

Maciej Górecki

Proces akcesyjny Chorwacji do Unii Europejskiej – implikacje dla dalszych rozszerzeń Wspólnoty

Streszczenie: W niniejszym artykule dokonano analizy możliwych implikacji procesu akcesyjnego Chorwacji dla dalszych rozszerzeń Wspólnoty (oficjalny status państwa kandydującego do członkostwa w Unii posiada pięć państw – Albania, FYROM, Czarnogóra, Serbia oraz Turcja). W celu jej przeprowadzenia przedstawiono rys historyczny stosunków unijno-chorwackich, specyfikę kształtowania procesu akcesyjnego Chorwacji na każdym z etapów, stan jego realizacji przez wskazanych oficjalnych kandydatów, oceny ich charakteru relacji z Unią Europejską oraz możliwe perspektywy przyszłego członkostwa.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Chorwacja, proces akcesyjny, nowi członkowie.

Od 1 lipca 2013 r. Chorwacja jest dwudziestym ósmym członkiem Unii Europejskiej. Kolejne rozszerzenie Wspólnoty stało się efektem pomyślnego zakończenia negocjacji realizowanych w ramach 33 rozdziałów akcesyjnych w latach 2005–2011. Ich celem było dostosowanie lokalnego prawa do tzw. *Acquis Communautaire* (prawa wspólnotowego) stanowiącego wspólny dorobek legislacyjny instytucji europejskich. Jego implementacja przez kandydata jest warunkiem *sine qua non* poszerzenia „europejskiej rodziny” o nowy

podmiot. W artykule dokonana została analiza możliwych implikacji procesu akcesyjnego Chorwacji dla przyszłych rozszerzeń Wspólnoty (oficjalny status państwa kandydującego do członkostwa w Unii posiada pięć państw – Albania, FYROM Czarnogóra, Serbia oraz Turcja¹). W celu jej przeprowadzenia przedstawiono: genezę stosunków unijno-chorwackich, specyfikę kształtowania chorwackiego procesu akcesyjnego na każdym z etapów, stan realizacji procesów akcesyjnych oficjalnych kandydatów, oceny ich relacji z Unią Europejską oraz możliwe perspektywy przyszłego członkostwa.

Polityczne relacje unijno-chorwackie należy oddzielić datą graniczną: oficjalnym ogłoszeniem wniosku o pełnoprawne członkostwo w Unii (21 lutego 2003 r.) Dyplomatyczne kontakty między partnerami nawiązane zostały jednak już 15 stycznia 1992 r., kiedy Wspólnota uznała niepodległość rodzącego się państwa chorwackiego. Nie były one jednak wolne od problemów: zwycięskie walki z separatystycznymi siłami Serbskiej Republiki Krajny w sierpniu 1995 r. wpłynęły na cofnięcie pomocy z funduszu PHARE². Rzeczywiste „otwarcie na Europę” stało się możliwe po śmierci autokratycznego prezydenta, generała Franjo Tudjmana 10 grudnia 1999 r. Już pół roku wcześniej, 30 lipca 1999 r. Chorwacja stała się członkiem Paktu Stabilności dla Europy Wschodniej – inicjatywy mającej na celu promocję idei pokoju, demokracji, poszanowania praw człowieka i dobrobytu gospodarczego w regionie³.

Celem programu miała być normalizacja stosunków między Unią Europejską a państwami Bałkanów Zachodnich. Na spotkaniu w Kolonii 3–4 czerwca 1999 r. roztoczono przed państwami byłej Jugosławii perspektywę przyszłego członkostwa w Unii. Inicjatywa (będąca wytworem szczególnie niemieckiej polityki zagranicznej) działać miała w oparciu o pracę trzech roboczych paneli: spraw bezpieczeństwa i obrony, demokracji i praw człowieka oraz rekon-

¹ *Check current status*, http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm, 24.02.2016.

² W. Szczepański, *Wyzwania polityczne i społeczne towarzyszące procesowi integracji Chorwacji z Unią Europejską*, „Politeja” 2009, nr 1, s. 122.

³ *About the Stability Pact*, <http://www.stabilitypact.org>, 2.07.2014.

strukcji gospodarczej⁴. Głównym celem Paktu było przede wszystkim niedopuszczenie do wybuchu kolejnych ognisk zapalnych konfliktów. Organizacja miała więc dbać o kształtowanie dobrosąsiedzkich stosunków przez państwa w regionie (o czym wspominał art. 6 dokumentu inauguracyjnego z Kolonii⁵). W 2001 r. Pakt dysponował budżetem 2,4 mld €, z czego 172 mln € przypadło Chorwacji. Mimo krytyki wielu aspektów inicjatywy (brak jasno określonej strategii dla regionu i jego definicji) stał się pierwszą płaszczyzną współpracy na linii Unia – państwa byłej Jugosławii. W 2008 r. zastąpiony został Radą Współpracy Regionalnej, której działalność skupia się na 5 obszarach: rozwoju gospodarczego i społecznego, infrastruktury i energii, wymiaru sprawiedliwości, współpracy na rzecz bezpieczeństwa oraz kapitału ludzkiego⁶. Organizacja nie była jednak zdolna stać się efektywnym forum budowy „bałkańskiego” dialogu.

„Pomostem” do członkostwa w Unii Europejskiej okazało się czynne uczestnictwo w innej inicjatywie – procesie stabilizacji i stowarzyszenia. Powołany przez Wspólnotę instrument zakładał stopniową integrację dążących do akcesji państw Bałkanów Zachodnich⁷. Główne cele projektu zostały przedstawione w Komunikacie Komisji Europejskiej COM (99) 235 z 26 maja 1999 r. i sformułowane podczas spotkania w Zagrzebiu 24 listopada 2000 r. Należały do nich: 1) poszerzanie dobrosąsiedzkich relacji; 2) efektywne reagowanie na zagrożenia w regionie; 3) realizacja umów dwustronnych o wolnym handlu, budowa sieci transeuropejskich⁸. Realizacja tych założeń miała doprowadzić w konsekwencji do transformacji lokalnych gospodarek i wdrażania norm europejskich. Efektywna współpraca umożliwiła Chorwacji podpisanie w Luksemburgu 29 października

⁴ A. Puszczewicz, *Proces integracji Chorwacji z Unią Europejską*, Toruń 2013, s. 164.

⁵ *SCSP Constituent Document*, <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp>, 2.07.2014.

⁶ Szerzej: *Regional Cooperation Council. Overview*, <http://www.rcc.int/pages/2/overview>, 2.07.2014.

⁷ J. Muś, M. Szpala, *Chorwacja w Unii Europejskiej*, Łódź 2011, s. 23.

⁸ Szerzej: *Zagreb Summit 24 November 2000*, <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>, 4.07.2014.

2001 r. układu o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz porozumienia tymczasowego z Unią Europejską. Wspólnota oczekiwała od partnera reform i zmiany wewnętrznej polityki w następujących wymiarach:

- Reformy administracji publicznej oraz stopniowego zwiększania integracji gospodarczej i reform sektorów sądownictwa i spraw wewnętrznych. W tym: współpracy między policją, kontrolą celną, służbami imigracyjnymi i ciałami sądowniczymi państw unijnych;
- Przestrzegania praw człowieka, szczególnie odnośnie mniejszości narodowych. Wdrażania reform na rzecz większych swobód politycznych, w tym wolnych i powszechnych wyborów;
- Zapewnienia prawa powrotu dla wypędzonych i uchodźców, respektowania przysługujących im przywilejów;
- Rozwoju wolnego rynku lokalnego, zgodnie z prawami WTO (w tym swobodnego przepływu towarów, pracowników, inwestycji i kapitałów). W tym także zakładania stref wolnego handlu, udzielania wzajemnych koncesji, znoszenia ceł oraz swobody zatrudnienia;
- Kształtowania stałego i formalnego politycznego dialogu, także w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- Harmonizacji i dostosowania lokalnego prawodawstwa do prawa wewnętrznego UE (zgodnie z artykułami 69–74 układu o stabilizacji i stowarzyszeniu);
- Szeroko pojętej polityki współpracy w takich dziedzinach jak: statystyka, bankowość i usługi finansowe, współpraca przemysłowa, stwarzanie warunków do działalności małych i średnich przedsiębiorstw, turystyka, cło, opodatkowanie, rolnictwo, rybołówstwo, oświata, współpraca kulturalna, komunikacja elektroniczna, infrastruktura, transportu, energia, bezpieczeństwo, ochrona środowiska, rozwój lokalny i regionalny.

