 r., natomiast stowarzyszenie przywrócono dopiero we wrześniu 1988 r.⁷⁶

14 kwietnia 1987 r. Turcja złożyła oficjalny wniosek o członkostwo we Wspólnocie Europejskiej. 18 grudnia 1989 r. Komisja przedstawiła swoją opinię

⁷² A. A. Ambroziak, *Nowe wyzwania dla Turcji i UE w ramach unii celnej*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” nr 1, Warszawa 1996, s. 13-14.

⁷³ W. Niemiec, *Unie celne...*, s. 179.

⁷⁴ A. Balcer, *Relacje Turcji...*, s. 33.

⁷⁵ P. Borkowski, *Polityka Unii Europejskiej wobec państw regionu Morza Śródziemnego*, w: E. Haliżak, S. Parzymies, *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, s. 326-327.

⁷⁶ H. Arikian, *Turkey and...*, s. 118-120.

(avis) w sprawie tureckiego wniosku⁷⁷. Oceniając wniosek wskazała na kilka problemów o charakterze ekonomicznym, które stanowią istotną barierę dla przyjęcia tego kraju do grona państw członkowskich. Wskazano na niską wydajność pracy, wysoki wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie, wysoki wskaźnik inflacji, wysoką stopę bezrobocia, nadmierny interwencjonizm państwowy, a także niskie standardy socjalne. Ponadto podkreślono, że niezbędnym czynnikiem pełnej integracji ze strukturami wspólnotowymi jest przeprowadzenie reform o charakterze politycznym, w tym przede wszystkim stworzenie państwa opartego na stabilnych, demokratycznych rządach oraz zapewnienie poszanowania praw człowieka. Komisja zwróciła uwagę na nierozwiązany przez władze tureckie problem mniejszości kurdyjskiej. Niekorzystny dla oceny aplikacji tureckiej był także konflikt z Grecją⁷⁸. Ocena Komisji została skierowana pod obrady ministrów spraw zagranicznych Wspólnoty, którzy po akceptacji opinii 5 lutego 1990 r. w oficjalnym komunikacie negatywnie wypowiedzieli się w sprawie akcesji Turcji⁷⁹.

12 czerwca 1990 r. przyjęty został przez UE plan pogłębienia relacji z Turcją tzw. Pakiet Matutesa, w którym uzgodniono, że unia celna wejdzie w życie w 1995 r.. Dokument przewidywał także podejmowanie działań nakierowanych na wyrównywanie poziomów rozwoju między Wspólnotą a Turcją. Ze względu na weto Grecji pakiet ten został odrzucony⁸⁰.

Na spotkaniu Rady Stowarzyszenia w listopadzie 1992 r. potwierdzono dalsze dążenie do stworzenia unii celnej. Podczas spotkania postanowiono powołać Komitet Kierujący (*Steering Committee*) złożony z przedstawicieli obu stron, któremu powierzono nadzór nad procesem tworzenia unii celnej. Wola zawarcia unii celnej została potwierdzona także podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. W grudniu 1994 r. Komisja przedstawiła Radzie Stowarzyszenia dokument określający zasady funkcjonowania przyszłej unii celnej. Komisja wskazała dzień 1 stycznia 1996 r. jako datę wejścia unii celnej w życie. Dokument ten został zaakceptowany przez Komitet Stowarzyszenia w marcu 1995 r. 13 grudnia 1995 r. Parlament Europejski wyraził zgodę na utworzenie unii celnej z Turcją. Ostatecznie proces tworzenia unii celnej został zakończony 22 grudnia 1995 r. wraz z podjęciem stosownej decyzji przez Radę Stowarzyszenia. Unia weszła w życie z dniem 1 stycznia 1996 r., a jej realizację powierzono Wspólnemu Komitetowi ds. Unii Celnej. Zasady funkcjonowania unii celnej objęły nie tylko produkty przemysłowe i przetwory spożywcze, lecz także harmonizację

⁷⁷ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska...*, s. 214.

⁷⁸ W. Niemiec, *Unie celne...*, s. 180-181.

⁷⁹ M. Paszyński, *Turcja państwem członkowskim Unii Europejskiej?* „Wspólnoty Europejskie” nr 10, Warszawa 2004; S. Konopacki, *Droga Turcji do Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” nr 1, Warszawa 2005.

⁸⁰ A. Balcer, *Relacje Turcji...*, s. 34.

zasad konkurencji i technicznej legislacji, ochronę praw autorskich oraz likwidację monopolii⁸¹.

