RECENZJE

Wojciech Stankiewicz (rec.), **Barbara Curyło, *Negocjacje w procesie rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód: uwarunkowania, aktorzy, przebieg*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, ss. 430**

Unia Europejska jest niewątpliwie jednym z najważniejszych i największych aktorów stosunków międzynarodowych, gdyż zrzesza aż dwadzieścia siedem państw europejskich. Jest także jedyną organizacją posiadającą tak rozbudowane struktury organizacyjne i administracyjne. Tylko ona posiada własną uniwersalną walutę (euro), używaną aż w piętnastu krajach członkowskich. Jednak aby integracja była pogłębiona potrzeba było kilkudziesięciu lat wytężonej współpracy oraz wielu poświęceń i wyrzeczeń ze strony członków wspólnoty na rzecz ogółu. Ich celem było utworzenie organizacji, która zrzeszając państwa Europy w przyszłości zapobiegłaby istnieniu jednego hegemona na arenie europejskiej. W myśl jej zasady wszystkie państwa są wobec siebie równe i mają analogiczne prawa. Proces integracji krajów zaczął się już w 1951 roku, kiedy sześć państw utworzyło Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Następnie dołączały do nich kolejne kraje, a związek zmieniał swoje nazwy. Ostatecznie od 1993 roku istnieje nazwa Unia Europejska.

Przełomowym wydarzeniem w funkcjonowaniu Unii Europejskiej był moment rozszerzenia jej w 2004 roku. Specyfika przyłączenia tych krajów leży na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze było to jedyne tak spektakularne powiększenie jej terytorium od czasu powstania Wspólnot, gdyż 1 maja do Unii weszło aż dziesięć państw. Drugim i może nawet ważniejszym skutkiem rozszerzenia jest to, że do elitarnej grupy państw unijnych weszły kraje z byłego bloku wschodniego. Był to niewątpliwie przełom w funkcjonowaniu tej instytucji. Jednak zanim państwa postradzieckie dołączyły do już obecnej piętnastki czekała je długa i ciężka droga. Żmudny i etapowy proces ich negocjacji akcesyjnych, a w szczególności państwa polskiego opisany jest w tej książce. Zwrócona została również uwaga na państwa członkowskie Unii (głównie Niemcy, Francję i Wielką Brytanię) i ich podejście do rozszerzenia, a także korzyści i straty jakie płynęły z powiększenia terytorium Unii.

Zawarte w niej zagadnienia podzielono na trzy części: I. Uwarunkowania, II. Aktorzy, III. Przebieg. Opis poszczególnych części poprzedza kilkustronicowy wstęp, w którym zwrócono szczególną uwagę na przyczyny podjęcia negocjacji państw po wojnie i utworzenia wspól-

noty, a także na przyczyny chęci późniejszego rozszerzenia jej na Wschód. Uogólniono również pola i zakresy negocjacji rozszerzeniowych, które będą szczegółowo opisane w poszczególnych częściach. Na koniec poświęcono uwagę trzem głównym państwom biorącym udział w negocjacjach Polska- Unia Europejska, Niemcom, Francji i Wielkiej Brytanii (s. 18).

Część pierwszą książki, dotycząca uwarunkowań procesu rozszerzeniowego podzielono na trzy rozdziały. Pierwszy nosi tytuł: *Unia Europejska jako ład negocjacyjny*, drugi: *Uwarunkowania pozycji negocjacyjnej aktorów w negocjacjach europejskich*, a trzeci: *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód jako przedmiot negocjacji*.

W pierwszym rozdziale, w którym określono Unię jako ład negocjacyjny podzielono na dwa podrozdziały. W pierwszym wymienione i opisane zostały teorie integracji europejskiej, czyli paradygmat międzyrządowy i ponadnarodowy oraz koncepcja zarządzania wielopoziomowego (multi-level governance). Według tego pierwszego podejścia jedynymi organami decyzyjnymi na arenie międzynarodowej są państwa i ich rządy, natomiast drugi zalicza też do nich organizacje ponadnarodowe. Jeszcze inne podejście opisano w koncepcji zarządzania wielopoziomowego, która zakłada, iż podejmowanie decyzji odbywa się na kilku poziomach, które ściśle ze sobą współpracują, wywołując zawsze określone relacje. W drugim rozdziale natomiast porównane zostały negocjacje międzynarodowe i negocjacje europejskie. Autorka zwraca uwagę na to, że negocjacje prowadzone są nie tylko z Unią jako organizacją, ale także z poszczególnymi jej członkami z osobna, skutkując złożonością tych rozmów (s. 35).