Podpisanie układu wymagało ratyfikacji przez strony. 29 października 2001 r. uczynił to chorwacki Sambor, a 12 grudnia 2001 r. – Parlament Europejski. Po akceptacji przez parlamenty państw członkowskich (jako ostatnie 8 października 2004 r. dokument ratyfi-

kowały Włochy) porozumienie weszło w życie 1 lutego 2005 r. Jednak już od 2002 r. Komisja Europejska publikowała raporty podsumowujące wdrażanie przez Chorwację poszczególnych założeń procesu stabilizacji i stowarzyszenia. W dokumencie z 2002 r. Wspólnota chwaliła partnera za podjęcie wysiłków na rzecz wprowadzania reform demokratycznych i respektowania rządów prawa. Wskazywała także uchybienia, m.in. konieczność wdrażania efektywniejszej współpracy z Międzynarodowym Trybunałem ds. Zbrodni w byłej Jugosławii oraz prawnych regulacji powrotu mniejszości serbskiej na wcześniej zamieszkiwane terytoria. Inne postulaty wskazano w raporcie z 2003 r. Sytuację polityczną uznano w nim za zadowalającą i stabilną. Dalszym etapem kształtowania pogłębionej integracji było złożenie 21 lutego 2003 r. wniosku o pełnoprawne członkostwo Chorwacji w Unii Europejskiej. Poniżej przedstawiona została grafika ukazująca procedurę akcesyjną państwa kandydującego.

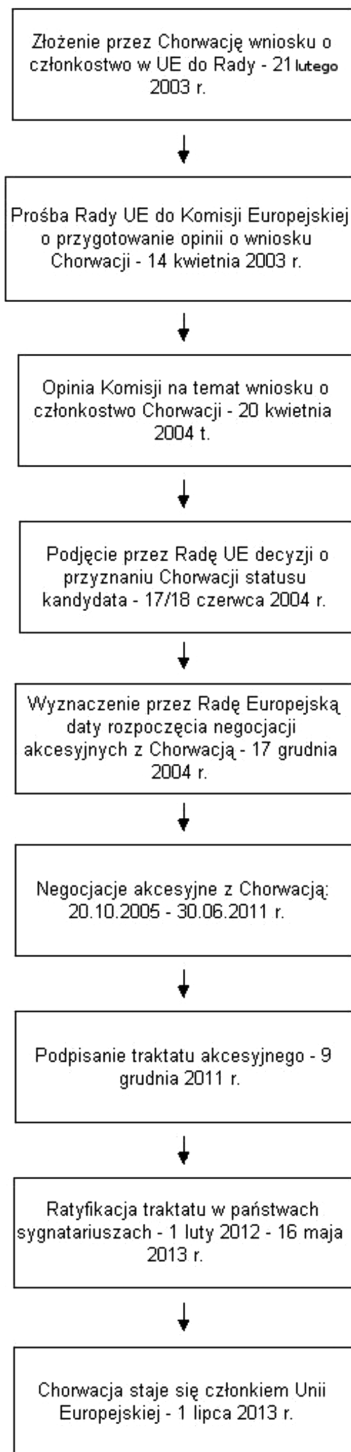
Możemy zatem zauważyć, że każde państwo wyrażające wolę akcesji do Wspólnoty musi pomyślnie zrealizować wszystkie wskazane etapy procesu akcesyjnego. Jak zostało przedstawione we wstępie, ich celem jest dostosowanie krajowego prawa do wspólnotowego.

Formalnemu rozpoczęciu procesu akcesyjnego towarzyszył szczyt 21 czerwca 2003 r., tzw. Agenda z Salonik dla Bałkanów Zachodnich. Określała ona sposoby intensyfikacji procesu stowarzyszeniowego i stabilizacyjnego, rekomendując m.in. tworzenie partnerstw europejskich dla każdego z państw regionu⁹ (z Chorwacją zawarte zostało 13 września 2004 r.). Wprowadzała także instytucję forum politycznego Unia Europejska – Bałkany Zachodnie. W jego ramach organizowano coroczne spotkania ministrów sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych¹⁰. Taka forma współpracy miała dać pełniejsze przygotowanie do integracji i ostatecznego członkostwa¹¹. Podjęcie decyzji o przyznaniu statusu kandydata dopiero

⁹ *Partnerships with the Western Balkans*, http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18008_en.htm, 8.07.2014.

¹⁰ W. Manteuffel, *Bałkany Zachodnie w drodze do UE*, <http://www.psz.pl/tekst-3800/Wladyslaw-Manteuffel-Balkany-Zachodnie-w-drodze-do-UE/Str-4>, 8.07.2014.

¹¹ *EU-Western Balkans Summit, Thessaloniki Declaration*, <http://www.stabilitypact.org/reg-conf/030621-thessaloniki/declaration.asp>, 8.07.2014.



Rysunek 1. Przebieg procedury akcesyjnej Chorwacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Błaszczuk-Zawiła, *Członkostwo Chorwacji w Unii Europejskiej – oddalająca się perspektywa*, „Wspólnoty Europejskie” 2011, nr 2, s. 29.

rozpocząło instytucjonalną drogę Chorwacji do Unii, obarczoną koniecznością dostosowywania krajowego prawodawstwa do *Acquis Communautaire*. 10 lipca 2003 r. Chorwacji jako pierwszemu z państw kandydujących wręczono składający się z 4560 pytań kwestionariusz Komisji Europejskiej, mający ułatwić Wspólnocie ocenę zdolności przeprowadzenia koniecznych reform. Dzięki działalności licznych struktur wspierających przemianę akcesyjną (zwłaszcza Narodowego Programu Republiki Chorwacji na rzecz członkostwa w Unii Europejskiej) już na starcie partnerzy posiadali gotowe odpowiedzi na ok. 70% pytań.

Kolejnym, ukazanym na grafice etapem było opublikowanie przez Komisję Europejską pozytywnej opinii w sprawie wniosku Chorwacji o członkostwo, tzw. *Avis*. Komisarz ds. stosunków zewnętrznych Chris Patten pochwalił przeprowadzone reformy, stwierdzając, iż gdyby nie krwawa wojna jugosłowiańska, prawdopodobnie Chorwacja stałaby się członkiem Wspólnoty znacznie wcześniej¹². Po raz kolejny odniesiono się jednak do, zdaniem Unii, nieuregulowanych kwestii: sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa, sytuacji mniejszości etnicznych (w tym zwiększenia reprezentacji ich przedstawicieli w administracji), współpracy z Międzynarodowym Trybunałem ds. Zbrodni w byłej Jugosławii, nieuregulowanych sporów granicznych ze Słowenią, zasad naliczania podatku VAT oraz akcyzy. Kolejny etap procesu akcesyjnego został jednak osiągnięty.

Oficjalnie Chorwacja otrzymała status państwa kandydata 18 czerwca 2004 r. Konsekwencją tego stało się opublikowanie 6 kwietnia 2004 r. komunikatu Komisji Europejskiej. Zawierał on założenia stworzonej dla Chorwacji strategii przedakcesyjnej. Do najważniejszych jej punktów należało¹³:

¹² *Commissioner Patten's Speech on Croatia's Avis to the European Parliament*, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_3435_en.htm, 9.07.2014.

¹³ *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Dokument strategiczny Komisji Europejskiej w sprawie postępów w procesie rozszerzenia (SEC (2004) 1199, 1200*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52004DC0657>, 9.07.2014.