Rząd turecki przyjął wspólną z Unią taryfę celną, wprowadzony został także bezcłowy przepływ towarów przemysłowych i przetworzonych artykułów rolnych. W zakresie wspólnej polityki handlowej Turcja została zobowiązana do traktowania państw trzecich niebędących członkami UE w sposób podobny, jak czyni to Wspólnota. Zobowiązanie to Ankara zrealizowała w 2000 r. Utworzenie unii celnej oznaczało także przejście tego kraju na wyższy etap integracji⁸².

Istotnym elementem relacji UE – Turcja było nałożenie na Ankara obowiązku przyjęcia wspólnotowego systemu powszechnych preferencji celnych (*Generalized System of Preferences – GSP*) w okresie pięciu lat od wejścia w życie unii celnej, tj. do 1 stycznia 2001 r. Zobowiązanie to Turcja w pełni zrealizowała dopiero z dniem 1 stycznia 2002 r., gdyż ze względu na własne, narodowe potrzeby i interesy poprosiła o jednoroczny okres przejściowy we wprowadzeniu nowych zasad⁸³.

W lipcu 1997 r. Komisja Europejska w dokumencie *Agenda 2000* przedstawiła strategię rozszerzenia Unii Europejskiej. Autorzy dokumentu podzielili państwa starające się o członkostwo na dwie grupy: pierwsza miała uzyskać status kandydata i wkrótce rozpocząć negocjacje, natomiast druga także miała uzyskać status kandydata, lecz negocjacje z tą grupą miały rozpocząć się po kilku latach. Turcja jako jedyny kraj kandydujący nie została zaliczona do żadnej z dwóch grup.

Na posiedzeniu w Luksemburgu w grudniu 1997 r. Rada Europejska postanowiła, że głównym elementem udoskonalonej strategii przedakcesyjnej wobec państw kandydujących będzie Partnerstwo dla Członkostwa. Dokument ten miał umożliwić objęcie w jednolite ramy wszystkich form pomocy dla krajów kandydujących. Pierwsze Partnerstwo dla Członkostwa Turcji zostało przyjęte przez Radę w marcu 2001 r.⁸⁴ Decyzja dotycząca utworzenia Partnerstwa była jedyną dobrą wiadomością dla Ankary podczas tego szczytu. Kolejne decyzje podjęte w Luksemburgu wywołały najpoważniejszy kryzys w historii relacji turecko-unijnych. Oburzenie Ankary wywołało włączenie Słowacji, której również Komisja zarzucała nieprzestrzeganie praw człowieka do grupy państw, z którą Unia ma zamiar negocjować członkostwo za kilka lat. Rozgoryczenie Turków zostało spotęgowane także deklaracją kanclerza Niemiec Helmuta Kohla, który stwierdził, że Turcja nigdy nie stanie się członkiem UE, gdyż nie jest państwem europejskim

⁸¹ W. Niemiec, *Unie celne...*, s. 181-182. Zobacz szerzej: A. A. Ambroziak, E. Synowiec, *Nowe wyzwania dla Turcji i UE w ramach unii celnej*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” nr 2, Warszawa 1996.

⁸² E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska...*, s. 215.

⁸³ A. A. Ambroziak, E. Synowiec, *Nowe wyzwania dla Turcji i UE w ramach unii celnej*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” nr 2, Warszawa 1996, s. 9-10.

⁸⁴ Komunikat Komisji do Rad w sprawie zasad, priorytetów i warunków ujętych w Partnerstwie dla Członkostwa zawartym z Turcją, COM(2005) 559, Bruksela 9 listopada 2005.

pod względem kulturowym⁸⁵. Na dodatek liderzy Unii postawili Turcji trudne do spełnienia – z jej punktu widzenia – warunki. „Piętnastka” zażądała od Ankarę zrezygnowania z gróźb użycia siły w sporze z Grecją o kilka wysepek na Morzu Egejskim oraz przestrzegania praw człowieka i mniejszości narodowych, a także wolności prasy. W odpowiedzi na żądania „piętnastki” turecki rząd zagroził podjęciem kroków odwetowych w przypadku rozpoczęcia negocjacji członkowskich pomiędzy UE a uznawanym przez międzynarodową społeczność rządem południowej, zdominowanej przez Greków, części Cypru. Władze w Ankarze postanowiły także zamrozić częściowo kontakty z UE⁸⁶.

