



BAŁKANY ZACHODNIE

Unia Europejska prowadzi politykę mającą na celu wsparcie stopniowej integracji państw Bałkanów Zachodnich z Unią. 1 lipca 2013 r. Chorwacja, jako pierwsze z siedmiu państw tego regionu, przystąpiła do Unii, a statut krajów kandydujących mają Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Republika Macedonii Północnej i Serbia. Rozpoczęły się negocjacje akcesyjne z Czarnogórą i Serbią, w ramach których otwarto już rozdziały negocjacyjne. Negocjacje z Albanią i Macedonią Północną otwarto w lipcu 2022 r., natomiast Kosowo złożyło wniosek o przystąpienie do UE w grudniu 2022 r.

PODSTAWA PRAWNA

- Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej (TUE): działania zewnętrzne UE;
- Artykuł 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE): międzynarodowe umowy handlowe;
- Artykuł 49 TUE: kryteria złożenia wniosku i członkostwa.

CELE

Celem Unii Europejskiej jest wspieranie pokoju, stabilizacji i rozwoju gospodarczego na Bałkanach Zachodnich oraz umożliwienie im przyszłej integracji z UE.

KONTEKST

W 1999 r. UE zainicjowała proces stabilizacji i stowarzyszenia (SAP) stanowiący ramy stosunków UE z państwami tego regionu oraz pakt stabilizacji będący szerszą inicjatywą obejmującą wszystkie kluczowe podmioty na arenie międzynarodowej. W 2008 r. pakt stabilizacji zastąpiła Rada Współpracy Regionalnej. Rada Europejska potwierdziła podczas szczytu w Salonikach w 2003 r., że wszystkie kraje uczestniczące w procesie stabilizacji i stowarzyszenia są potencjalnymi krajami kandydującymi do członkostwa w UE. „Perspektywę europejską” potwierdzono w strategii Komisji dla Bałkanów Zachodnich z lutego 2018 r. i w deklaracjach przyjętych w następstwie szczytów UE–Bałkany Zachodnie.



INSTRUMENTY

A. Proces stabilizacji i stowarzyszenia

Rozpoczęty w 1999 r. proces stabilizacji i stowarzyszenia stanowi strategiczne ramy mające na celu wspieranie stopniowego zbliżenia państw Bałkanów Zachodnich do UE. Opiera się on na dwustronnych stosunkach umownych, pomocy finansowej, dialogu politycznym, stosunkach handlowych oraz współpracy regionalnej.

Stosunki umowne przybierają formę układów o stabilizacji i stowarzyszeniu. Układy te przewidują współpracę polityczną i gospodarczą, a także utworzenie stref wolnego handlu z zainteresowanymi państwami. W oparciu o powszechne zasady demokracji, prawa człowieka oraz praworządność każdy układ o stabilizacji i stowarzyszeniu ustanawia struktury stałej współpracy. Rada Stabilizacji i Stowarzyszenia, gromadząca się corocznie na szczeblu ministerialnym, nadzoruje stosowanie i wdrażanie danego układu. Wspiera ją Komitet Stabilizacji i Stowarzyszenia. Komisja Parlamentarna ds. Stabilizacji i Stowarzyszenia zapewnia natomiast współpracę między parlamentami krajów Bałkanów Zachodnich a Parlamentem Europejskim.

Od wejścia w życie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z Kosowem w kwietniu 2016 r. układy tego typu obowiązują obecnie ze wszystkimi krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi z Bałkanów Zachodnich. W przypadku Kosowa układ o stabilizacji i stowarzyszeniu jest układem, którego stroną jest tylko UE – państwa członkowskie nie muszą go ratyfikować (pięć państw członkowskich nie uznaje Kosowa za niezależne państwo). Handel i aspekty handlowe układów o stabilizacji i stowarzyszeniu są zawarte w umowach przejściowych. Umowy te zwykle wchodzi w życie niedługo po ich podpisaniu, ponieważ handel stanowi wyłączną kompetencję UE.

B. Proces przystąpienia do UE

Państwa ubiegające się o członkostwo w UE muszą spełniać kopenhaskie kryteria polityczne (zob. nota tematyczna w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej [5.5.1](#)). Od momentu uznania danego państwa za kraj kandydujący przechodzi ono szereg różnych etapów tego procesu w tempie, które w dużym stopniu zależy od jego zasług i postępów.

Kraj kandydujący musi przyjąć i wdrożyć całe ustawodawstwo UE (wspólnotowy dorobek prawny). Komisja informuje o postępach w rocznych sprawozdaniach dotyczących poszczególnych krajów. Od rozpoczęcia do zakończenia negocjacji każdą istotną decyzję podejmuje Rada, stanowiąc jednomyślnie. Traktat akcesyjny musi zostać zatwierdzony przez Parlament i Radę, a następnie ratyfikują go wszystkie umawiające się państwa.