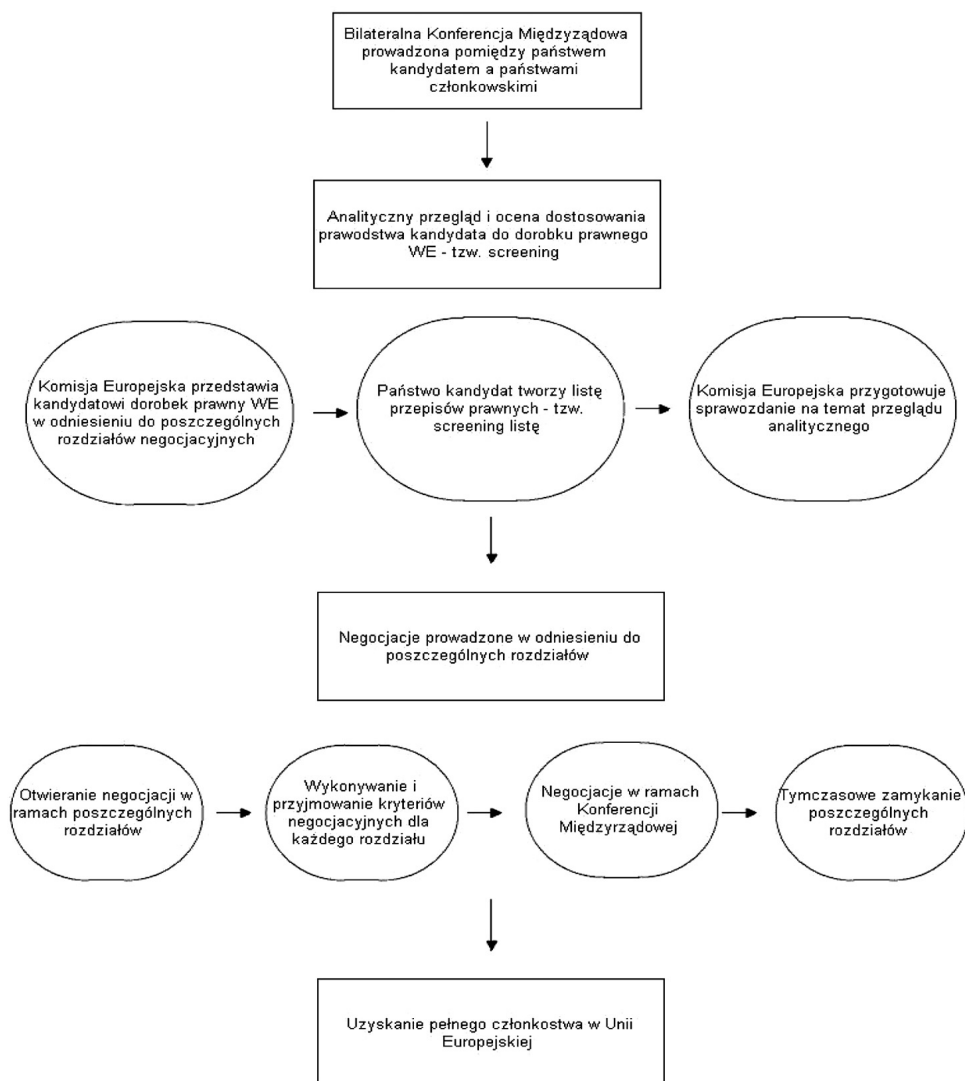
- Oparcie przyszłych negocjacji na warunkach przystąpienia określonych przez Radę Europejską na posiedzeniu w Kopenhadze w 1993 r. i systemie ocen osiągnięć kandydata;
- Oparcie postępu w negocjacjach na przeprowadzanych reformach politycznych, w tym spełnienia zobowiązań związanych ze współpracą regionalną i współpracą ze wspomnianym Trybunałem;
- Umożliwienie zawieszenia negocjacji w przypadku poważnego i ciągłego naruszania zasad wolności, demokracji, poszanowania praw i podstawowych wolności człowieka;
- Skierowanie do Chorwacji pomocy finansowej w oparciu o programy PHARE, ISPA i SAPARD;
- Powołanie Rady Stabilizacji i Stowarzyszenia UE oraz Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia w celu wdrażania postanowień układu o stabilizacji i stowarzyszeniu.

Zaplanowane na marzec 2005 r. rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych zostało odłożone w czasie z powodu niewypełnienia przez Chorwację postulowanych zobowiązań o współpracy z Międzynarodowym Trybunałem ds. Karnych byłej Jugosławii. Opóźniony „start” miał miejsce 3 października 2005 r., kiedy to rozpoczęty został pierwszy etap negocjacji, tzw. *screening*. W skład chorwackiego zespołu negocjacyjnego wchodziła delegacja państwowa Republiki Chorwacji, komitet koordynujący, właściwa grupa negocjacyjna, grupy robocze (przygotowujące negocjacje w ramach poszczególnych tematów), sekretariat zespołu negocjacyjnego oraz biuro głównego negocjatora. Przedstawiona poniżej grafika przedstawia model procesu negocjacyjnego kandydata do członkostwa w Unii.

Poniżej została przedstawiona analiza wszystkich rozdziałów akcesyjnych. Wyeksponowane zostały również te uznane za „trudne”, gdyż uzyskanie porozumienia oddalało się w czasie ze względu na rozbieżne stanowiska stron.

1. Zamówienia publiczne (rozdział V)

Coroczne raporty Komisji Europejskiej podkreślały postępy Chorwacji w dostosowaniu własnego prawa do unijnego w tej płaszczyźnie, szczególnie w kwestiach zamówień publicznych, wydawania koncesji



Rysunek 2. Schemat negocjacji akcesyjnych państwa ubiegającego się o członkostwo w UE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Łakota-Micker, *Proces akcesji Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, Wrocław 2011, s. 146.

czy partnerstwa publiczno-prywatnego. W dokumencie z 2007 r. uznano za konieczne opracowania kompleksowej strategii wdrażania nowych mechanizmów współpracy w niniejszej dziedzinie¹⁴. W raporcie z 2009 r. podkreślono wagę wzmocnienia systemu przeciwdziałania korupcji¹⁵. W kolejnym z 2011 r. stwierdzono, iż poziom zbliżenia prawa chorwackiego do Acquis jest bliski ukończenia¹⁶. Rozdział zamknięto 30 czerwca 2010 r.

2. Prawa spółek (rozdział VI)

Raport ze screeningu z 18 grudnia 2006 r. określał stan harmonizacji dorobku prawnego Chorwacji z unijnym w tym zakresie jako dobry¹⁷. Stwierdzono jednak konieczność poprawy w zakresie: publikowania danych oraz raportów finansowych, przepisów dotyczących rejestracji firm zagranicznych w Chorwacji, uznawania spółek europejskich oraz stowarzyszeń interesów gospodarczych. Kolejne raporty odnotowały sukcesywne postępy Chorwacji w implementacji prawa wspólnotowego. Ostatecznie rozdział zamknięto 2 października 2009 r.

3. Prawo własności intelektualnej (rozdział VII)

Raport ze screeningu z 14 września 2006 r. wskazywał na dobry stopień harmonizacji prawa Chorwacji ze wspólnotowym¹⁸. W kolejnych raportach podkreślano postępy przy zwalczaniu problemów: walki

¹⁴ *Hrvatska Izvješće o napretku za 2007. Godinu EN (COM (2007) 663)*, http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/Izvijesce_o_napretku_RH_2007_hrv.pdf, 22.07.2014.

¹⁵ Szerzej: *Croatia 2009 Progress Report – Enlargement Strategy and Main Challenges 2009–2010*, <http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/progres%20report/CROATIA%202009%20PROGRESS%20REPORT.pdf>, 22.07.2014.

¹⁶ Szerzej: *Croatia 2011 Progress Report – Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*, http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/progres%20report/hr_rapport_2011_en.pdf, 22.07.2014.

¹⁷ *Screening report Croatia. Chapter 6 – Company Law*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_06_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

¹⁸ *Screening report Croatia. Chapter 7 – Intellectual property law*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_07_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

z piractwem, fałszerstwami oraz potrzeby wdrażania programów mających na celu promowanie ochrony własności intelektualnej. Ostatecznie rozdział zamknięto 19 grudnia 2008 r.

4. Usługi finansowe (rozdział IX)

Raport ze screeningu z 28 listopada 2006 r. określał stopień harmonizacji chorwackiego prawa z unijnym w zakresie usług finansowych jako zadowalający¹⁹. Podkreślano jednak konieczność intensyfikacji prac w dziedzinie implementacji rozwiązań wspólnotowych z zakresu prawa bankowego i konglomeratów finansowych, ubezpieczeniowego i funduszy emerytalnych. W raporcie Komisji z 2010 r. wskazano na potrzebę poprawy nadzoru i współpracy z dostawcami usług finansowych²⁰. Ostatecznie rozdział zamknięto 27 listopada 2009 r.