Chcąc załagodzić napiętą sytuację, Komisja Europejska 4 marca 1998 r. przedstawiła Europejską strategię dla Turcji. Podstawowym elementem tego programu było przyjęcie przez Turcję *acquis* oraz rozszerzenie postanowień unii celnej na produkty rolno-spożywcze oraz liberalizacja świadczenia usług. Na tą propozycję rząd turecki odpowiedział w lipcu 1998 r. dokumentem Strategia na rzecz rozwoju relacji pomiędzy Turcją i Unią Europejską. Propozycje Ankarę były zbieżne z założeniami unijnej strategii⁸⁷.

W 1998 r. w ramach rozpoczętego kolejnego procesu rozszerzenia Unii Europejskiej zainaugurowano konferencję międzyrządową, która stanowiła forum omawiania problemów leżących w tzw. wspólnym interesie Unii i kandydatów do członkostwa, w tym Turcji. Rząd turecki odrzucił jednak propozycję tego rodzaju spotkań bez umożliwienia kandydowania do członkostwa. Podczas szczytu w Helsinkach w dniach 10-11 grudnia 1999 r. Rada Europejska rozszerzyła grono państw negocjujących warunki swego członkostwa. Podczas szczytu Turcja oficjalnie uzyskała status kraju kandydującego do członkostwa na takich samych warunkach, jak państwa Europy Środkowej i Wschodniej⁸⁸.

W kwietniu 2000 r. podczas spotkania Rady Stowarzyszenia postanowiono powołać osiem podkomitetów, które miały zająć się harmonizacją tureckiego prawa z *acquis* UE. 4 grudnia 2000 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie w sprawie Partnerstwa dla członkostwa, na podstawie którego Turcja przygotowała narodowy program przyjęcia wspólnotowego *acquis*⁸⁹.

Kolejny zgrzyt we wzajemnych kontaktach miał miejsce po grudniowym szczycie UE w Nicei w 2000 r., gdzie Turcja jako jedyne państwo kandydujące nie zostało uwzględnione przy opracowywaniu podziału głosów w ramach reformy instytucjonalnej. Jako uzasadnienie podano, że Ankarę nie rozpoczęła jeszcze oficjalnych negocjacji akcesyjnych.

⁸⁵ A. Balcer, *Relacje Turcji...*, s. 35-36.

⁸⁶ B. Węglarczyk, *Werdykt Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza” z 15 XII 1997.

⁸⁷ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska...*, s. 215.

⁸⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Recommendation of the European Commission in Turkey's progress forwards accession, Commission of the European Communities, Brussele, 6.10.2004, COM (2004) 656 final.

⁸⁹ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska...*, s. 216.

W 2002 r. podczas kopenhaskiego szczytu w dniach 12-13 grudnia, Rada Europejska przywołała ponownie swoją decyzję podjętą podczas szczytu w 1999 r. w Helsinkach, że Turcja jest „państwem kandydującym przewidzianym do wejścia do Unii, na podstawie tych samych kryteriów, jakie stosowane są do pozostałych państw kandydujących”⁹⁰, jednak obecnie Turcja nie jest przygotowana do rozpoczęcia negocjacji. Z zadowoleniem przyjęto działania podjęte przez Turcję, w celu spełnienia kryteriów kopenhaskich oraz wskazano na obszary priorytetowe wymagające dalszej pracy⁹¹. Rada stanęła na stanowisku, że „o ile Rada Europejska w grudniu 2004 r., w oparciu o Raport i zalecenia Komisji, podejmie decyzję, że Turcja spełnia polityczne kryteria kopenhaskie, Unia Europejska bezzwłocznie otworzy negocjacje z Turcją w sprawie przystąpienia”⁹².

W kwietniu 2003 r. osiągnięte zostało porozumienie między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie włączenia Turcji do przedakcesyjnej perspektywy finansowej i zapewnienia znacznie większej pomocy finansowej w latach 2004-2006, w kwocie 1 050 mln euro. 19 maja 2003 r. Unia przyjęła Ulepszone Partnerstwo dla Członkostwa. Jego celem było udzielenie pomocy władzom tureckim w ich staraniach związanych ze spełnieniem kryteriów przystąpienia, ze szczególnym podkreśleniem kryteriów politycznych. Stworzyło ono również podstawę do programowania pomocy przedakcesyjnej z funduszy wspólnotowych⁹³.