Omówiona została geneza procedur negocjacyjnych, których podstawy prawne zawarte zostały już w traktatach EWG, EWEA i EWWiS, opisana procedura negocjacyjna oraz szczególne przypadki nieprzyjęcia państw kandydujących do Wspólnoty (np. Wielkiej Brytanii). Następnie poświęcono uwagę organom pomocniczym Unii w sprawach negocjacyjnych, takich jak Międzyrządowa Konferencja ds. Negocjacji Akcesyjnych czy COREPER, a także określono kompetencje organów głównych Unii, czyli Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego. Dokonano podziału uwarunkowań negocjacji akcesyjnych na wymiary proceduralny, strukturalny, strategiczny, kulturowy i psychologiczny. W wymiarze proceduralnym opisany został tzw. *screening*, który polega na porównaniu prawa państwa kandydującego z prawem Unii i określeniu, jakich zmian trzeba w nim dokonać. W następnych określono zmiany w strukturach UE po przyjęciu nowych członków, negocjacje w sprawie budżetu i zachowaniu suwerenności, zaszłości historyczne i podłoże psychologiczne (s. 63).

W rozdziale drugim opisano podłoże pozycji państw członkowskich w negocjacjach z państwami kandydującymi. Wynika to z obowiązku kandydata

do prowadzenia rokowań z każdym państwem członkowskim. Rozważane są również dylematy państw-członków w kwestii przekazania swojej suwerenności na rzecz Wspólnoty oraz problemy w pogodzeniu poziomu narodowego i unijnego. Kwestią są tu m.in. wybory w państwach członkowskich i wybory do PE, które ciężko pogodzić także ze względu na zmieniające się partie rządzące w krajach i pogląd na większość podejmowanych decyzji. W dalszej części wymieniono strategie państw- członków w polityce europejskiej. Podzielono je na: strategię dominacji, równowagi, przyzwolenia i bierności. Pierwsza określana jest jako strategia stawiania żądań bez respektowania potrzeb innych, druga opiera się na zasadzie *give-and-take,* czyli bilansowaniu zysków i strat. Kolejna strategia – przyzwolenia określana jest mianem daleko idących ustępstw. Jeszcze bardziej skrajna jest strategia bierności, która zakłada zachowanie jak największej autonomii. W dalszej części książki zwrócono uwagę na moc przetargową państwa w negocjacjach, którą podzielono na: znaczenie polityczne, praktykę polityczną, konsekwencję roszczeń i reputację oraz na znaczenie i dokonania ekonomiczno-społeczne. Koniec rozdziału poświęcono negocjacjom w czasie konferencji międzyrządowych (s. 80).

Rozszerzenie UE na Wschód zawsze wiązało się z nieprzewidzianymi konsekwencjami, ale także chodziło tu o aspekt moralny, czyli o odpłacenie za szkody, brak zainteresowania Wschodem po wojnie i scalenie całej Europy, tej wschodniej i tej zachodniej. Obawiano się jednak, że Unia nie będzie w stanie udźwignąć tak dużego rozszerzenia, nie tylko w kwestii finansowej, ale także instytucjonalnej i prawnej. UE musiała zwiększyć np. liczbę członków Parlamentu czy Komisji oraz zmienić proces decyzyjny ze względu na przyjęcie znacznej liczby małych państw. Natomiast kandydaci bali się, iż opóźnienie wstąpienia do Unii pogłębi różnice między nimi a obecnymi członkami (s. 89).