5. Społeczeństwo informacyjne i media (rozdział X)

Raport ze screeningu z 13 czerwca 2006 r. wskazywał na konieczność liberalizacji chorwackiego rynku komunikacji elektronicznej, wzmocnienia niezależności Chorwackiej Telewizji Państwowej, wzmocnienia prawa konkurencji rynkowej, rozwoju samoregulacji oraz Chorwackiej Agencji Prasowej. Stopień implementacji lokalnego prawa do unijnego określono przy tym jako dobry²¹. Kolejne raporty podkreślały postępy dostosowania lokalnego prawa do Acquis we wszystkich segmentach rynku i potrzebę dalszych działań w celu wzmocnienia konkurencji i niezależności środków przekazu oraz tworzenia społeczeństwa informacyjnego. Ostatecznie rozdział zamknięto 19 grudnia 2008 r.

¹⁹ *Screening report Croatia. Chapter 9 – Financial services*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_09_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

²⁰ Szerzej: *Croatia 2010 Progress Report – Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf, 9.10.2014.

²¹ *Screening report Croatia. Chapter 10 – Information society and media*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_10_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

6. Bezpieczeństwo żywności, nadzór weterynaryjny i fitosanitarny (rozdział XII)

Raport ze screeningu z 7 lutego 2007 r. chwalił Chorwację za pracę, którą wykonywała w zakresie implementacji unijnego prawa w tym zakresie, określając poziom implementacji unijnego prawa jako zadowalający²². Mimo tego, raport z 2009 r. wskazywał na konieczność wprowadzenia Narodowego programu hodowli roślin przeznaczonych do produkcji żywności oraz pasz pochodzenia zwierzęcego²³. Mimo docenienia efektywności wdrażania Acquis zaznaczono konieczność wzmacniania nadzoru informacyjnego i kontroli granicznych. Ostatecznie rozdział zamknięto 27 lipca 2010 r.

7. Polityka transportowa (rozdział XIV)

Raport ze screeningu z 10 stycznia 2007 r. wskazywał na zadowalający stopień integracji chorwackiego prawa z unijnym²⁴. Dodano przy tym, że dostęp do rynków transportowych nie jest utrudniony, z wyjątkiem pewnych ograniczeń transportu drogowego i morskiego kabotażu. W raporcie z 2008 r. podkreślono konieczność powołania instytucji regulującej ruch kolejowy oraz agencji odpowiedzialnej za jego bezpieczeństwo²⁵. Komisja postulowała także jak najszybsze wdrażanie przepisów dotyczących lotnictwa oraz niektórych typów ładunków mieszanych. Ostatecznie rozdział zamknięto 5 listopada 2010 r. Wprowadzono przy tym okresy przejściowe – w ciągu dwóch lat chorwackie firmy przewozowe nie mogły świadczyć usług w innych państwach Unii (i na odwrót).

²² *Screening report Croatia. Chapter 12 – Food safety, veterinary and phytosanitary policy*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_report_12_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

²³ Szerzej: *Croatia 2009 Progress Report...*

²⁴ Szerzej: *Screening report Croatia. Chapter 14 – Transport policy*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_14_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

²⁵ Szerzej: *Croatia 2008 Progress Report – Enlargement Strategy and Main Challenges 2008–2009*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/keydocuments/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf, 9.10.2014.

8. Energetyka (rozdział XV)

Raport Komisji Europejskiej z 2007 r. określał poziom harmonizacji lokalnego prawa z unijnym jako zadowalający²⁶. Wskazano jednak na niedociągnięcia w postaci konieczności racjonalizacji zużycia energii. Kolejny dokument z 2008 r. odnosił się do kwestii wzmacniania niezależności organów regulacyjnych i możliwości administracyjnych związanych z racjonalizacją zużycia energii²⁷. W 2009 r. zachęcano Chorwację do promocji odnawialnych źródeł energii oraz uproszczenia procedur administracyjnych²⁸. W 2011 r. postulowano konieczność otwarcia rynku energii elektrycznej i gazu w zakresie odnawialnych źródeł energii i bezpieczeństwa jądrowego²⁹. Po spełnieniu warunków rozdział zamknięto 27 listopada 2009 r.

9. Podatki (rozdział XVI)

Raport ze screeningu z 4 stycznia 2007 r. wskazywał na znaczne zbliżenie chorwackiego prawa do unijnego w tym zakresie³⁰. W raporcie z 2007 r. zaznaczono jednak, iż konieczne są dalsze prace, szczególnie odnośnie do akcyzy na papierosy³¹. W 2009 r. chwalono Chorwację za uchwalenie ustawy o podatku VAT, zachęcając jednocześnie do dalszych prac, szczególnie w kwestiach obniżonych stawek, zwolnień podatkowych, wyłączeń stref wolnocłowych z zakresu podatków i regulacji procedur dla biur podróży oraz złota inwestycyjnego³². Powyższe zastrzeżenia w 2010 r. uzupełniono

²⁶ *Screening report Croatia. Chapter 15 – Energy*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_15_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

²⁷ Szerzej: *Croatia 2008 Progress Report...*

²⁸ Szerzej: *Croatia 2009 Progress Report...*

²⁹ Szerzej: *Croatia 2011 Progress Report...*

³⁰ *Screening report Croatia. Chapter 16 – Taxation*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_report_16_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

³¹ Szerzej: *Croatia 2007 Progress Report – Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/croatia_progress_reports_en.pdf, 9.10.2014.

³² Szerzej: *Croatia 2009 Progress Report...*

o zapisy prawa akcyzowego. Po spełnieniu warunków rozdział zamknięto 30 stycznia 2010 r.

10. Unia gospodarcza i walutowa (rozdział XVII)

Raport ze screeningu z 19 lipca 2006 r. określał stopień harmonizacji lokalnego prawa z Acquis jako zadowalający³³. Kolejne raporty wskazywały jednak na konieczność wzmacniania niezależności (zarówno instytucjonalnej, jak i finansowej) lokalnego Banku Centralnego. W dokumencie z 2010 r. określono implementację unijnego prawa jako pełną. Rozdział zamknięto 19 grudnia 2008 r.

11. Statystyka (rozdział XVIII)

Raport ze screeningu z 16 listopada 2006 r. określał poziom harmonizacji lokalnego prawa z unijnym jako zadowalający³⁴. Podkreślano także efektywną współpracę Chorwacji z Eurostatem. Wskazano przy tym na występujące problemy. W raporcie z 2007 r. ukazano konieczność dalszej pracy w dziedzinie rolnictwa, makroekonomii i prowadzonych przez przedsiębiorców statystyk³⁵. Kolejne raporty postulowały m.in. wzmacnianie infrastruktury statystycznej. Po spełnieniu warunków rozdział zamknięto 2 października 2009 r.

12. Polityka socjalna i zatrudnienia (rozdział XIX)

Raport ze screeningu z 27 czerwca 2006 r. określał poziom harmonizacji lokalnego prawa z unijnym jako dobry³⁶. Kolejne dokumenty chwaliły Chorwację za implementowanie prawodawstwa unijnego. W tym z 2010 r. wskazano jednak na konieczność szybkiego wdroże-

³³ *Screening report Croatia. Chapter 17 – Economic and monetary policy*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_17_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

³⁴ *Screening report Croatia. Chapter 18 – Statistics*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_18_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

³⁵ Szerzej: *Croatia 2007 Progress Report...*

³⁶ *Screening report Croatia. Chapter 19 – Social policy and employment*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_19_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

nia przepisów antydyskryminacyjnych oraz na rzecz równych szans i wprowadzenia ustawy o pomocy społecznej³⁷. W edycji z 2011 r. nadal stwierdzano rozbieżności w transpozycji dyrektyw dotyczących prawa pracy oraz zwalczania dyskryminacji i równości płci³⁸. Ostatecznie rozdział został zamknięty 21 grudnia 2009 r.