Kraje kandydujące i potencjalni kandydaci otrzymują pomoc finansową na przeprowadzenie niezbędnych reform. Od 2007 r. unijna pomoc przedakcesyjna przekazywana jest za pomocą jednego ujednoliconego instrumentu: Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA).



Większość krajów kandydujących i potencjalnych kandydatów może również uczestniczyć w programach UE.

C. Współpraca regionalna

Integracja europejska i współpraca regionalna są ze sobą ściśle powiązane. Jednym z kluczowych celów procesu stabilizacji i stowarzyszenia jest zachęcanie państw regionu, by współpracowały ze sobą w wielu obszarach politycznych takich jak ściganie zbrodni wojennych, kwestie graniczne, uchodźcy czy walka z przestępczością zorganizowaną. Jeden ze szczegółowych elementów IPA poświęcony jest współpracy regionalnej i programom transgranicznym.

Rada Współpracy Regionalnej z siedzibą w Sarajewie działa zgodnie z wytycznymi procesu współpracy w Europie Południowo-Wschodniej. Jej celem jest wspieranie aspiracji europejskich i euroatlantyckich swoich członków spoza UE oraz pogłębianie współpracy w takich obszarach jak rozwój gospodarczy i społeczny, energia i infrastruktura, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, bezpieczeństwo, budowanie kapitału ludzkiego oraz stosunki parlamentarne. UE i wiele państw członkowskich wspiera Radę Współpracy Regionalnej i uczestniczy w niej.

Kolejną ważną inicjatywą regionalną jest Środkowoeuropejska umowa o wolnym handlu. Ponadto kraje Bałkanów Zachodnich uczestniczą w wielu ramach współpracy regionalnej.

D. Ruch bezwizowy

Od grudnia 2009 r. dopuszczono ruch bezwizowy obywateli byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii (obecnie Republiki Macedonii Północnej), Czarnogóry i Serbii, a od listopada 2010 r. – obywateli Albanii oraz Bośni i Hercegowiny do państw strefy Schengen. W styczniu 2012 r. podjęto rozmowy z Kosowem w sprawie liberalizacji reżimu wizowego. W lipcu 2018 r. Komisja potwierdziła, że Kosowo spełniło wszystkie kryteria. W następstwie przedłużających się negocjacji międzyinstytucjonalnych i ostatecznego głosowania w Parlamencie Europejskim w kwietniu 2023 r. obywatele Kosowa nie później niż od stycznia 2024 r. będą mogli korzystać z ruchu bezwizowego, podróżując do strefy Schengen.

OBECNA SYTUACJA

A. Albania

Albania złożyła wniosek o członkostwo w UE 28 kwietnia 2009 r. W październiku 2013 r. Komisja jednogłośnie zaleciła, aby przyznać Albanii status kraju kandydującego do członkostwa w UE, który to status Albania otrzymała w czerwcu 2014 r. W świetle postępów Albanii Komisja wielokrotnie zalecała rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. W czerwcu 2018 r. Rada zgodziła się na możliwość rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Albanią w czerwcu 2019 r., z zastrzeżeniem spełnienia niezbędnych warunków. W marcu 2020 r. Rada ostatecznie postanowiła zatwierdzić rozpoczęcie negocjacji w oczekiwaniu na spełnienie szeregu warunków. W lipcu 2020 r. Komisja przedstawiła państwom członkowskim projekt ram negocjacyjnych – pierwszy projekt uwzględniający „zmienioną metodykę rozszerzenia UE o Bałkany Zachodnie”, która została opublikowana w lutym 2020 r. Negocjacje akcesyjne z Albanią i



Macedonią Północną, prowadzone wspólnie ze względu na pozytywne zalecenie Komisji dotyczące obu krajów, zostały formalnie otwarte w lipcu 2022 r. w związku z dużymi opóźnieniami spowodowanymi głównie nierozstrzygniętymi kwestiami między Macedonią Północną a Bułgarią dotyczącymi tożsamości, języka i historii.