Część druga książki, w której opisano aktorów negocjacji zawiera rozdziały od IV do XIX. Rozdział czwarty nosi tytuł: *Dylematy integracyjne i funkcje integracji europejskiej w polityce europejskiej kluczowych aktorów,* piąty: *Moc przetargowa Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii w negocjacjach europejskich w przededniu negocjacji rozszerzeniowych,* szósty: *Interesy narodowe i funkcje rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód w polityce europejskiej Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii,* siódmy: *Gra rozszerzeniowa Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii,* ósmy: *Moc przetargowa państw Europy Środkowo- Wschodniej w przededniu negocjacji z Unią Europejską,* dziewiąty: *Moc przetargowa Polski w przededniu negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską.*

Rozważając dylematy kluczowych aktorów jest tu mowa o Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii. Dla państwa niemieckiego istotne było jak jest ono postrzegane przez inne kraje. Problem stanowiło powiększenie terytorium Unii bez jej oficjalnego rozszerzenia. Chodzi tu o połączenie FRN i NRD

w 1990 roku. Unia bała się, że Niemcy po zjednoczeniu znów będą dążyć do hegemonii. Z drugiej strony jednak plusami zjednoczenia było powiększenie gospodarki niemieckiej, ujednolicenie waluty czy zniesienia podziału powojennego na Wschód i Zachód. W przypadku Francji przełomowy był rok 1989, gdyż po rozpadzie ZSRR mogła ona na zawsze stracić obecną pozycję na Zachodzie Europy i na arenie międzynarodowej. Z tego też powodu zmuszona była do zmiany prowadzonej polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz porzucenia idei mocarstwowości. Największym dla niej problemem był fakt powiększenia terytorium Niemiec, co wiązało się jednocześnie z powiększeniem liczby mandatów w instytucjach europejskich. Ostatnie mocarstwo- Wielka Brytania było od samego początku sceptycznie nastawione do integracji europejskiej i do tej pory zachowuje silną autonomię i tożsamość narodową. Kluczową przyczyną wejścia Wielkiej Brytanii do Unii było stracenie pozycji międzynarodowej, szukanie nowych sprzymierzeńców i sposobów osiągania korzyści (s. 115).

Determinantami niemieckiej mocy przetargowej są niewątpliwie jej poziom rozwoju gospodarczego i wysoka ilość składek, które wpłacają do Unii, a także duża liczba ludności, na którą przekładają się głosy w instytucjach unijnych. Zwrócona tu również została uwaga na wybory narodowe w Niemczech i na zmieniający się rząd, który różnie podchodził do kwestii unijnych. Również Francja ze względu na swoją powierzchnię posiada dużą ilość głosów w instytucjach. Jest to także twardy i nieustępliwy gracz, który często osiąga zamierzony cel. Wielka Brytania uważa się za kraj o silnej przeszłości mocarstwowej, wpływając na mentalność jej rządu i obywateli. Jest to państwo, które często stosuje *veto* jako formę wyegzekwowania swoich postulatów. Tu również ważne są wybory krajowe i zmieniający się rząd, a także warunki gospodarcze (Wielka Brytania już w trakcie procesu akcesyjnego spełniała wszystkie warunki nałożone przez Unię). Ważne są także okresy prezydencji poszczególnych państw. Wtedy mogą one nadać sprawom, na którym szczególnie im zależy wagi priorytetowej (s. 147).

Dla Niemiec rozszerzenie na Wschód stanowiło niejako odpłacenie się tym krajom za wyrządzone krzywdy i ich późniejsze konsekwencje. Po rozszerzeniu państwo niemieckie przestałoby być krajem leżącym na zewnętrznej, wschodniej granicy UE. Państwa posradzieckie stanowiły także nowy obszar inwestycyjny i handlowy. Innego zdania była Francja, która była przeciwna włączeniu do Wspólnot państw byłego bloku wschodniego. Bała się zmniejszenia swojej pozycji, liczyła się także z tym, iż większa część budżetu będzie wysyłana do nowo przyjętych członków. Jeszcze inną postawę wykazywała Wielka Brytania. Stwierdziła ona, iż ze względu na tak dużą odległość między nią a państwami, nie ma ona tam konkretnych interesów politycznych. Niemniej jednak obszar Europy Wschodniej był-

by dla Wielkiej Brytanii, tak jak dla Niemiec możliwością do rozszerzenia swoich inwestycji zagranicznych (s. 162).