13. Przedsiębiorstwa i polityka przemysłowa (rozdział XX)

Raport ze screeningu z 27 czerwca 2006 r. wskazywał, iż stopień harmonizacji chorwackiego prawa z Acquis jest zadowalający³⁹. Uznano jednak za konieczne przyjęcie strategii przemysłowej państwa wzmacniającej lokalną konkurencyjność. Zmiany w prawie miały także uwzględniać przepisy zwalczające opóźnienia w płatnościach w transakcjach handlowych. Kolejne raporty dostrzegały konieczność wdrażania „przyjaznej polityki” w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw. Podkreślały brak rozwiązań restrukturyzacji przemysłu stoczniowego. Poczynione postępy skutkowały zamknięciem rozdziału 25 lipca 2008 r.

14. Sieci transeuropejskie (rozdział XXI)

Raport ze screeningu z 9 marca 2007 r. określał poziom implementacji Acquis jako zadowalający⁴⁰. W kolejnych raportach podkreślano sukcesywne postępy Chorwacji w niniejszym rozdziale. Szczegółowe zapisy odnoszące się do strategicznego rozwoju sieci transportowych i energetycznych w zgodzie z założeniami TEN-T i TEN-E miały być wprowadzone w życie po akcesji. Rozdział zamknięty został 2 października 2009 r.

³⁷ Szerzej: *Croatia 2010 Progress Report...*

³⁸ Szerzej: *Croatia 2011 Progress Report...*

³⁹ *Screening report Croatia. Chapter 20 – Enterprise and industrial policy*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_20_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

⁴⁰ *Screening report Croatia. Chapter 21 – Trans-European networks*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_21_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

15. Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych (rozdział XXII)

Raport ze screeningu z 8 marca 2007 r. wskazywał na częściową harmonizację prawa chorwackiego ze wspólnotowym⁴¹. Podkreślono przy tym, iż Chorwacja musi wprowadzić odpowiednie instytucje zajmujące się zarządzaniem funduszami unijnymi UE. W raporcie z 2010 r. postulowano, aby państwo skupiło się na tworzeniu konkretnych projektów i przekazywaniu i wykorzystaniu funduszy⁴². Rozdział został zamknięty 19 kwietnia 2011 r.

16. Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo (rozdział XXIV)

Szczegółowa analiza Komisji Europejskiej wykazała wiele obszarów „trudnych”, szczególnie w zakresie nadzoru zewnętrznych granic UE. Kolejne raporty wskazywały na kwestie: dokument z 2007 r. postulował m.in. uszczelnienie prawa migracji i azylu⁴³, z 2008 r. – konieczność dalszej walki z narkomanią, handlem ludźmi oraz przestępczością zorganizowaną⁴⁴, z 2009 r. – budowę infrastruktury odpowiedzialnej za ochronę granic⁴⁵. W 2010 r. chwalono Chorwację za wprowadzenie jednolitego wzoru wiz, wprowadzenie bazy ich wydawania, poczynienie postępów we współpracy sądowej, podpisanie umowy o ekstradycji z Serbią i modernizację przepisów prawnych odnośnie do respektowania europejskiego nakazu aresztowania⁴⁶. W 2011 r. postulowano konieczność ochrony nieletnich nielegalnych imigrantów i integracji osób, którym w Chorwacji przyznano azyl⁴⁷. Rozdział zamknięty został 22 grudnia 2010 r.

⁴¹ *Screening report Croatia. Chapter 22 – Regional policy and coordination of structural instruments*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_22_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

⁴² Szerzej: *Croatia 2010 Progress Report...*

⁴³ Szerzej: *Croatia 2007 Progress Report...*

⁴⁴ Szerzej: *Croatia 2008 Progress Report...*

⁴⁵ Szerzej: *Croatia 2009 Progress Report...*

⁴⁶ Szerzej: *Croatia 2011 Progress Report...*

⁴⁷ Szerzej: tamże.

17. Badania i nowe technologie (rozdział XV)

Raport ze screeningu z 3 lutego 2006 r. określał stopień harmonizacji z Acquis jako relatywnie dobry⁴⁸. Kolejne raporty zachęcały do intensyfikacji działań na rzecz udziału Chorwacji w europejskiej przestrzeni badawczej UE oraz wspieraniu inwestycji na badania w małych i średnich przedsiębiorstwach. Już w 2011 r. osiągnięto wysoki stopień implementacji. Rozdział został zamknięty 12 czerwca 2006 r.

18. Edukacja i kultura (rozdział XXVI)

Od początku negocjacji Komisja Europejska wskazywała na dobry stopień implementacji chorwackiego prawa ze wspólnotowym. Podkreślano przy tym konieczność reformowania struktur edukacyjnych skupionych na wartościach uczenia się przez całe życie. Kolejne raporty ganiły partnera za brak prawa antydyskryminacyjnego i dyrektywy regulującej kwestie nauczania dzieci pracowników migracyjnych. Raport z 2011 r. wskazywał na znaczne postępy poczynione przez stronę chorwacką. Rozdział zamknięto 11 grudnia 2006 r.

19. Środowisko (rozdział XXVII)

Raport ze screeningu wskazywał na wiele obszarów „trudnych”. W dokumencie z 2007 r. zachęcano Chorwację do dalszych prac na rzecz modernizacji prawodawstwa na rzecz zmian klimatu, jakości powietrza oraz zarządzania odpadami i chemikaliami⁴⁹. Kolejne raporty wymagały od Chorwacji zmian w przepisach odnoszących się do węgla, lokalnej ochrony przyrody, współpracy z organizacjami samorządowymi, kontroli zanieczyszczeń przemysłowych oraz zarządzania ryzykiem. Ostatecznie rozdział zamknięto 22 grudnia 2010 r. Chorwacja zobowiązała się m.in. ograniczyć do 31 grudnia 2015 r. emisję lotniczych związków organicznych w 49 zakładach przemysłowych.

⁴⁸ *Screening report Croatia. Chapter 25 – Science and Research*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_25_hr_inter-net_en.pdf, 9.10.2014.

⁴⁹ Szerzej: *Croatia 2007 Progress Report...*

20. Ochrona konsumentów i zdrowia (rozdział XXVIII)

Raport ze screeningu z 7 lutego 2006 r. wskazywał na dobry stopień lokalnego prawa z Acquis⁵⁰. Jednocześnie wskazano na wiele płaszczyzn wymagających poprawy. Do najważniejszych, wskazywanych w dokumentach podsumowujących należało wzmocnienie zdolności administracyjnych na rzecz wdrożenia technicznych reform opieki zdrowia publicznego. Rozdział zamknięto 27 listopada 2009 r.

21. Unia celna (rozdział XXIX)

Od początku rozpoczęcia negocjacji chorwackie prawo było dobrze zharmonizowane ze wspólnotowym. Kolejne raporty potwierdzały, iż już od początku funkcjonowania państwa Chorwacja tworzyła prawodawstwo celne komplementarne z unijnym. Dodatkowo chwalono partnera za realizację strategii antykorupcyjnej. Rozdział zamknięto 2 października 2009 r.

22. Stosunki zewnętrzne (rozdział XXX)

Raport ze screeningu także w tym obszarze wskazywał na zadowalający stopień dostosowania lokalnego prawa do Acquis⁵¹. Kolejne dokumenty postulowały zmiany: konieczność harmonizacji umów dwustronnych, rozwoju polityki pomocy humanitarnej oraz wynikającej z zobowiązań międzynarodowych ochrony handlu. Już w raporcie z 2011 r. Komisja informowała o dużych postępach we wdrażaniu norm unijnych. Rozdział zamknięto 30 października 2008 r.

23. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Rozbieżne stanowiska w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (rozdział XXXI) skupiały się wokół dyplomatycznych sporów terytorialnych toczonych ze Słowenią o jurysdykcję nad Zatoką Pirańską. Negocjacje zamknięte zostały 22 października 2010 r.

