



## 20 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Doświadczenia z okresu negocjacji członkowskich istotne dla akcesji Ukrainy

CZERWIEC 2024

## TEZY

- Jan Barcz: profesor prawa międzynarodowego, Konferencja Ambasadorów RP, Team Europe Direct, członek Rady Programowej Fundacji Schumana
- Jarosław Pietras: uczestnik negocjacji ws. akcesji Polski do UE oraz b. dyrektor w Sekretariacie Generalnym Rady UE, członek Rady Programowej Fundacji Schumana
- Marcin Świącicki: Rzecznik Praw Przedsiębiorców na Ukrainie 2019-2021, uczestnik negocjacji ws. akcesji Polski do UE, członek Rady Programowej Fundacji Schumana
- Jan Truszczyński: główny negocjator ws. akcesji Polski do UE, Konferencja Ambasadorów RP, Team Europe Direct, członek Rady Programowej Fundacji Schumana

## Uwagi wstępne

Pod koniec ubiegłego roku Polska Fundacja Schumana wraz z Konferencją Ambasadorów RP sfinalizowała projekt dotyczący statusu Ukrainy jako państwa kandydującego do członkostwa w UE oraz związanych z tym głównych problemów polityczno-prawnych. Zorganizowana została konferencja, podczas której zaprezentowano ekspertyzę autorstwa J. Barcza, J. Pietrasa, M. Świącickiego i J. Truszczyńskiego - Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji (opublikowana ona została się również w języku angielskim: Ukraine as a Candidate for the Accession to the European Union. Political and Legal Aspects in Light of Russia's Aggression) [https://schuman.pl/wp-content/uploads/2023/11/Ukraina-jako-panstwo-kandydujace\\_raport-21.11.23.pdf](https://schuman.pl/wp-content/uploads/2023/11/Ukraina-jako-panstwo-kandydujace_raport-21.11.23.pdf)

Konferencja 10 czerwca br. jest kontynuacją powyższego projektu. Jej temat skupia się na doświadczeniach z okresu negocjacji akcesyjnych państw „dużego” rozszerzenia, w tym przede

wszystkim Polski, tych zwłaszcza, które mogą mieć istotne znaczenie dla państw obecnie aspirujących do członkostwa.

Państwa „dużego” rozszerzenia znajdowały się w trudniejszym położeniu w porównaniu do państw obecnie aspirujących do członkostwa. Struktura UE pod koniec lat 90. była złożona (trójfilarowa), zarazem jednoznacznie artykułowany był zamiar ówczesnych państw członkowskich („15”) nakierowany na gruntowną reformę ustrojową Unii. Finalizacja „dużego” rozszerzenia przebiegała więc paralelnie z tym procesem. Nie było jasności co do struktury ustrojowej Unii do której przystępowano. Stąd przyjęto specyficzne rozwiązanie: sprawy dostosowań instytucjonalnych związane bezpośrednio z akcesem „12” uregulowano w Traktacie z Nicei (podpisanym 26.02.2001 r., wszedł w życie 1.02.2003 r.), natomiast głęboką reformę ustrojową Unii przesunięto – sfinalizowano dopiero w Traktacie z Lizbony (podpisanym 13.12.2007 r., wszedł w życie 1.12.2009 r.). Państwa obecnie aspirujące do członkostwa przystępować natomiast będą do Unii lizbońskiej, spójnej organizacji międzynarodowej.

Należy natomiast mieć na uwadze, że dramatyczne okoliczności polityczne obecnej fali rozszerzenia dyktowane są agresją Rosji Putina na Ukrainę i toczącą się w Ukrainie wojną. Wynikają z tych okoliczności istotne następstwa dla obecnego procesu rozszerzenia, przede wszystkim co do zakładanego tempa oraz zmiany jego formuły – zamiar nadania temu procesowi charakteru „stopniowalnego”, tj. zamiar maksymalnego włączania państw aspirujących do członkostwa w unijne polityki wraz z dokonanymi postępami dostosowawczymi do unijnych standardów.

Szereg doświadczeń z okresu „dużego” rozszerzenie może mieć jednak istotne znaczenie dla państw obecnie aspirujących do członkostwa. Jeśli chodzi o doświadczenia Polski, to szczególne znaczenie mogą one mieć dla Ukrainy. Ukraina jest – podobnie jak wówczas Polska – państwem o największym potencjale demograficznym w obecnej grupie państw ubiegających się o członkostwo. Po akcesie stanie się piątym co do wielkości państwem członkowskim, wyprzedzając Polskę.

Zespół autorski pozostał podobny jak w wyjściowym projekcie, podobnie też podzielono zadania: Jan Truszczyński zajął się doświadczeniami polskim z okresu negocjacji akcesyjnych, Jarosław Piertras – doświadczeniami związanymi z procesem dostosowawczym, Marcin Świącicki – doświadczeniami związanymi z unijnymi programami pomocowymi, a Jan Barcz - z wyzwaniem dotyczącym uzgodnienia przyszłego statusu państwa kandydującego w systemie instytucjonalnym UE.

## **1. Doświadczenia z negocjacji akcesyjnych, które mogą być przydatne dla Ukrainy**

(Jan Truszczyński)

Podstawową treścią procesu akcesyjnego jest zestaw działań dostosowawczych w kraju kandydującym – adaptacji prawnych i instytucjonalnych oraz niezbędnych inwestycji – których łącznym efektem winno być trwałe osiągnięcie gotowości do sprawnego i spolegliwego funkcjonowania struktur i podmiotów tego kraju wewnątrz Unii Europejskiej.

Zatem negocjacje akcesyjne to przede wszystkim dostarczanie dowodów, iż ów zestaw działań jest konsekwentnie realizowany i przynosi sprawdzalne wyniki. Uzupełniającym składnikiem takich negocjacji są uzgodnienia ewentualnych derogacji od prawa UE w tych sprawach, w których wzajemny

proces dostosowawczy będzie musiał potrwać dłużej niż do zakładanej daty osiągnięcia gotowości do członkostwa.

Tak właśnie potoczyły się negocjacje Polski o członkostwo UE, a na podstawie ich przebiegu można sformułować następujące spostrzeżenia i wnioski, mogące się przydać Ukrainie w jej procesie akcesyjnym.

1) Musi istnieć instrument programujący w postaci rządowego programu przygotowań do członkostwa, formułującego wieloletni plan pracy w zakresie legislacyjnych zmian dostosowawczych, reform instytucjonalnych oraz inwestycji niezbędnych dla spełnienia obowiązujących w Unii norm i standardów minimalnych.

2) Program taki powinien mieć charakter kroczący i być aktualizowany w interwałach rocznych, podlegać regularnemu monitoringowi prowadzonemu przez rządowy organ niezależny od ministerstw liniowych, zawierać precyzyjne dane o niezbędnych dla wykonania zadań zasobach ludzkich, materialnych i finansowych oraz o źródłach pozyskania tych zasobów, operować wykonywanymi co roku całościowymi raportami realizacyjnymi.

3) Rząd w swoim konstytucyjnym składzie oraz – jak w przypadku polskiego Komitetu Integracji Europejskiej – poprzez wyspecjalizowane ciało pomocnicze Rady Ministrów winien konsekwentnie i wiarygodnie demonstrować, że priorytetowo traktuje kwestie związane z dostosowaniami do członkostwa UE, tak by osiągnąć przyswojenie i internalizację tego priorytetu na wszystkich poziomach administracji. Realizację takiego celu znacznie ułatwiło stworzenie centralnie usytuowanego Urzędu KIE, który efektywnie koordynował całość prac i proaktywnie oddziaływał na wszystkie organy centralnej administracji.

4) W polskich dostosowaniach legislacyjnych do *acquis communautaire* przydatne okazały się takie elementy współpracy rządowo-parlamentarnej i procedur rządowych, jak:

- porozumienie z 2000 r. rząd-Sejm-Senat, obejmujące powołanie w obu izbach wyspecjalizowanych komisji zajmujących się wyłącznie legislacją dostosowawczą;
- zapewnienie kontroli zgodności z *acquis* po zakończeniu parlamentarnej ścieżki legislacyjnej;
- stworzenie wewnątrz Urzędu KIE dużego (30+ ekspertów) zespołu prawników, kontrolującego pod kątem zgodności z *acquis* wszystkie wnoszone do Rady Ministrów projekty prawne.

5) Planowanie prac dostosowawczych oraz definiowanie derogacyjnych potrzeb czasowych odstępstw od *acquis* ułatwia przyjęcie wewnętrznej docelowej daty osiągnięcia gotowości do spełniania wymogów członkostwa; taką datą w Polsce był na początku negocjacji koniec 2001 r., a wkrótce potem za termin ten przyjęto koniec roku 2002.

6) Inicjatorem postulatów dotyczących rozwiązań przejściowych (derogacji od *acquis*) są często zainteresowane branże gospodarki i grupy interesu. Ważne jest, aby w takich przypadkach

prowadzący negocjacje rząd znajdował możliwość pozyskania niezależnych analiz i ocen takich postulatów (czego w Polsce niejednokrotnie brakowało).

7) W trakcie polskich negocjacji akcesyjnych nie stosowano jeszcze formalnie całościowego zestawu kryteriów i warunków pośrednich (benchmarks) wewnątrz poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych. W praktyce jednak już wtedy formułowano takie warunki w postaci np. strategii antykorupcyjnych czy strategii informatyzacji (dotyczyło to np. służby celnej, policji państwowej, służb ochrony granicy czy aparatu sądowego). Ponieważ spełnianie benchmarks wiąże się z intensywnym zaangażowaniem istniejących zasobów ludzkich, należy domagać się precyzyjnego definiowania przez stronę UE treści wymogów w ramach poszczególnych benchmarks; poprawi to efektywność pracy po stronie kandydata i zobiektywizuje podstawy ocen stopnia postępu w dostosowaniach do UE.

8) Wieloletni charakter procesu akcesyjnego oznacza celowość optymalnego rozłożenia w czasie prac przygotowawczych nad wymagającymi szczególnie dużych zasobów ludzkich i materialnych strukturami, którymi musi dysponować państwo członkowskie, np. obsługą funduszy strukturalnych UE na szczeblu regionalnym czy systemem IACS w rolnictwie.

9) W ramach dostosowań do *acquis* oraz pracy nad treścią stanowisk negocjacyjnych relatywnie najwięcej zasobów trzeba przeznaczyć na te obszary, w których stopień zaawansowania dostosowawczego Komisja Europejska uznaje za niewysoki lub początkowy.

10) W Polsce występowała czasami skłonność do poszukiwania pakietów negocjacyjnych, w ramach których miałyby móc dojść do swoistej wymiany koncesji negocjacyjnych z UE. W przypadku procesu akcesyjnego nie jest to efektywny sposób prowadzenia negocjacji; w ostatecznym rachunku każde rozwiązanie przejściowe uzgadniane jest jako samodzielne i niezależne od wszelkich pozostałych derogacji.

## **2. Doświadczenia z procesu dostosowawczego, które mogą być przydatne dla Ukrainy**

(Jarosław Pietras)

W przypadku Polski zaawansowanie procesu dostosowań do rozwiązań prawnych, gospodarczych i instytucjonalnych Unii Europejskiej nie tylko umożliwiło postęp negocjacji, ale w zasadzie było warunkiem niezbędnym, aby przystąpienie naszego kraju do UE w ogóle mogło nastąpić. Bez dostosowań prawnych i instytucjonalnych, a nawet wielu niezbędnych inwestycji, nie można rozpowszechnić wśród członków EU, będących przecież stroną w tych negocjacjach, przekonania, że kandydat jest przygotowany do wypełnienia obowiązków i zadań wynikających z członkostwa w UE. Negocjacje były zatem pochodną tego procesu przygotowań i w zasadzie dotyczyły określenia zakresu i sposobów wyeliminowania, tuż przed i już w trakcie członkostwa, pozostałych rozbieżności między systemem gospodarczym, legislacyjnym i instytucjonalnym Polski a odnośnymi rozwiązaniami UE. Niezależnie od postawy i sympatii politycznych państwa UE chciały mieć przekonanie, że Polska - stając się nowym państwem członkowskim - będzie w stanie skutecznie funkcjonować w UE i że po przystąpieniu ewentualne niedostosowania nie okażą się źródłem nieoczekiwanych i dodatkowych kłopotów.

Nie inaczej będzie także w sytuacji Ukrainy. Obecne państwa członkowskie również będą starały się uzyskać pewność, że przystąpienie Ukrainy do UE nie wywoła nieprzewidzianych komplikacji. Chęć niesienia pomocy w odbudowie i rozwoju Ukrainy jest oczywiście ważnym motywem działań i dobrą podstawą do zaoferowania pomocy finansowej, ułatwień w handlu, przepływu inwestycji czy ludzi. Ale w procesie przystępowania istotniejszy jest fakt, że akcesja jest przedsięwzięciem długofalowym, przynoszącym trwałe skutki i w zasadzie nieodwracalnym. Zatem państwa członkowskie UE potrzebują pewności, że pozostałe jeszcze odrębności w sferze gospodarczej, w systemie prawnym jako całości i szczegółowych rozwiązaniach legislacyjnych, lub też w systemie instytucji nadzorujących, stosowanie tych rozwiązań i odpowiedzialnych za sposób ich wdrażania nie staną się źródłem długofalowych problemów obciążających sprawne funkcjonowanie całej UE.

Wypływają z tego dwa generalne wnioski dla Ukrainy i jej działań dostosowawczych podczas procesu przystępowania do UE.

- Po pierwsze - zmiany te nie mogą mieć charakteru powierzchownego, lecz muszą rzetelnie, kompleksowo i dogłębnie wprowadzać unijne rozwiązania.

- Po drugie - wszystkie te zmiany muszą być (podobnie jak cel ogólny, jakim jest członkostwo Ukrainy w UE) podzielane i popierane przez wszystkie liczące się siły polityczne, a nawet co wydaje się równie znaczące przez szerokie kręgi społeczne. Przystąpienie do UE na trwałe zmieni Ukrainę, nie może zatem być wątpliwości, że wynikający z tego kierunek reform nie jest pożądany niezależnie od procesów negocjacji.

Powyższe dwa wnioski generalne można sprecyzować w konkretnych obszarach:

1) W Polsce już od samego początku przemian dążenie do przyszłego członkostwa było szeroko podzielanym celem wśród głównych sił politycznych. Ten fakt miał konsekwencje dla procesu przygotowań prowadzonych konsekwentnie mimo licznych zmian ekip rządzących (w okresie poprzedzającym członkostwo i w pierwszych kilku latach po przystąpieniu tylko rząd Jerzego Buzka przetrwał pełne 4 lata, ale i w jego przypadku zmianie uległa polityczna baza popierająca rząd). Zatem mimo zmienności politycznej realizowano niezmiennie i dużą konsekwencją proces dostosowań. Dużą w tym zasługą relatywnej zgodności poglądów na strategiczny wybór jakim było dążenie do członkostwa w UE i stałości w podejściu do polityki integracyjnej i dostosowawczej. Kwestie dostosowawcze zyskiwały zawsze dość szerokie wsparcie w Sejmie i Senacie, w zasadzie niezależnie od konfliktu między siłami prorządowymi a opozycyjnymi. Nawet jeśli były różnice dotyczące pilności niektórych zmian lub proponowanej ich głębokości, to i tak w ostatecznej fazie argument dostosowawczy przeważał i pomagał każdemu kolejnym ekipom zyskać szersze poparcie dla koniecznych zmian.

2) W takiej sytuacji niezwykle silnym instrumentem dostosowań stała się opinia legislacyjna (przygotowywana przez Departament Prawa Europejskiego UKIE) o zgodności (lub jej braku) każdego proponowanego rozwiązania legislacyjnego z prawem europejskim. Opinia ta towarzyszyła każdemu aktowi prawnemu procedowanemu przez rząd i przez parlament i jej zawartość, a w szczególności konkluzja nie była w praktyce nigdy kwestionowana, czy kontestowana ani na forum Rządu ani Sejmu czy Senatu. Wynikało to z jednej strony z faktu, że punktem odniesienia dla tej opinii prawnej było analizowane *acquis communautaire* służące jako

obiektywne odniesienie, swojego rodzaju wzorzec pozwalający określać skalę potrzebnych dostosowań, a z drugiej strony, że dla wszystkich zaangażowanych w proces dostosowania polskiego prawa było oczywiste, że przyjmowanie rozwiązań sprzecznych z prawem UE lub nawet niewystarczająco zgodnych oddala nas od perspektywy członkostwa.

3) Dostosowania musiały następować systematycznie i uporządkowanie. Bez kompleksowego Programu Przygotowania do Członkostwa, obejmującego wszystkie obszary prawa i wyznaczające ambitny terminarz dla dostosowań proces ten mógłby się przedłużać w nieskończoność. Tym bardziej, że obszar zmian wykracza daleko poza zmiany prawa. Aby dorobek prawny UE mógł być stosowany w Polsce, potrzebne było wzmocnienie lub nawet utworzenie instytucji zajmujących się wdrożeniem lub nadzorem na stosowaniu regulacji na wzór innych krajów UE. Wymagało to zaangażowania urzędników posiadających wiedzę i kompetencje o przyjętych rozwiązaniach.

4) Szeroko rozumiana zdolność instytucjonalna do wdrożenia, stosowania i nadzoru nad rozwiązaniami prawa europejskiego stała się wyjątkowo ważnym aspektem całego procesu warunkującego postęp negocjacji akcesyjnych. Państwa EU w tym zakresie udzielały istotnej pomocy delegując swoich pracowników do Polski w ramach tzw. twinningu celem wsparcia procesu tworzenia nowych instytucji i kształtowania zbliżonego podejścia do wymaganego przez prawo UE w wielu innych urzędach. Obecność urzędników z krajów UE ułatwiała zrozumienie nowych zadań i interpretacji praktycznych aspektów wdrażania rozwiązań unijnych. Raporty po zakończonym twinningu zawierały także opis i ocenę dojrzałości polskich instytucji. Były zatem ważnym instrumentem budowy zaufania do rzeczywistej, a w szczególności praktycznej zdolności strony polskiej do wymagań członkostwa.

5) Dla Ukrainy ten etap będzie szczególnie istotny. Przy całym zrozumieniu dla skali podjętych kroków zbliżających Ukrainę do UE, ciągle jeszcze rozpowszechnione są opinie wśród obecnych państw członkowskich Unii, że praktyka funkcjonowania takich samych instytucji odbiega od tego z czym mamy do czynienia w obecnych państwach członkowskich UE.

6) Podobnie jak zwrócenie uwagi na zdolność administracyjną do wdrażania *acquis* było *novum* w przypadku negocjacji Polski (pojawilo się jako kryterium w konkluzjach Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 roku, a nie było tak eksponowane przy wcześniejszych rozszerzeniach) wydaje się, że w przypadku Ukrainy tego typu ocena będzie miała większe znaczenia. Niewątpliwie nastąpi też doprecyzowanie niektórych elementów kryteriów kopenhaskich mówiących że kandydata, który chce przystąpić do Unii, musi cechować „stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochrona mniejszości”.

7) Do pozytywnej oceny Ukrainy jako kandydata spełniającego wszystkie niezbędne warunki członkostwa w UE będzie fundamentalnym rozpowszechnienie przekonania że jej instytucje są zdolne do skutecznego i kompetentnego stosowania prawa europejskiego. Samo formalne dostosowanie nie wystarczy. Potrzebne będzie włożenie wysiłku celem zbudowania zaufania że będzie mógł trwale i stabilnie funkcjonować jak każdy inny członek UE.

### **3. Doświadczenia z programów przedakcesyjnych pomocowych, które mogą być przydatne dla Ukrainy.**

(Marcin Świącicki)

Ukraina dostaje pomoc wojskową dla obrony przed agresorem i ekonomiczną na utrzymanie państwa. Trwa międzynarodowa dyskusja nad dużym pakietem pomocowym dla odbudowy kraju. W związku z otrzymaniem statusu państwa kandydującego do UE Ukraina może ponadto liczyć na pomoc przedakcesyjną. Taką pomoc otrzymywały wszystkie państwa starające się o akcesję do UE w XXI wieku. Kraje Zachodnich Bałkanów, które nie wstąpiły jeszcze do Unii, ale otrzymały taką perspektywę, nadal taką pomoc otrzymują. Pomoc przedakcesyjna jest skoncentrowana na przygotowaniu kraju kandydującego do członkostwa przez programy, które są zbliżone do programów funkcjonujących w Unii i przez przykładowe wsparcie działań usuwających różne wąskie gardła dla przyszłej integracji. Na przykładzie głównie Polski dokonamy krótkiego przeglądu potencjalnych kierunków pomocy przedakcesyjnej dla Ukrainy.

1) Unia Europejska podjęła decyzję o otwarciu negocjacji z Polską i 9 innymi krajami w grudniu 1997 roku. Negocjacje wystartowały w 1998 roku. UE pierwszy raz w swej historii Unia podjęła decyzję o pomocy przedakcesyjnej dla krajów kandydujących, w tym dla Polski.

2) Traktaty ówczesne jak i obecne nie określają ani skali, ani zakresu, ani nawet obowiązku udzielenia pomocy przedakcesyjnej. Pomoc przedakcesyjna jest podejmowana w formie każdorazowej decyzji Rady Europejskiej na podstawie propozycji przygotowanej przez Komisję.

3) Celem pomocy przedakcesyjnej jest przygotowanie kandydata do członkostwa, co jest rozumiane bardzo szeroko: szkolenia, infrastruktura, innowacyjność i zdolność do konkurencyjności, budowa instytucji niezbędnych dla członkostwa, nabycie umiejętności w zakresie przygotowania i korzystania z programów unijnych dla członków Unii, współpracy z instytucjami unijnymi, itp. Każdy kandydat a dotyczy to również późniejszych kandydatów z Europy Centralnej (Rumunia, Bułgaria) jak i z Zachodnich Bałkanów otrzymał nieco zindywidualizowany pakiet pomocy.

4) Najważniejsze programy pomocy przedakcesyjnej dla Polski to:

- PHARE 2 (Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies – Program Pomocy Polsce i Węgrom w Restrukturyzacji Gospodarki) organ wiodący Komitet Integracji Europejskiej i Ministerstwo Finansów. Podział środków na: rozwój instytucjonalny 30 proc na inwestycje i inwestycje sprzyjające integracji, przygotowanie msp do działań na wspólnym rynku, modernizację przejść granicznych i współpracę przygraniczną - 70 proc. Razem na lata 2000-2003 - 1 860 mln euro;

- ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession – Przedakcesyjny Instrument Strukturalny), prekursor unijnego Funduszu Spójności, dotyczył wsparcia dużych projektów inwestycyjnych o wartości nie niższej niż 5 mld euro dotyczących infrastruktury transportowej i ochrony środowiska. Projekty kolejowe przygotowywał zarząd PKP, drogowe – Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad a projekty środowiskowe zwykle jednostki samorządowe: województwa i duże miasta. Dofinansowanie z ISPA nie mogło przekraczać 75 % wartości inwestycji. Odpowiedzialne za przydział środków było

Ministerstwo Finansów. Wykorzystano 1 447 mln euro; zrealizowano 55 projektów dotyczących modernizacji linii kolejowych, dróg, oczyszczalni ścieków, gospodarki odpadami;

· SAPARD (Support for Pre-accession Programme for Agriculture and Rural Development - Fundusz Wsparcia Rolnictwa i Obszarów Wiejskich) prekursor unijnego Funduszu Wspólnej Polityki Rolnej i Rozwoju Wsi. Organ implementujący: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Od lipca 2002 do sierpnia 2004 podpisano 24431 umów na łączną kwotę 4,8 mld zł. Przeszkolono 6 tys rolników w zakresie przygotowania do korzystania ze Wspólnej Polityki Rolnej, marketingu produktów rolnych, wsparto rozwój infrastruktury obszarów wiejskich; celem było również sprzyjanie rozwojowi nierolniczej działalności w celu dywersyfikacji zatrudnienia na wsi.

Po wejściu Polski do Unii 1 maja 2004 rok programy przedakcesyjne przestały działać, ale wszystkie niedokończone projekty zostały przejęte przez programy unijne: programy spójności i programy rolne.

5) Skala wsparcia otrzymanego przez Polskę z budżetu Unii po akcesji 1 maja 2004 roku była wielokrotnie większa niż wsparcie przedakcesyjne. Z tytułu PHARE, SAPARD i ISPA Polska otrzymała w jednym roku nie więcej jak 2 mld euro. Po akcesji Polska rozpoczęła wpłaty składek do budżetu unijnego, ale środki otrzymywane w ramach programów spójności i WSP szybko stały się znacznie większe, pozytywny bilans netto dla Polski sięgał od 2,5 mld euro w 2005 roku i 4 mld euro w 2007 do nawet ok. 13 mld euro w 2014 r.

6) Oceniając programy przedakcesyjne należy stwierdzić, że odegrały one bardzo pozytywną rolę w przygotowaniu kadr, instytucji i ram prawnych dla uczestnictwa Polski w Unii. Programy infrastrukturalne i rolne nie były może znaczące w stosunku do skali potrzeb, ale dawały cenne przykłady przygotowania i zarządzania programami współfinansowanymi przez Unię. Było to cenne przy wykorzystaniu znacznie większych środków uzyskiwanych po akcesji. Najmniejsze efekty dały projekty mające pobudzić innowacyjność. Nawet po 20 latach obecności w Unii poziom innowacyjności w Polsce wydaje się nadal odstawać znacząco od poziomu w „starej” