BAŁKANY ZACHODNIE

W tej nocie tematycznej wyjaśniono politykę UE wobec Bałkanów Zachodnich – regionu obejmującego Albanię, Bośnię i Hercegowinę, Kosowo, Czarnogórę, Macedonię Północną i Serbię – oraz proces akcesyjny. Przedstawiono w niej cele promowania stabilności, współpracy i rozwoju gospodarczego, główne instrumenty, takie jak proces stabilizacji i stowarzyszenia oraz pomoc przedakcesyjna, a także obecny stan postępów każdego kraju na drodze do członkostwa w UE. Wyjaśniono również, w jaki sposób Parlament Europejski przyczynia się do procesu rozszerzenia poprzez swoje uprawnienia do wyrażania zgody, rezolucje i dyplomację parlamentarną.

PODSTAWA PRAWNA

— Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej (TUE): określa ramy prawne działań zewnętrznych UE;

— Art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE): reguluje kwestię międzynarodowych umów handlowych;

— Art. 49 TUE: określa kryteria składania wniosków 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.

Celem tej polityki jest wspieranie stopniowej integracji państw Bałkanów Zachodnich z UE. Chorwacja jako pierwszy z siedmiu krajów przystąpiła do UE 1 lipca 2013 r. Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia Północna i Serbia mają status krajów kandydujących. Macedonia Północna i Bośnia i Hercegowina nie otworzyły jeszcze rozdziałów negocjacyjnych. Kosowo złożyło wniosek o członkostwo w 2022 r.

INSTRUMENTY

A. Proces stabilizacji i stowarzyszenia

Rozpoczęty w 1999 r. proces stabilizacji i stowarzyszenia stanowi strategiczne ramy mające na celu wspieranie stopniowego zbliżania 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. Parlamentarny Komitet Stabilizacji i Stowarzyszenia – Wspólny Komitet Parlamentarny w przypadku Macedonii Północnej – zapewnia natomiast współpracę między parlamentami krajów pragnących przystąpić do UE 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 niezależności Kosowa). Handel i aspekty handlowe układów o stabilizacji i stowarzyszeniu są zawarte w umowach przejściowych. Umowy te zwykle wchodzą 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, w tym kraje przystępujące do UE, w drodze odpowiedniej procedury parlamentarnej lub referendum.

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). W listopadzie 2023 r. Komisja przyjęła nowy plan wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich o wartości 6 mld EUR na lata

2024–2027. Celem jest przyniesienie regionowi pewnych korzyści wynikających z członkostwa w UE jeszcze przed przystąpieniem. Finansowanie w ramach planu wzrostu gospodarczego przydzielane jest na podstawie programów reform dla poszczególnych krajów, przy czym środki uruchamiane są dopiero po zakończeniu reform.

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

W grudniu 2009 r. dopuszczono ruch bezwizowy obywateli byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii (obecnie Republiki Macedonii Północnej), Czarnogóry i Serbii, a w listopadzie 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. Od stycznia 2024 r. – w następstwie długotrwałych negocjacji międzyinstytucjonalnych i ostatecznego głosowania w Parlamencie Europejskim w kwietniu 2023 r. – obywatele Kosowa korzystają z ruchu bezwizowego, podróżując do strefy Schengen.

OBECNA SYTUACJA

A. Albania

Albania wystąpiła o członkostwo w UE 28 kwietnia 2009 r., a w czerwcu 2014 r. uzyskała status kraju kandydującego. W świetle postępów tego kraju Komisja zaleciła rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. W czerwcu 2018 r. Rada uzgodniła, że negocjacje akcesyjne z Albanią mogą zostać otwarte w czerwcu następnego roku, o ile spełnione zostaną niezbędne warunki. W marcu 2020 r. zatwierdziła rozpoczęcie negocjacji, ponownie z zastrzeżeniem spełnienia szeregu warunków. Następnie w lipcu 2020 r. Komisja przedstawiła państwom członkowskim projekt ram