⁵⁰ *Screening report Croatia. Chapter 28 – Consumer and health protection*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_28_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

⁵¹ *Screening report Croatia. Chapter 30 – External relations*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_30_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

24. Kontrola finansowa oraz finanse i budżet (rozdział XXXII i XXXIII)

Raporty ze screeningu wskazywały na zadowalający (rozdział XXXII) i dobry (rozdział XXXIII) stopień harmonizacji chorwackiego prawa z *Acquis*⁵². W pierwszym z nich postulowano implementację prawa w zakresie kontroli finansowej w sektorze publicznym i wdrażania strategii zapobiegania oszustwom oraz funkcjonowania państwowego urzędu rewizji. W dokumentach odnoszących się do drugiego z rozdziałów chwalono Chorwację za powołanie jednostki koordynującej środki własne. Przypominano przy tym o obowiązku wprowadzenia podatków na cukier oraz wprowadzenia mechanizmów systemu odpisywania bezzwrotnych długów. Negocjacje w pierwszym zakończono 27 lipca 2010 r., w drugim – 30 czerwca 2010 r.

Praktyka dotychczasowych negocjacji państw wstępujących do Unii w 2004 r. i 2007 r. świadczyła o tym, iż powyższe rozdziały należały do takich, w których stosunkowo łatwo było uzyskać porozumienie. Środowisko, edukacja i kultura, badania naukowe, stosunki zewnętrzne, ochrona konsumentów zdrowia i inne nie stanowią tzw. „obszarów wrażliwych”: tych, w których dostosowanie lokalnego prawa do wspólnotowego mogłoby godzić w rację stanu państwa kandydującego. Powyższą analizę uzupełnić należy jednak o liczne obszary „trudne”. Dotyczyły one rozdziałów odnoszących się w szczególności do kwestii handlowych i reformy systemu sądowego. Implementacja unijnego prawa w powyższych płaszczyznach oznaczałaby rzeczywistą reformę systemu administracyjnego państwa, które dotąd nie wyeliminowało postsocjalistycznych patologii – korupcji, nepotyzmu oraz braku niezawisłości sędziów. Nie może dziwić więc, iż lokalnej opinii publicznej (a co za tym idzie – szeroko pojętemu aparatowi państwowemu) trudno było zaakceptować wdrażane zmiany ustrojowe, co przekładało się na opóźnienia w negocjacjach.

⁵² *Screening report Croatia. Chapter 32 – Financial control*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_32_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014; *Screening report Croatia. Chapter 33 – Financial and budgetary provisions* http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/montenegro/screening_reports/screening_report_montenegro_ch33.pdf, 9.10.2014.

Rozdział I dotyczył swobody przepływu towarów. „Kością niezgody” okazały się zasady obrotu produktami istniejącymi na rynku, niezatwierdzonych przez prawodawstwo Unii. Kolejne raporty podkreślały brak przystosowania infrastruktury do oceny zgodności i nadzoru, wdrożenie przepisów dotyczących bezpieczeństwa produktów. Po odnotowaniu postępującej implementacji przepisów UE negocjacje zakończono 19 kwietnia 2010 r. Ustalono okres przejściowy dla leków zarejestrowanych w Chorwacji na cztery lata od daty przystąpienia.

Spory wokół swobody przepływu pracowników (rozdział II) dotyczyły dostosowania prawodawstwa do unijnego rynku pracy oraz migrującej siły roboczej z UE. Po implementacji zapisów antydiskryminacyjnych, koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz uzyskiwania zezwoleń na pracę rozdział został zamknięty 2 października 2009 r.

Kolejny rozdział (rozdział III) w zakresie prawa do przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług stawiał przed Chorwacją wymagania przystosowania prawa w zakresie świadczenia usług transgranicznych oraz uznawania wysokich kwalifikacji zawodowych. W zakresie swobody przepływu kapitału (rozdział IV) zwracano uwagę na potrzebę harmonizacji w kwestiach nabywania nieruchomości przez cudzoziemców (co powodowało spory społeczne), przeciwdziałania „praniu brudnych pieniędzy”, zapobiegania finansowaniu terroryzmu oraz płatności usług. Rozdział został zamknięty 5 listopada 2010 r. Wprowadzono jednak okresy przejściowe. Obywatele Unii nie będą mogli kupić ziemi rolnej w Chorwacji przez 7 lat od daty przystąpienia (z możliwością przedłużenia o trzy lata).

Problemy z rozdziałem dotyczącym konkurencji rynkowej (rozdział VIII) dotyczyły sprzeciwu lokalnej opinii publicznej wobec restrukturyzacji przemysłu stalowego i stoczniowego. Zgodnie z *Acquis* miały one funkcjonować bez wspomaganie finansowego państwa (tylko w latach 2002–2009 przeznaczono na ich funkcjonowanie 11,8 mld. kun). Konieczna prywatyzacja miała przynieść wzrost bezrobocia. W odczuciu chorwackiej opinii publicznej narzucone restrykcje miały osłabić pozycję lokalnych stoczni w regionie. Wyrażana w kolejnych raportach nieprzejednana postawa Unii musiała spowodować stopniowe uleganie dążącej do akcesji Chorwacji. 30 czerwca 2010 r.

zakończono negocjacje w rozdziale. Stwierdzono przy tym, iż Wspólnota nadal będzie monitorować nie tylko procesy prywatyzacyjne, ale także zmniejszanie zdolności produkcyjnych stoczni (przy jednoczesnym funkcjonowaniu odpowiednich programów pomocowych).

Podobne emocje towarzyszyły negocjacjom w ramach rozdziału XIII (rybołówstwo) oraz kwestii rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Komisja uzależniała sukces od dostępności danych statystycznych dotyczących cukru, mleka, wina, bydła i zboża. Całkowita spójność z prawodawstwem Unii wymagała wdrożenia przepisów polityki jakości, rolnictwa ekologicznego, wprowadzenia systemu gromadzenia i monitorowania informacji oraz identyfikacji działek. W raporcie z 2008 r. wskazywano na konieczność bardziej efektywnego wykorzystywania pomocy przedakcesyjnej oraz systemu pomocy produkcyjnej⁵³. Kolejne edycje chwaliły Chorwację za postępy we wspólnej organizacji rynku. Rozdział zamknięto 6 czerwca 2001 r. Chorwacja zyskała prawo zachowania większości lokalnych narzędzi połowowych, z wyjątkiem przybrzeżnych włoków dennych i sieci do wyciągania sardeli. Musiała przy tym uzasadniać swoje plany zarządzaniem zasobami ryb.

Rozdział XXIII dotyczył wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych. W raporcie ze screeningu z 27 czerwca 2007 r. Komisja przedstawiła sporą liczbę uchybień. Do najważniejszych należały korupcja, brak systemu obiektywnej oceny sędziów oraz ich stronniczości w odniesieniu do mniejszości serbskiej⁵⁴. Kolejne raporty informowały o postępach reformy systemu sądownictwa. Szczególnie chwalono Chorwację za pracę nad Strategią reformy sądownictwa 2011–2015. Ostatecznie rozdział zamknięty został 30 czerwca 2011 r.

Należy wskazać przy tym dodatkowo, kluczowy warunek pomyślności procesu akcesji. Kandydat musi spełniać kryteria kopenhaskie. Należą do nich: 1) funkcjonowanie państwa w oparciu o stabilne instytucje demokratyczne, respektowanie zasad państwa prawa,

⁵³ Szerzej: *Croatia 2008 Progress Report...*

⁵⁴ *Screening report Croatia. Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_23_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

praw podstawowych i ochrony mniejszości; 2) istnienie funkcjonalnej gospodarki rynkowej; 3) zdolność do przyjęcia zobowiązań akcesyjnych, w tym przestrzegania założeń unii politycznej, gospodarczej, wspólnych rozwiązań walutowych i administracyjnych.

16 czerwca 2011 r., po sześciu latach negocjacji, Komisja Europejska zarekomendowała zakończenie chorwackich starań akcesyjnych. 17 września 2011 r. polski premier Donald Tusk przedstawił w Zagrzebiu dokument traktatu akcesyjnego. Jako pierwsza z państw członkowskich ratyfikowała go Słowacja 19 marca 2012 r., jako ostatnia – Holandia 31 maja 2013 r.⁵⁵. Chorwacki Sambor uczynił to 9 marca 2012 r. 22 stycznia 2012 r. odbyło się referendum akcesyjne, w którym 66,26 % głosujących obywateli opowiedziało się za akcesją (przy frekwencji 43,51%). W Art. 1 dokumentu stwierdzono, iż „Republika Chorwacji staje się niniejszym członkiem Unii Europejskiej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej”⁵⁶. 1 lipca 2013 r. Chorwacja stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej.