B. Bośnia i Hercegowina

Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu z Bośnią i Hercegowiną wynegocjowano i podpisano już w czerwcu 2008 r., lecz jego wejście w życie wstrzymano, głównie z powodu niewykonania przez ten kraj kluczowego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. „Nowe podejście” UE do tego kraju, w którym więcej uwagi poświęca się zarządzaniu gospodarczemu, umożliwiło długo oczekiwane wejście w życie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z dniem 1 czerwca 2015 r. Kraj ten złożył wniosek o członkostwo 15 lutego 2016 r. W maju 2019 r. Komisja opublikowała swoją opinię, w tym listę 14 kluczowych priorytetów, które Bośnia i Hercegowina musi wypełnić, aby rozpoczęły się negocjacje akcesyjne. Należy do nich zapewnienie właściwego funkcjonowania Parlamentarnego Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia stanowiącego wymiar parlamentarny układu o stabilizacji i stowarzyszeniu (kluczowy priorytet nr 3). 30 i 31 października 2023 r., prawie osiem lat po pierwszym, zakończonym fiaskiem posiedzeniu Parlamentarnego Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia w listopadzie 2015 r., w Sarajewie z powodzeniem odbyło się trzecie pełnoprawne posiedzenie Parlamentarnego Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia UE-Bośnia i Hercegowina. Skłoniło to Komisję do stwierdzenia w swoim sprawozdaniu krajowym za 2023 r. dotyczącym Bośni i Hercegowiny, że osiągnięto kluczowy priorytet nr 3. W związku z rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie i decyzją UE z czerwca 2022 r. o przyznaniu Mołdawii i Ukrainie statusu kraju kandydującego Rada Europejska postanowiła również przyznać Bośni i Hercegowinie w grudniu 2022 r. status kraju kandydującego. 8 listopada 2023 r. Komisja zaleciła rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Bośnią i Hercegowiną „po tym, jak państwo to osiągnie niezbędny stopień zgodności z kryteriami członkostwa”.

C. Republika Macedonii Północnej

Była jugosłowiańska republika Macedonii (obecnie Republika Macedonii Północnej) złożyła wniosek o członkostwo w UE w marcu 2004 r., a w grudniu 2005 r. otrzymała status kraju kandydującego do UE. Przez wiele lat kraj ten nie był jednak w stanie rozpocząć negocjacji akcesyjnych, głównie z powodu sporu z Grecją dotyczącego używania przez niego nazwy „Macedonia”. Spór ten został skutecznie rozstrzygnięty na mocy porozumienia znanego jako Prespa w sprawie nowej nazwy kraju – Republika Macedonii Północnej lub (lub krócej, Macedonia Północna) – która zaczęła obowiązywać w lutym 2019 r. Od 2009 r. Komisja, przy niezachwianym poparciu Parlamentu Europejskiego, konsekwentnie zalecała otwarcie negocjacji akcesyjnych. W czerwcu 2018 r. Rada zgodziła się na możliwość rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Macedonią Północną w czerwcu 2019 r., z zastrzeżeniem spełnienia niezbędnych warunków. W marcu 2020 r. Rada ostatecznie postanowiła zatwierdzić rozpoczęcie negocjacji bez przedstawiania dalszych warunków. W lipcu 2020 r. Komisja przedstawiła państwu członkowskim projekt ram negocjacyjnych, w których po raz pierwszy zastosowano nową metodologię rozszerzania Unii o Bałkany Zachodnie. Negocjacje akcesyjne z Macedonią Północną i Albanią, prowadzone wspólnie ze względu na pozytywne



zalecenie Komisji dotyczące obu krajów, zostały formalnie otwarte w lipcu 2022 r. w związku z dużymi opóźnieniami spowodowanymi głównie nierozstrzygniętymi kwestiami między Macedonią Północną a Bułgarią dotyczącymi tożsamości, języka i historii.

D. Kosowo

Kosowo jest potencjalnym krajem kandydującym do przystąpienia do UE. Ogłosiło jednostronnie niepodległość w lutym 2008 r. Niepodległości Kosowa nie uznało pięć państw członkowskich UE (Cypr, Grecja, Rumunia, Słowacja i Hiszpania) oraz dwa państwa w regionie (Serbia oraz Bośnia i Hercegowina). W lipcu 2018 r., sześć lat po wydaniu planu działania dotyczącego liberalizacji reżimu wizowego, Komisja potwierdziła, że Kosowo spełniło wszystkie kryteria. W następstwie przedłużających się negocjacji międzyinstytucjonalnych i ostatecznego głosowania w Parlamencie Europejskim w kwietniu 2023 r. obywatele Kosowa nie później niż od stycznia 2024 r. będą mogli korzystać z ruchu bezwizowego, podróżując do strefy Schengen. Po tym jak w kwietniu 2013 r. osiągnięto przełomowe porozumienie w sprawie normalizacji stosunków między Belgradem i Prisztiną (zwane „porozumieniem brukselskim”), w czerwcu 2013 r. Rada Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu negocjacji w sprawie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z Kosowem, który wszedł w życie 1 kwietnia 2016 r. Przyszła integracja Kosowa z UE, podobnie jak w przypadku Serbii, pozostaje ściśle związana z prowadzeniem wspieranego przez UE dialogu między Kosowem a Serbią, który powinien prowadzić do prawnie wiążącej kompleksowej umowy w sprawie normalizacji stosunków. Kosowo (podobnie jak Serbia) nie zaczęło jeszcze wypełniać swoich zobowiązań wynikających ze odnowionego porozumienia z początku 2023 r., które ma na celu ożywienie dialogu.