negocjacyjnych. Negocjacje akcesyjne z Albanią i Macedonią Północną – prowadzone wspólnie ze względu na pozytywne zalecenie Komisji dotyczące obu krajów – otwarto formalnie w lipcu 2022 r. w następstwie dużych opóźnień spowodowanych głównie nierozstrzygniętymi kwestiami między Macedonią Północną a Bułgarią dotyczącymi tożsamości, języka i historii. 15 października 2024 r. Albania rozpoczęła negocjacje w sprawie klastra 1 (dotyczącego kwestii podstawowych i składającego się z pięciu rozdziałów). Do listopada 2025 r. rozpoczęła negocjacje w sprawie wszystkich sześciu klastrów unijnego dorobku prawnego.

B. Bośnia i Hercegowina

Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu z Bośnią i Hercegowiną wynegocjowano i podpisano w czerwcu 2008 r., lecz nie wszedł on w życie, głównie z powodu niewykonania przez ten kraj kluczowego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. „Nowe podejście" 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. Bośnia i Hercegowina złożyła 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 (kluczowy priorytet nr 3). W październiku 2023 r. – osiem lat po pierwszej próbie w 2015 r. – w Sarajewie odbyło się pierwsze pełnoprawne, zwieńczone sukcesem posiedzenie Parlamentarnego Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia UE–Bośnia i Hercegowina. Skłoniło to Komisję do stwierdzenia w sprawozdaniu dotyczącym tego kraju za 2023 r., że zrealizowano kluczowy priorytet nr 3. Od tego czasu odbyło się kilka posiedzeń Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia. W związku z wojną napastniczą Rosji 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. Negocjacje akcesyjne z Bośnią i Hercegowiną formalnie rozpoczęły się w marcu 2024 r., ale postępy są niewielkie, powolne i spotęgowane głębokim kryzysem politycznym w tym kraju. We wrześniu 2025 r. Bośnia i Hercegowina przedłożyła Komisji z opóźnieniem swój program reform wynikający z planu wzrostu gospodarczego, po nieodwracalnym zmniejszeniu o 10% puli środków finansowych w lipcu 2025 r. Program reform zatwierdzono w grudniu 2025 r.

C. Macedonia Północna

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 nazwy „Macedonia". Spór ten został skutecznie rozstrzygnięty na mocy porozumienia znad Prespy w sprawie nowej nazwy kraju – Republika Macedonii Północnej (lub krócej, Macedonia Północna) – która zaczęła obowiązywać w lutym 2019 r. Od 2009 r. Komisja, przy niezachwianym poparciu Parlamentu, konsekwentnie zalecała otwarcie negocjacji akcesyjnych. W czerwcu 2018 r. Rada uzgodniła, że negocjacje akcesyjne z Macedonią Północną mogą rozpocząć się w czerwcu 2019 r., o ile spełnione zostaną niezbędne warunki. W marcu 2020 r. ostatecznie zatwierdziła rozpoczęcie negocjacji bez

przedstawiania dalszych warunków. W lipcu 2020 r. Komisja przedstawiła państwom członkowskim projekt ram negocjacyjnych. Negocjacje akcesyjne z Macedonią Północną i Albanią – prowadzone wspólnie ze względu na pozytywne zalecenie Komisji dotyczące obu krajów – otwarto formalnie w lipcu 2022 r. w następstwie opóźnień spowodowanych głównie nierozstrzygniętymi kwestiami między Macedonią Północną a Bułgarią dotyczącymi tożsamości, języka i historii. Macedonia Północna zakończyła przegląd zgodności prawa krajowego z prawem unijnym w grudniu 2023 r., ale nie otwarto jeszcze żadnych klastrów/rozdziałów w oczekiwaniu na przewidywaną zmianę konstytucji tego kraju, która uwzględniałaby w preambule mniejszość bułgarską, jak określono w konkluzjach Rady z 2022 r.