Kolejną przyczyną niejasności były różne koncepcje rozszerzenia Unii. Niemcy prowadziły politykę „*twardego rdzenia*", zakładały, iż różne państwa Wspólnoty będą rozwijały się z różną prędkością, będzie jednak istnieć stały i ścisły związek kilku państw założycielskich EWWiS, wyłączając z niego Włochy. Francja natomiast uważała, że najlepsza będzie koncepcja „*zmiennej geometrii*", czyli wspólnota miała opierać się na kilku poziomach. Pierwszy miała jednoczyć państwa o wspólnym rynku czy polityce zagranicznej, drugi zrzeszałby państwa o tej samej walucie i wojsku, a trzeci miał wiązać kraje, które chciały zostać członkami UE. Brytyjczycy zaś popierali koncepcję „*Europy a la carte*" – każdy członek mógłby wybrać zakres przedsięwzięć integracyjnych, w których chciałby brać udział (s. 180).

Przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych starano się określić pozycję państw kandydujących. Poddano wątpliwości określenie Europa Wschodnia, czy Europa Środkowo- Wschodnia, z racji tego, iż nie jest to termin ścisły. Następnie przyjrzano się procesom i transformacjom ustrojowym w państwach postradzieckich, jakie dokonały się po rozpadzie ZSRR oraz jak kraje te poradziły sobie z przejęciem władzy i przeprowadzeniem odpowiednich reform. Na koniec określono funkcje integracji i jej dylematy w państwach kandydujących. Wymienione zostały trzy funkcje polityczne: symboliczna, legitymizacyjna i projektująca. Według kandydatów plusem integracji byłoby podniesienie jakości i szybkości rozwoju krajów, natomiast minusem zmniejszenie niedawno odzyskanej suwerenności na rzecz Wspólnoty (s. 206).

Ostatni rozdział tej części poświęcony został ukazaniu korzyści, jakie może odnieść Unia po włączeniu Polski w swoje struktury oraz jakie atuty posiadała Polska w momencie składania projektu akcesyjnego. By proces akcesyjny przebiegł sprawniej powołano w Polsce w 1996 roku Komitet Integracji Europejskiej (KIE). Określono cele główne, pośrednie, stanowisko dyplomatyczne i hierarchię ważności celów w procesie negocjacyjnym. Negatywnym momentem w negocjacjach były niewykorzystane środki z funduszu PHARE, które Polska musiała zwrócić Unii. Kolejnym problemem, jaki został poruszony w tym rozdziale było znaczenie polityczne Polski dla Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii. Dla Niemiec Polska była nie tylko sąsiadem, ale także głównym krajem w Europie Wschodniej. Problemem były jednak zaszłości historyczne i wysiedlenia Niemców z terenu RP (ich zdaniem bezprawne). Dla Francji Polska jawiła się jako jeden z wielu. Mimo iż Polacy kierują się sentymentem do tych państw, jednak jest to raczej reakcja jednostronna, gdyż zarówno Francja, jak i Wielka Brytania są bezwzględnymi graczami na arenie międzynarodowej (s. 236).

W części trzeciej podzielonej na rozdziały od dziesiątego do dwunastego opisany został przebieg negocjacji rozszerzeniowych. Rozdział dziesiąty nosi tytuł: *Faza diagnostyczna procesu negocjacji rozszerzeniowych*, rozdział jedenasty *Faza właściwa negocjacji rozszerzeniowych*, a rozdział dwunasty *Faza finalna negocjacji rozszerzeniowych*.

W fazie diagnostycznej poświęcono uwagę na czasowy przekrój negocjacji i na stopień zaawansowania państw kandydujących. Duże znaczenie miały szczyty, czyli spotkania, które odbywały się pod koniec przewodnictwa każdego państwa członkowskiego. Wówczas państwo sprawujące prezydencję ma większą możliwość przeforsowania swoich pomysłów czy poparcia określonych idei, jego zadaniem było także prowadzenie w czasie sześciu miesięcy procesu negocjacji akcesyjnych. Początkowo planowano rozszerzenie Unii w roku 2000, następnie w 2002, a później Unia nie chciała określać konkretnego terminu przyjęcia nowych państw z racji tego, iż nie można było dokładnie określić kiedy kandydaci spełnią wszystkie warunki narzucone przez Unię. Jednym z nich, a może najważniejszym było potwierdzenie spełnienia warunków na dwa lata przed planowanym przyjęciem (s. 248).

Opis fazy właściwej rozpoczyna się od sprawowania prezydencji przez Niemcy od stycznia do czerwca 1999 roku, poprzez prezydencję fińską (lipiec- grudzień 1999 rok), portugalską (styczeń- czerwiec 2000 rok) i francuską sprawowaną od lipca do grudnia 2000 roku. Dalej opisana jest prezydencja szwedzka i belgijska, które miały miejsce w 2001 roku. Na koniec omówiona została prezydencja hiszpańska trwająca od stycznia do czerwca 2002 roku.