Wieloetapowość procesu akcesyjnego oraz mnogość koniecznych do wdrożenia zmian w systemie wewnętrznych (będących wynikiem implementacji ustaleń rozdziałów negocjacyjnych) stanowią „instytucjonalną barierę” dla kandydatów niespełniających warunków członkostwa. Inni nie chcąc pozbawiać się części własnej suwerenności poprzez dostosowanie lokalnego prawa do *Acquis* (Islandia zrezygnowała z kandydowania w maju 2013 r., sprzeciwiając się wprowadzeniu odgórnych limitów połowu ryb), sami odrzucają proces akcesyjny.

Jak zostało wspomniane, pięć państw posiada oficjalny status kandydata do członkostwa⁵⁷. Proces akcesyjny wszystkich z nich składa się z tych samych etapów co chorwacki. Należą do nich: Alba-

⁵⁵ *The course of the ratification process*, <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=3935>, 12.07.2014.

⁵⁶ *Accession Treaty: Treaty concerning the accession of the Republic of Croatia*, <http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/articles-Copy%20of%20st14409.en11-1330425931.pdf>, 12.07.2014.

⁵⁷ Potencjalnymi kandydatami są również nieposiadające oficjalnego statutu kandydata, ale mające z Unią Europejską podpisane umowy stowarzyszeniowe państwa. Należą do nich: Mołdawia (umowa weszła w życie 1 września 2014 r.),

nia, FYROM, Serbia, Czarnogóra i Turcja⁵⁸. Poniżej przedstawione zostały lokalne specyfiki kształtowania ich relacji akcesyjnych.

Albania w 2004 r. uzyskała statut potencjalnego kandydata, umowa stowarzyszeniowa z partnerem weszła w życie 1 kwietnia 2009 r. Oficjalny status państwa kandydującego do Wspólnoty otrzymała 27 czerwca 2014 r. Wcześniej, na pierwszym szczycie stron 12 listopada 2013 zostały określone główne priorytety budowanego dialogu. Start negocjacji w ramach 33 rozdziałów nie został do tej pory zainicjowany. Analiza raportu z 2014 r. wskazuje⁵⁹, iż Albania będzie miała większe problemy z implementacją unijnego prawa w wielu dziedzinach. Aby je wyeliminować, będzie musiała dokonać reform systemu politycznego, szczególnie z zakresu braku realnego funkcjonowania standardów demokratycznych, wprowadzania mechanizmów antykorupcyjnych czy zwalczania przestępczości zorganizowanej. Proces akcesyjny Chorwacji implikuje, iż borykające się z podobnymi instytucjonalnymi problemami państwo będzie miało trudności z dostosowaniem lokalnego prawa do *Acquis* w tych samych rozdziałach co Chorwacja, w tym: wolnego przepływu towarów (rozdział 1), wolnego przepływu pracowników (rozdział II), wolnego przepływu kapitału (rozdział IV), prawa spółek (VI), prawa własności intelektualnej, konkurencji rynkowej (rozdział VIII), wymiar sprawiedliwości i spraw podstawowych (XXIII) czy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (XXXI).

Proces akcesyjny kolejnych dwóch państw bałkańskich – FYROM oraz Serbii kształtuje się w podobny sposób co Albanii. FYROM złożyła wniosek o członkostwo w UE w marcu 2004 r., a Komisja Europejska wydała pozytywną opinię (*avis*) o jej członkostwie w listopadzie 2005 r. Miesiąc później Rada podjęła decyzję o przyznaniu statusu kraju kandydującego. Dalszym krokiem stało się zalecenie przez Komisję rozpoczęcia dialogu negocjacyjnego podczas szczytu

Gruzja (umowa podpisana została 27.06.2014 r.) oraz Ukraina (21.03.2014 r. podpisano część gospodarczą umowy, 27.06.2014 r. – polityczną).

⁵⁸ Kolejne dwa państwa, Kosowo oraz Bośnia i Hercegowina posiadają status „kandydata potencjalnego”.

⁵⁹ *Albania 2014 Progress Report*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf, 15.09.2015.

w Skopje 29 marca 2012 r. Od tego czasu negocjacje nie zostały rozpoczęte. Tradycyjnie, przeciwna akcesji FYROM do Wspólnoty jest Grecja, protestująca wobec określania bałkańskiego państwa mianem historycznej krainy greckiej. Rozpoczęcie negocjacji utrudniają także wspomniane, charakterystyczne dla państw bałkańskich problemy – konieczność reformy służb policyjnych, sądownictwa, zapobiegania korupcji i rozwoju działalności przestępczej. Także stosunki Unii Europejskiej z Serbią są rozwojowe. W sierpniu 2013 r. została podpisana umowa stowarzyszeniowa. 21 stycznia 2014 r. odbywała się w Brukseli pierwsza międzyrządowa konferencja, w której zasygnalizowano rozpoczęcie negocjacji z Serbią. Wydaje się, iż oba państwa będą miały problemy z dostosowaniem lokalnego prawa do *Acquis* we wskazanych wcześniej w przypadku Albanii rozdziałach. Wskazuje to na instytucjonalne trudności państw bałkańskich w zakresie dostosowania jurysdykcji państwowej do unijnej.

Niepodległa od 2006 r. Czarnogóra uważana jest za formalnego kandydata, który najszybciej może stać się dwudziestym dziewiątym członkiem Wspólnoty⁶⁰. Już w 2007 r. została podpisana umowa stowarzyszeniowa. W 2010 r. Komisja wystawiła pozytywną opinię (*avis*) w sprawie ewentualnego członkostwa Czarnogóry. Od czasu rozpoczętych 29 czerwca 2012 r. negocjacji akcesyjnych państwo tymczasowo zamknęło jeden rozdział – Nauka i badania (18 grudnia 2012 r.)⁶¹. Do 31 grudnia 2016 r. otworzono negocjacje w kolejnych 26 rozdziałach. Wydaje się, iż mimo ryzyka znacznego przedłużania się negocjacji w czasie (o czym świadczy wciąż niska liczba rozdziałów, w których zainicjowano dialog) Czarnogóra w średnioterminowej perspektywie czasowej stanie się kolejnym państwem tworzącym Wspólnotę.

Do grudnia 2016 r. największe państwo kandydujące – Turcja otworzyło negocjacje w 15 ze wspomnianych 33 rozdziałów negocja-

⁶⁰ Ł. Reszczyński, *Cichy faworyt? Czarnogóra na drodze do Unii Europejskiej*, <http://www.geopolityka.org/publikacje/537-cichy-faworyt?-czarnogora-na-drozdze-do-unii-europejskiej>, 20.08.2014.

⁶¹ Zakończenie negocjacji w 35 analogicznych rozdziałach akcesyjnych jest warunkiem koniecznym do zrealizowania dla państwa kandydującego, pragnącego stać się kolejnym członkiem Wspólnoty.

cyjnych. Wstępnie 1 czerwca 2006 r. zamknięto jeden – dotyczący nauki i badań. 11 grudnia 2006 r. Turcja odmówiła włączenia protokołu dodatkowego do umowy stowarzyszeniowej Cypru, co spowodowało zablokowanie 8 rozdziałów. Wydaje się, iż ewentualną akcesję Ankary do Wspólnoty będzie utrudniać postępująca autokratyzacja tureckiego systemu państwowego. Powyższą diagnozę potwierdzają wyniki pierwszych bezpośrednich wyborów prezydenckich z 10 sierpnia 2014 r., w których to w pierwszej turze zdecydowanie wygrał dotychczasowy premier Recep Tayyip Erdogan. Kampania wyborcza była realizowana przy całkowitym ignorowaniu przez media innych kandydatów. Powyższe przesłanki skłaniały opinię publiczną do formułowania prognoz o postępujących tendencjach autokratycznych w Turcji. Wygranie wyborów parlamentarnych w 2015 r. przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju zbyt małym procentem głosów nie pozwoliło jednak partii objąć samodzielnych rządów, a co za tym idzie – zmienić konstytucji i powołać tzw. republiki prezydenckiej. Mimo ponawianych co jakiś czas komunikatów o gotowości wznowienia negocjacji, trudno oczekiwać, iż Turcja stanie się członkiem Unii Europejskiej. Wiele państw tzw. „starej Unii” (zwłaszcza Francja) jest tradycyjnie przeciwna akcesji Turcji, obawiając się m.in. możliwego wzrostu liczby muzułmańskich imigrantów zarobkowych po przystąpieniu do strefy Schengen oraz dużej liczby tureckich deputowanych w Parlamencie Europejskim⁶². Wydaje się, iż przedłużające się rozmowy osłabiają chęć integracji obu stron. W tureckiej przestrzeni publicznej coraz częściej pojawiają się opinie, iż dynamicznie rozwijające się państwo nie potrzebuje Zachodu, powinno budować w regionie pozycję „państwa na pograniczu kultur”, zdolnego odgrywać coraz większą rolę w budowie politycznego i gospodarczego dialogu pomiędzy Unią Europejską a Bliskim Wschodem.

⁶² Od 1 listopada 2014 r. w Unii obowiązuje nowy system podejmowania decyzji – podwójnej większości. W tym systemie siła głosów każdego państwa przy głosowaniu większością kwalifikowaną jest w większym stopniu uzależniona od jego potencjału demograficznego, a progi przy podejmowaniu decyzji wynoszą: 55% państw (nie mniej niż 15) oraz 65% ludności Unii Europejskiej. Potencjał ludnościowy Turcji powoduje, iż należałaby do obozu państw „dużych”, podobnie jak Niemcy, Francja, Polska, Włochy, Hiszpania czy Wielka Brytania.

Wobec aktualnie oddalającej się akcesji Turcji (oraz zbyt odległej Gruzji, Mołdawii i Ukrainy) wydaje się, iż Wspólnota (ostatecznie dobrze oceniająca proces akcesyjny Chorwacji) będzie nadal kontynuować „kierunek bałkański” w dalszych rozszerzeniach, co stanowi najważniejszą implikację akcesji Chorwacji. Szczególnie duże szanse na bycie dwudziestym dziewiątym państwem członkowskim ma Czarnogóra. Może stać się ona przykładem dla kolejnych, zwłaszcza Serbii, Albanii i FYROM. Ich ewentualna akcesja, podobnie jak w przypadku Chorwacji, ze względu na stosunkowo niski potencjał międzynarodowy (terytorialny, ludnościowy, gospodarczy) nie zmieni instytucjonalnego charakteru Unii. Nie powinna więc powodować sprzeciwu państw tzw. „starej Unii”. Kluczowe wydaje się zadanie pytania: czy wskazane państwa, nękane sporami narodowościowo-religijnymi, brakiem standardów demokratycznych oraz problemami korupcji i patologii systemu sądowego będą zdolne dostosować swe prawodawstwo do *Acquis*? Powyższe pytanie będzie determinować unijne relacje z potencjalnymi członkami w średnioterminowej perspektywie czasowej. Proces akcesyjny Chorwacji implikuje fakt, iż akcesja do Unii Europejskiej państwa borykającego się z podobnymi problemami społecznymi i instytucjonalnymi jest możliwa.

Bibliografia

About the Stability Pact, <http://www.stabilitypact.org>, 2.07.2014.

Accession Treaty: Treaty concerning the accession of the Republic of Croatia, <http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/articles-Copy%20of%20st14409.en11-1330425931.pdf>, 12.07.2014.

Albania 2014 Progress Report, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf, 15.09.2015.

Błaszczuk-Zawiła M., *Członkostwo Chorwacji w Unii Europejskiej – oddalająca się perspektywa*, „Wspólnoty Europejskie” 2011, nr 2.

Check current status, http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm, 24.02.2016.

Commissioner Patten's Speech on Croatia's Avis to the European Parliament, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_3435_en.htm, 9,07.2014.

- Croatia 2007 Progress Report – Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/croatia_progress_reports_en.pdf, 9.10.2014.
- Croatia 2008 Progress Report – Enlargement Strategy and Main Challenges 2008–2009*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/keydocuments/reports_croatia_progress_report_en.pdf, 9.10.2014.
- Croatia 2009 Progress Report – Enlargement Strategy and Main Challenges 2009–2010*, <http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/progres%20report/CRO-ATIA%PROGRESS%20REPORT.pdf>, 22.07.2014.
- Croatia 2010 Progress Raport – Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf, 9.10.2014.
- Croatia 2011 Progress Report – Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*, http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/progres%20report/hr_rapport_2011_en.pdf, 22.07.2014.
- EU-Western Balkans Summit, Thessaloniki Declaration*, <http://www.stabilitypact.org/reg-conf/030621-thessaloniki/declaration.asp>, 8.07.2014.
- Hrvatska Izvešće o napretku za 2007. Godinu EN (COM (2007) 663)*, http://www.mvep.hr/files/file/dokument/Izvijesce_o_napretku_RH_2007_hrv.pdf, 22.07.2014.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Dokument strategiczny Komisji Europejskiej w sprawie postępów w procesie rozszerzenia (SEC(2004) 1199,1200)*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52004DC0657>, 9.07.2014.
- Lakota-Micker M., *Proces akcesji Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, Wrocław 2011.
- Manteuffel W., *Balkany Zachodnie w drodze do UE*, <http://www.psz.pl/tekst-3800/Wladyslaw-Manteuffel-Balkany-Zachodnie-w-drodze-do-UE/Str-4>, 8.07.2014.
- Muś J., Szpala M., *Chorwacja w Unii Europejskiej*, Łódź 2011.
- Partnerships with the Western Balkans*, http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18008_en.htm, 8.07.2014.
- Puszczewicz A., *Proces integracji Chorwacji z Unią Europejską*, Toruń 2013.
- Regional Cooperation Council. Overview*, <http://www.rcc.int/pages/2/overview>, 2.07.2014.
- Reszczyński Ł., *Cichy faworyt? Czarnogóra na drodze do Unii Europejskiej*, <http://www.geopolityka.org/publikacje/537-cichy-faworyt?-czarnogora-na-drodze-do-unii-europejskiej>, 20.08.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 6 – Company Law*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_06_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

- Screening report Croatia. Chapter 7 – Intellectual property law*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_07_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 9 – Financial services*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_09_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 10 – Information society and media*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_10_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 12 – Food safety, veterinary and phytosanitary policy*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_report_12_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 14 – Transport policy*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_14_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 15 – Energy*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_15_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 16 – Taxation*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_report_16_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 17 – Economic and monetary policy*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_17_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 18 – Statistics*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_18_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 19 – Social policy and employment*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_19_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 20 – Enterprise and industrial policy*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_20_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 21 – Trans-European networks*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_21_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 22 – Regional policy and coordination of structural instruments*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_22_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_23_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.

- Screening report Croatia. Chapter 25 – Science and Research*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_25_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 28 – Consumer and health protection*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_28_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 30 – External relations*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_30_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 32 – Financial control*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_32_hr_internet_en.pdf, 9.10.2014.
- Screening report Croatia. Chapter 33 – Financial and budgetary provisions* http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/montenegro/screening_reports/screening_report_montenegro_ch33.pdf, 9.10.2014.
- SCSP Constituent Document*, <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp>, 2.07.2014.
- Szczepański W., *Wyzwania polityczne i społeczne towarzyszące procesowi integracji Chorwacji z Unią Europejską*, „Politeja” 2009, nr 1.
- The course of the ratification process*, <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=3935>, 12.07.2014.
- Zagreb Summit 24 November 2000*, <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>, 4.07.2014.

The accession process of Croatia to the European Union – implications for future enlargement of the European Union

Summary: This article analyzes the possible implications of Croatia's accession process for further expansion of the Community (officially aspiring to membership in the European Union aspires five countries – Albania, FYROM, Montenegro, Serbia and Turkey). In order to carry out the present historical relations between the EU – Croatia, the characteristic way of Croatia's accession process on each of its stages, the state of its accomplishment by the designated official candidates, assessment of their nature of the relationship with the European Union and possible prospects for future membership.

Keywords: The European Union, Croatia, accession process, new members.