D. Kosowo

Kosowo jest potencjalnym krajem kandydującym do przystąpienia do UE. Ogłosiło jednostronnie niepodległość w lutym 2008 r. Pięć państw członkowskich UE (Cypr, Grecja, Rumunia, Słowacja i Hiszpania), dwa państwa regionu (Serbia oraz Bośnia i Hercegowina), trzy kraje ubiegające się o członkostwo (Gruzja, Mołdawia i Ukraina) i dwóch stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ (Chiny i Federacja Rosyjska) nie uznało niepodległości Kosowa. 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. W lipcu 2018 r., sześć lat po wydaniu planu działania dotyczącego liberalizacji reżimu wizowego, Komisja potwierdziła, że Kosowo spełniło wszystkie kryteria. Przyszła integracja Kosowa z UE – podobnie jak w przypadku Serbii – pozostaje ściśle związana z wspieranym przez UE dialogiem między Kosowem a Serbią, który powinien prowadzić do prawnie wiążącej kompleksowej umowy w sprawie normalizacji stosunków. Oba kraje muszą wypełnić swoje zobowiązania wynikające z odnowionego porozumienia z początku 2023 r., którego celem jest wznowienie wstrzymanego 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. Czarnogóra stała się pierwszym krajem, który w czerwcu 2024 r. spełnił kryteria pośrednie w odniesieniu do kluczowych rozdziałów dotyczących praworządności – rozdziału 23 dotyczącego reformy sądownictwa i praw podstawowych oraz rozdziału 24 dotyczącego wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Dotychczas otwarto wszystkie 33 rozdziały negocjacyjne, a 14 z nich zostało tymczasowo zamkniętych. Reformy służące integracji z UE przyspieszyły w ciągu ostatnich dwóch lat, dzięki czemu kraj ten stał się obecnie liderem w negocjacjach.

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 czwarty klaster (w sprawie zielonego programu działań i zrównoważonej łączności) zostały otwarte w grudniu 2021 r. Od tego czasu nie otwarto żadnych nowych rozdziałów ani klastrów. 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. Oba kraje muszą wypełnić swoje zobowiązania wynikające z odnowionego porozumienia z początku 2023 r., którego celem jest wznowienie wstrzymanego 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. Parlament wydał szereg zaleceń w sprawie Bałkanów Zachodnich po szczycie UE–Bałkany Zachodnie w Zagrzebiu (który odbył się online). 29 lutego 2024 r. przyjął rezolucję w sprawie pogłębienia integracji europejskiej z myślą o przyszłym rozszerzeniu. 11 marca 2026 r. przyjął rezolucję w sprawie strategii rozszerzenia UE, w której stwierdził, że rozszerzenie wzmacnia bezpieczeństwo UE i zapobiega destabilizacji szarych stref geopolitycznych oraz powinno pozostać oparte na osiągnięciach, wartościach i uzależnione od reform.

Parlament wspiera stosunki dwustronne z parlamentami krajów Bałkanów Zachodnich za pośrednictwem delegacji parlamentarnych, które regularnie – co do zasady dwa razy w roku – spotykają się ze swoimi odpowiednikami w celu omówienia kwestii istotnych dla programów stabilizacji i stowarzyszenia oraz procesu przystąpienia do UE. Na zaproszenie Parlament jest obserwatorem większości wyborów odbywających się w sześciu krajach Bałkanów Zachodnich i brał już udział w takich misjach we wszystkich tych krajach. Opracował również szereg działań i programów dotyczących demokracji parlamentarnej i budowania potencjału, dostosowanych do potrzeb parlamentów partnerskich Bałkanów Zachodnich. W ostatnich latach Parlament pomagał również w bliższych kontaktach między partiami politycznymi w Macedonii Północnej i Serbii.

Tę notę tematyczną przygotowała Dyrekcja ds. Regionów w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Zewnętrznej Unii Europejskiej. Więcej informacji na stronie Parlamentu poświęconej rozszerzeniu.

Igor MISKULIN
04/2026