20 czerwca 2003 r. rząd Turcji przyjął pakiet reform demokratycznych (w tym gwarancje przestrzegania praw człowieka, a przede wszystkim gwarancje praw mniejszości kurdyjskiej), dając tym samym wyraźny znak Komisji Europejskiej, iż Turcja jest w stanie dokonać gruntownych zmian w polityce i gospodarce, byle tylko rozpocząć negocjacje o członkostwo w Unii⁹⁴. Perspektywa wejścia do Unii wymusiła lawinę zmian prawnych. Parlament w Ankarze zmienił ponad jedną piątą wszystkich artykułów konstytucji. Zniesiono karę śmierci, nakazano ponowne procesy w przypadkach, gdy z wyrokiem nie zgadza się Europejski Trybunał Praw Człowieka, wprowadzono przepisy dotyczące swobody wypowiedzi, prawa do zgromadzeń, równości kobiet i mężczyzn, jak również chroniące tajemnicę dziennikarską⁹⁵.

Na posiedzeniu w Salonikach w czerwcu 2003 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła rozpoczęty w Turcji proces reform oraz zobowiązanie rządu

⁹⁰ Communication from the Commission, COM (2004) 656 final, *op. cit.*

⁹¹ Komunikat Komisji do Rady w sprawie zasad, priorytetów i warunków ujętych w Partnerstwie dla Członkostwa zawartym z Turcją, COM (2005) 559, Bruksela 9 listopada 2005.

⁹² Kontynuacja rozszerzenia. Dokument Strategiczny i Raport Komisji Europejskiej w sprawie postępu Bułgarii, Rumunii i Turcji na drodze do członkostwa, „Monitor Integracji Europejski” nr 69, Warszawa 2003, s. 93.

⁹³ *Ibidem*, s. 95-96.

⁹⁴ MAK, *Bilet do Unii*, „Gazeta Wyborcza” 21-22 VI 2003.

⁹⁵ R. Sołtyk, *Turcja na drodze do UE*, „Gazeta Wyborcza” 24 IX 2004.

tureckiego do kontynuacji pozostałych prac legislacyjnych. Szefowie państw i rządów poparli „trwające w Turcji starania na rzecz spełnienia politycznych kryteriów kopenhaskich, w celu otwarcia negocjacji w sprawie przystąpienia do UE”⁹⁶.

W grudniu 2003 r. szefowie państw i rządów podczas szczytu Unii Europejskiej pozytywnie odnieśli się do postępu uczynionego przez Turcję, jednak zwrócili uwagę na konieczność spełniania dalszych kryteriów politycznych, makroekonomicznych oraz rozwiązania problemu cypryjskiego⁹⁷.

W Brukseli w czerwcu 2004 r. przywódcy Unii po raz kolejny pochwalili postęp Turcji w spełnianiu kryteriów kopenhaskich. 6 października 2004 r. Komisja Europejska, w raporcie na temat przygotowań Ankary, podsumowywała sytuację w dziedzinie ochrony praw człowieka, demokracji, państwa prawa i ochrony mniejszości narodowych. Pozytywnie oceniono reformy podjęte przez władze tureckie i zarekomendowano przywódcom państw członkowskich rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych⁹⁸. W rekomendacji zawarto jednak klauzulę o przerwaniu negocjacji, jeśli Turcja nie będzie przestrzegać zasad demokracji, praw człowieka oraz wolności obywatelskich. Komisja nie podała jednak żadnej wstępnej daty zakończenia procesu negocjacyjnego. Podjęcie negocjacji z Ankarą poparł również w specjalnej rezolucji Parlament Europejski, który 15 grudnia 2004 r. wezwał Radę Europejską do ich rozpoczęcia „bez zbędnej zwłoki”. Przyjęta rezolucja określała, że negocjacje są „procesem otwartym, który nie prowadzi automatycznie do przyjęcia do UE”⁹⁹.

W dniach 16-17 grudnia 2004 r. podczas szczytu w Brukseli szefowie państw i rządów podjęli historyczną decyzję, ostatecznie uzgadniając warunki negocjacji między Unią i Turcją. Ustalono, że rokowania rozpoczną się 3 października 2005 r., pod warunkiem, że do tego czasu Turcja rozciągnie unię celną na dziesięć nowo przyjętych państw członkowskich. W Turcji decyzja ta została odebrana jako sukces i jeden z ważniejszych momentów w historii kraju¹⁰⁰. Ankarą zgodziła się również po długich rozmowach przyjąć najtrudniejszy dla siebie warunek, na który mocno naciskała Grecja, a mianowicie pośredniego uznania Cypru¹⁰¹.

⁹⁶ Kontynuacja rozszerzenia. Dokument Strategiczny i Raport Komisji Europejskiej w sprawie postępu Bułgarii, Rumunii i Turcji na drodze do członkostwa, „Monitor Integracji Europejskiej” nr 69, Warszawa 2003, s. 93.