E. Czarnogóra

Czarnogóra, która uzyskała niepodległość w 2006 r., złożyła wniosek o członkostwo w UE w grudniu 2008 r. Status kraju kandydującego przyznano jej w grudniu 2010 r., a negocjacje akcesyjne rozpoczęły się w czerwcu 2012 r. Zgodnie z „nowym podejściem” UE do procesu przystąpienia najważniejsze rozdziały dotyczące praworządności – rozdział 23. w sprawie reformy sądownictwa i praw podstawowych oraz rozdział 24. dotyczący wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – zostały otwarte na wczesnym etapie negocjacji, w grudniu 2013 r. Dotychczas otwarto wszystkie 33 rozdziały negocjacyjne poddane screeningowi, ale tylko trzy zostały tymczasowo zamknięte. Ostatni kluczowy rozdział (dotyczący polityki konkurencji) został otwarty w czerwcu 2020 r. Jednakże zawirowania polityczne i niestabilność w Czarnogórze doprowadziły w ostatnich latach do zahamowania procesu integracji z UE.

F. Serbia

Serbia złożyła wniosek o członkostwo w UE w grudniu 2009 r., a status kraju kandydującego uzyskała w marcu 2012 r., po osiągnięciu przez Belgrad i Prisztinę porozumienia w sprawie regionalnego przedstawicielstwa Kosowa. Negocjacje akcesyjne oficjalnie rozpoczęto 21 stycznia 2014 r. Pierwsze dwa rozdziały, w tym rozdział poświęcony normalizacji stosunków z Kosowem, zostały otwarte w grudniu 2015 r. Kluczowe rozdziały dotyczące praworządności, a mianowicie rozdział 23. i 24.,



otwarto 18 lipca 2016 r. Dotychczas otwarto 22 z 35 rozdziałów negocjacyjnych, z czego dwa tymczasowo zamknięto. Cztery rozdziały tworzące czwartą grupę tematyczną – dotyczące zielonego programu działań i zrównoważonej łączności – zostały otwarte w grudniu 2021 r. po dwuletnim okresie, w którym nie otwarto nowego rozdziału. Od tego czasu nie otwarto żadnych nowych rozdziałów ani grup tematycznych. Przyszła integracja Serbii z UE, podobnie jak w przypadku Kosowa, pozostaje ściśle związana z prowadzeniem wspieranego przez UE dialogu między Serbią a Kosowem, który powinien prowadzić do prawnie wiążącej kompleksowej umowy w sprawie normalizacji stosunków. Serbia (podobnie jak Kosowo) nie rozpoczęła jeszcze wypełniania swoich zobowiązań wynikających ze odnowionego porozumienia z początku 2023 r., które ma na celu ożywienie dialogu.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament jest w pełni zaangażowany w proces stabilizacji i stowarzyszenia, a jego zgoda jest niezbędna do zawarcia każdego układu o stabilizacji i stowarzyszeniu (art. 218 ust. 6 TFUE). Musi on również wyrazić zgodę na przyjęcie do UE każdego nowego państwa (art. 49 TUE). Dzięki swoim uprawnieniom budżetowym Parlament ma ponadto bezpośredni wpływ na wysokość kwot przyznanych na IPA. Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu powołuje stałych sprawozdawców dla wszystkich krajów kandydujących oraz potencjalnych krajów kandydujących. Parlament wyraża swoje stanowiska w sprawie rozszerzenia UE w formie corocznych rezolucji stanowiących odpowiedź na najnowsze roczne sprawozdania Komisji dotyczące poszczególnych państw. W czerwcu 2020 r., po szczycie UE–Bałkany Zachodnie w Zagrzebiu (który odbył się w trybie online), Parlament wydał również szereg zaleceń dotyczących Bałkanów Zachodnich. 23 listopada 2022 r. przyjął dodatkowe zalecenia w sprawie nowej strategii rozszerzenia UE. Parlament utrzymuje ponadto regularne dwustronne stosunki z parlamentami krajów Bałkanów Zachodnich za pośrednictwem delegacji, które regularnie, zazwyczaj dwa razy do roku, spotykają się ze swoimi partnerami z Bałkanów Zachodnich, aby omówić sprawy dotyczące procesu stabilizacji i stowarzyszenia oraz procesu przystąpienia do UE. Na zaproszenie Parlament jest obserwatorem większości wyborów odbywających się na Bałkanach Zachodnich i brał już udział w takich misjach we wszystkich krajach Bałkanów Zachodnich. Opracował również szereg działań i programów dotyczących demokracji parlamentarnej i budowania potencjału, dostosowanych do potrzeb parlamentów partnerskich Bałkanów Zachodnich. W Macedonii Północnej i Serbii Parlament ułatwił również zbliżenie między partiami politycznymi.

André De Munter
11/2023