Podstawową kwestią po rozpoczęciu negocjacji był budżet Unii i jego podział dla państw kandydujących. Polska jako największy kraj kandydujący, chciała także zostać największym beneficjentem. Tego właśnie obawiała się Unia, że najwięcej środków będzie musiało płynąć do zacofanej i nierozwiniętej Polski. Sektorem, w którym było najwięcej rozbieżności, pozostawało rolnictwo – Polska domagała się dopłat bezpośrednich w takiej samej kwocie co dotychczasowi członkowie, na co Unia stanowczo się nie wyrażała zgody. Polska chciała wysokich funduszy strukturalnych. Podjęte zostały również rokowania w sprawie swobodnego przepływu osób i kapitału. Natomiast dylematem państw członkowskich była kwestia pogłębienia struktur europejskich lub ich poszerzenia o nowe państwa, jednak wtedy pogłębiałaby się przepaść między Wschodem a Zachodem. Ostatnim problemem była data wejścia nowych państw do Unii. Wymienione newralgiczne kwestie były poruszane w mniejszym lub większym stopniu podczas prezydencji wszystkich wymienionych już państw członkowskich. Interesem państw członkowskich było wynegocjowanie jak najdłuższych okresów przejściowych na migrację obywateli z nowoprzyjętych państw Unii do jej obecnych członków. Z drugiej jednak strony członkom Unii zależało na jak

najkrótszych okresach przejściowych na zakup ziemi, na co nie zgadzała się Polska obawiając się roszczeń i zakupu ziemi po niskich cenach, np. przez Niemców (s. 345).

W fazie finalnej opisano prezydencję duńską, która nastąpiła od lipca do grudnia 2002 roku. Zakładano, że to właśnie podczas niej nastąpi finał negocjacji z kandydatami. Jednak było jeszcze kilka kluczowych spraw do rozwiązania. Pierwszą były nadal roszczenia finansowe ze strony kandydatów, których Unia nie chciała zaakceptować. Drugą niechęć państw członkowskich do napływu nowych imigrantów. Kolejną dziedziną bez porozumienia pozostawało rolnictwo. Następnym bardzo drażliwym tematem na linii Polska-Unia były okresy przejściowe na zakup polskiej ziemi przez cudzoziemców. Jednak po długich negocjacjach strony doszły do porozumienia. Finał procesu negocjacji nastąpił 13 grudnia 2002 roku na szczycie w Kopenhadze, natomiast traktat akcesyjny podpisano 16 kwietnia 2003 roku w Atenach (s. 359).

Zakończenie negocjacji i rozszerzenie Unii o dziesięć nowych państw świadczyło o wypracowaniu wielu kompromisów zadowalających obie strony. Mimo iż potrzeba było wielu lat i wielu godzin negocjacji, to można z tego wywnioskować, iż każdej ze stron zależało na dojściu do porozumienia. Zarówno członkowie Unii, jak i kandydaci musieli poświęcić wiele, by wiele osiągnąć.

Zamieszczony w opracowaniu przebieg negocjacji krajów postradzieckich, a w szczególności Polski, do wejścia w struktury Unii Europejskiej bardzo dobrze ukazuje dynamikę i rozwój relacji między kandydatami a Unią. Autorka zwróciła szczególną uwagę na rolę Polski jako najbardziej rozwiniętego kraju wśród państw kandydujących oraz na rolę Polski jako przewodnika dla swoich sąsiadów i z tego powodu poświęciła mu najwięcej uwagi.

Według mnie książka jest napisana prostym i zrozumiałym językiem bez częstego przywoływania zbędnych artykułów i paragrafów, które przeszkadzają w czytaniu i sprawiają, że czytelnik nie zagłębia się w lekturę. Moim zdaniem jest ona dobrym podręcznikiem zarówno dla studentów studiów stosunków międzynarodowych czy europeistyki, a także dla każdego czytelnika chcącego pogłębić wiedzę na temat przebiegu negocjacji akcesyjnych Polski i momentu jej wejścia do Wspólnot.

Wojciech Stankiewicz