⁹⁷ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska...*, s. 216.

⁹⁸ S. Majkowska, *Partnerstwo eurośródziemnomorskie szansą na pokój, stabilność polityczną i bezpieczeństwo w:* pod red. C. Mika, *Pozycja Unii Europejskiej w świecie. Aspekty prawne i polityczne*, Toruń 2005, s. 201-202.

⁹⁹ R. Dziewulski, M. Cecot, *Najważniejsze konsekwencje członkostwa Turcji w UE*, „Biuletyn Analiz” nr 15, Warszawa 2005, s. 5-6.

¹⁰⁰ J. Zajączkowski, *op. cit.*, s. 208.

¹⁰¹ S. Konopacki, *Droga Turcji do Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie – Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego” nr 1, Warszawa 2005, s. 49.

W lipcu 2005 r. Turcja wypełniła ostatni warunek rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, podpisała bowiem protokół, rozszerzający unię celną na dziesięć nowo przyjętych państw¹⁰². Jednocześnie Turcja wydała jednostronną deklarację, w której oświadczyła, że podpisanie tego protokołu nie jest równoznaczne z formalnym uznaniem Republiki Cypryjskiej¹⁰³.

Wniosek Turcji o przyjęcie do UE czekał na rozpatrzenie od 1987 r. Dopiero 3 października 2005 r. Unia Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu oficjalnych negocjacji członkowskich. Przeszkodą w tej sprawie były przede wszystkim obawy przed przyjęciem muzułmańskiego kraju oraz religią islamu. Utrudnieniem było także zaangażowanie Turcji w kwestię cypryjską, zatargi polityczne z Grecją oraz nieprzestrzeganie podstawowych praw i wolności¹⁰⁴. Do ostatniej chwili nie było jednak pewne, czy decyzja ta zostanie podjęta i czy negocjacje z Turcją rozpoczną się w terminie wyznaczonym przez przywódców UE¹⁰⁵. Powodem tego był stanowczy sprzeciw Austrii, która nie zgadzała się na formułę, przyjętą w grudniu 2004 r., zgodnie z którą wspólnym celem Unii i Turcji jest członkostwo we Wspólnocie. Austria domagała się, aby w stanowisku Unii jasno zapisano „alternatywny” lub „przejściowy” scenariusz w sprawie akcesji Turcji¹⁰⁶.

Opór Austrii spowodował, że szefowie MSZ państw unijnych musieli spotkać się w awaryjnym trybie w Luksemburgu dzień przed planowaną datą rozpoczęcia rozmów z Turcją. Niemcy i Francja byli zdecydowanie przeciwni takim negocjacjom i opowiadali się za przyznaniem Turcji statusu kraju o uprzywilejowanym partnerstwie. Dzięki determinacji brytyjskiego premiera Tony Blaira, który zdołał przekonać Austriaków do rezygnacji z weta rozmowy zostały zainicjowane. Austrii¹⁰⁷ udało się jednak uzależnić akcesję Turcji od „zdolności” Unii do przyjęcia w przyszłości nowych członków¹⁰⁸. Podczas szczytu podjęto także decyzję o pomocy finansowej dla Turcji. Na 2005 rok łączna kwota pomocy wyniosła 300 mln euro, natomiast na 2006 rok 500 mln euro. Priorytety wsparcia dla Turcji odzwierciedlają priorytety UE

¹⁰² S. Kaszczak, *Priorytety prezydencji austriackiej*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” nr 1, Warszawa 2006, s. 7-8.

¹⁰³ Komunikat Komisji Europejskiej: Dokument strategiczny w sprawie rozszerzenia – 2005, COM (2005) 561, Bruksela 9 listopada 2005.

¹⁰⁴ W. Nicoll, T. C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2002, s. 256-257.

¹⁰⁵ V. Boiand, *Young Turks choose Atatürk over Europe*, „Financial Times” 20 IX 2005, s. 15.

¹⁰⁶ J. Bielecki, *Los Turcji w rękach pięknej Austriaczki*, „Rzeczpospolita” 3 X 2005. Zobacz szerzej: Sprawozdanie ogólne Komisji Europejskiej z działalności Unii Europejskiej w 2005 r. opublikowane na mocy artykułu 212 Traktatu powołującego Wspólnotę Europejską, Bruksela 2005.

¹⁰⁷ Austria odblokowała rozmowy akcesyjne z Turcją dopiero wtedy, gdy zgodzono się na otwarcie perspektywy szybkiego przyjęcia do UE Chorwacji, popieranej przez władze austriackie.

¹⁰⁸ A. Gwiazda, *Członkostwo Turcji w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” nr 10, Warszawa 2005, s. 3.

w zakresie kryteriów politycznych, spójności gospodarczej i społecznej, wdrożenia dorobku prawnego Wspólnoty w najistotniejszych obszarach oraz dialogu politycznego i społecznego pomiędzy UE i Turcją¹⁰⁹.

Rozpoczęte negocjacje zakończyły ponad czterdziestoletni okres, w którym Turcja z jednej strony miała status kraju stowarzyszonego, a z drugiej wciąż niejasna pozostawała kwestia, czy w ogóle realnie może liczyć na perspektywę członkostwa. Rozpoczęcie negocjacji nie jest wprawdzie równoznaczne, z tym że Turcja będzie członkiem Unii Europejskiej, ale taką perspektywę znacznie przybliża. Trzeba zauważyć, że wszystkie państwa członkowskie muszą zgodzić się na rozszerzenie Unii o Turcję. Niektóre państwa już teraz uzależniły zgodę na przyjęcie Turcji od pozytywnego wyniku referendum narodowego¹¹⁰. Francja i Austria zastrzegły, że w każdej chwili rokowania z Ankarą mogą zostać zerwane, gdyby okazało się, że nie są przestrzegane w tym kraju zasady demokracji i praw człowieka. Zapisano także, że alternatywą dla Turcji może stać się „specjalne partnerstwo z Unią”¹¹¹. Negocjacje akcesyjne stały się siłą napędową reform w Turcji. Dotychczas żaden inny kraj nie zabiegał o zgodę na rozpoczęcie negocjacji członkowskich tak długo jak Turcja. Trzy pokolenia eurokratów próbowały bezskutecznie rozwiązać problem integracji tego kraju z UE¹¹².

Obecne obawy unijnych polityków, a także społeczeństw poszczególnych państw członkowskich w sprawie przyjęcia Turcji, mało mają wspólnego z kosztami polityki rolnej, przestrzeganiem praw człowieka, przede wszystkim jeśli chodzi o mniejszość tureckich Kurdów czy sprawę Cypru¹¹³. W rzeczywistości chodzi o zderzenie cywilizacji, o to, że Europa zawsze oparta była na kulturze i wartościach chrześcijańskich, że wśród europejskich społeczeństw istnieje obawa przed muzułmańskim krajem członkowskim, zdominowanym przez islam. Ponadto, Turcja jest dużym krajem z dużym przyrostem naturalnym, co również budzi obawy jeśli chodzi o przyszły proces decyzyjny. Unia obawia się znacznego wzrostu kosztów utrzymania tak dużego i relatywnie biednego kraju, który stałby się największym odbiorcą unijnych funduszy pomocowych. Odbyłoby się to zapewne kosztem zmniejszenia pomocy dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz zwiększeniem obciążeń finansowych dla krajów bogatszych. „Stara” Unia obawia się przede wszystkim poszukujących pracy emigrantów z Turcji¹¹⁴.

Nie ulega wątpliwości, że na członkostwie w Unii najbardziej skorzysta Turcja. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że w wyniku akcesji nastąpi

¹⁰⁹ Komunikat Komisji Europejskiej: Dokument strategiczny w sprawie rozszerzenia – 2005. COM (2005) 561, Bruksela 9 listopada 2005.

¹¹⁰ M. A. Cichocki, *Turcja rozpoczyna negocjacje*, „Komentarze Natolińskie” nr 2, Warszawa 2005.

¹¹¹ S. Konopacki, *op. cit.*, s. 49-50.

¹¹² J. Bielecki, *Europa trzydziestu czterech*, „Rzeczpospolita” 23 V 2003.

¹¹³ A. Carkoglu, B. Rubin, *Turkey and the European Union*, London 2003, s. 175-178.

¹¹⁴ A. Gwiazda, *op. cit.*, s. 4-6.

znaczące przyspieszenie tempa wzrostu PKB, poprawi się jakość działania instytucji publicznych, kraj ten uzyska dostęp do jednolitego rynku, a kilka lub kilkanaście lat później także do unijnego rynku pracy. Nie wiadomo jednak, czy Turcja otrzyma od razu znaczne wsparcie finansowe. Bruksela zastrzega, że kraj ten może być wyłączony na pewien czas z programów pomocowych¹¹⁵.

Najbardziej przeciwna członkostwu Turcji w Unii Europejskiej jest Grecja, będąca w sporze ze swoim wschodnim sąsiadem w sprawach Cypru oraz wód terytorialnych na Morzu Egejskim. Dodatkową przeszkodą w przyjęciu Turcji są różnice w mentalności i tradycji. Wiele państw członkowskich obawia się otwarcia Unii na muzułmańską kulturę i religię¹¹⁶. Wśród przeszkód w ewentualnym członkostwie Turcji w UE wymienia się również m.in.

- islam i azjatycką mentalność („zderzenie cywilizacji”);
- łamanie praw człowieka (stosowanie tortur i ograniczanie wolności słowa) i prześladowanie mniejszości narodowych (represje wobec Kurdów);
- dyskryminację kobiet (nie respektowanie równouprawnienia płci i tolerowanie tzw. zabójstw na tle honoru);
- szybki przyrost naturalny (szacuje się, że w 2015 r. Turcja będzie miała 90 mln mieszkańców, a zatem stałaby się najludniejszym krajem Unii);
- niestabilną i niedojrzałą demokrację (wpływ wojskowych na sytuację polityczną);
- nierozwiązany konflikt cypryjski (niepewny status północnej części wyspy i nieprzychylnie nastawienie greckich Cypryjczyków);
- zacofanie gospodarcze i relatywne ubóstwo społeczeństwa, a co za tym idzie, możliwość napływu taniej siły roboczej¹¹⁷.

Przewiduje się, że negocjacje akcesyjne będą trwały co najmniej 10 lat. Obecnie można wysunąć pod adresem Turcji wiele zastrzeżeń. Jednak ogólne tendencje zarówno w dziedzinie utrwalania demokracji, jak i unowocześniania gospodarki są bardzo pozytywne. W tym kontekście należy podkreślić ważną rolę, jaką Unia Europejska odgrywa w procesie reformowania Turcji. Dzięki naciskom Brukseli tureckie władze rezygnują z uciekania się do rozwiązań stojących w sprzeczności z fundamentalnymi zasadami państwa prawa. Perspektywa członkostwa jest bardzo silnym bodźcem do zintensyfikowania zmian w zakresie reform gospodarczych, przestrzegania standardów demokracji oraz praw człowieka¹¹⁸. Rząd w Ankarze wprowadził reformy wzmacniające zasady demokracji: rozszerzono wolność prasy, zniesiono zakaz używania języków lokalnych w szkołach i mediach, przekształcono Narodową Radę Bezpieczeństwa w organ doradczy z przewagą pracowników cywilnych. W widoczny sposób poprawiła się również sytuacja mniejszości

¹¹⁵ *Ibidem*, s. 8.

¹¹⁶ K. Głębicka, *Integracja europejska*, Radom 2001, s. 126-127.

¹¹⁷ P. Zientara, *op. cit.*, s. 6-53.

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 15.

kurdyjskiej, która stała się jednym z większych zwolenników przystąpienia Turcji do UE¹¹⁹.

Zwolennicy członkostwa Turcji wskazują na poprawne stosunki Turcji z Iranem, dobre z Syrią i Irakiem, wyjątkowe w porównaniu z innymi państwami bliskowschodnimi relacje z Izraelem, co sprawia, że Ankara może wnieść do Unii w wianie atrakcyjny posag jako stabilny partner w niebezpiecznym regionie Bliskiego Wschodu. Odrzucenie kandydatury Turcji mogłoby doprowadzić w tym kraju do wzmocnienia eurosceptyków i rozpadu *consensusu* prounijnego, a w efekcie do wyhamowania reform. Unia u swych granic miałaby kraj „obrażony”, niestabilny politycznie i gospodarczo. Zmniejszyłaby się również możliwość prowadzenia przez UE efektywnej polityki wobec Bliskiego Wschodu, Azji Centralnej i Kaukazu¹²⁰.

Obecnie coraz częściej podkreśla się, że przyjęcie Turcji byłoby wyraźnym dowodem, że UE nie jest zamkniętą twierdzą. Świadczyłoby to także o jej tolerancji i otwartości oraz uznaniu islamu za religię do pogodzenia z zachodnią liberalną demokracją. Byłoby to również zaprzeczenie tezy, że świat skazany jest na „zderzenie cywilizacji”, a Europa odegrałaby niezwykle ważną rolę w procesie kształtowania wzajemnych relacji między Zachodem a światem islamu¹²¹. Podobnego zdania jest również profesor Sedat Laciner z Uniwersytetu Marama w Stambule, który twierdzi, że „wydarzenia z 11 września 2001 r. pokazały światu, że musimy być zjednoczeni. Turcja może odegrać rolę spoiwa między światem Zachodu a islamem. Powodzenie negocjacji akcesyjnych pokaże, że Europa nie zamyka się na muzułmanów. Ich niepowodzenie będzie natomiast dowodem, że politycy Zachodu nie chcą Turków na salonach swojego pięknego, bogatego klubu”¹²².

Zdaniem byłego premiera Polski Tadeusza Mazowieckiego obecna sytuacja Turcji spowodowana jest brakiem debaty w Europie na temat przyszłości UE i ewentualnego członkostwa Ankary. W opinii byłego premiera warunki stawiane Turcji idą dalej niż te, które towarzyszyły dotychczasowym rozszerzeniom. Może to doprowadzić do sytuacji, w której przystąpienie tego kraju do UE na takich warunkach oznaczałoby w istocie członkostwo drugiej kategorii¹²³.

Rozważając „za” i „przeciw” członkostwa Turcji, warto także pamiętać o tym, co napisał w swych pamiętnikach Jean Monnet a’propos budowania wspólnej Europy: „Nie tworzymy wspólnoty państw, łączymy ludzi”.

¹¹⁹ R. Dymek, M. Świąćicki, *Więcej niż Turcja*, „Gazeta Wyborcza” 7 X 2004.

¹²⁰ A. Balcer, *Nie taka Turcja straszna*, „Gazeta Wyborcza” 22 XII 2004.

¹²¹ S. Konopacki, *op. cit.*, s. 53.

¹²² W. Szabłowski, *Tureckie pluco Europy*, „Gazeta Wyborcza” 7 XII 2004.

¹²³ T. Mazowiecki, *Europa, kontynent bez właściwości?*, „Gazeta Wyborcza” 6-7 XI 2004.

ABSTRACT

The article deals with the policy of the European Union towards Western Balkans and Turkey. The issues discussed include the united Europe's engagement in the stabilization of the Balkans, reforms implemented in particular countries in the region, as well as the European aspirations of individual states. The complex problem of the EU's relations with Turkey is also tackled. On account of religion and political culture Turkey was, is and will probably still long be perceived as a country that does not meet the standards of Western Europe. The author draws attention to the fact that Turkey's integration raises enormous controversies among citizens and politicians alike, whereas the EU is not yet ready to receive the countries of the Western Balkans.

„WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien” jest kwartalnikiem z zakresu politologicznych studiów porównawczych, wydawanym od 1993 r. wspólnie przez „WeltTrends Verein” i Instytut Zachodni w Poznaniu, przy wsparciu Uniwersytetu w Poczdamie.

Każdy numer pisma składa się z bloku artykułów związanym z hasłem przewodnim danego numeru, polemik oraz działu zawierającego artykuły dotyczące innych zagadnień. Integralnym elementem pisma są recenzje i sprawozdania z konferencji naukowych.

Dotychczas ukazało się 51 tematycznych numerów. Spis treści każdego numeru jest dostępny w języku polskim i angielskim na stronie internetowej: www.welttrends.de, wersja w języku polskim na stronie: www.uni-potsdam.de

Numer 52/2006 zawiera następujące teksty

Thema: Deutsche Ostpolitik

Ulrich Best	Pipelines des Imperialismus?
Katrin Böttger	Ostpolitik als Nachbarschaftspolitik
Vladimir Handl	Vertrauen und außenpolitische Nähe
Heinz Timmermann	Neue Akzente statt Neubeginn
Christian Wipperfürth	Kühler Kopf statt Megaphon
Sabina Wölkner	Neue Ostpolitik konkret!
Gesine Schwan	Vom Weimarer Dreieck zum geeinten Kontinent
Dieter Segert	Mehr als eine staatliche Veranstaltung
Beata Wilga	Aus Warschauer Perspektive
Markus Löning, Ole Diehl	Neue mitteleuropäische Ostpolitik
Angelica Schwall-Düren	Neue deutsche Ostpolitik?
Wolfgang Gehrcke	Instabilität in der Stabilität
Jochen Franzke	Berlin und der neue Osten

Forum: Rot-Grüne Aussenpolitik – Ein Bilanz

Franz Josef Meiers	Deutschland sagt „Nein” – Außen- und Sicherheitspolitik der Berliner Republik
Johannes Heisig	Zwischen allen Stühlen – Deutschland und die Reform der Vereinten Nationen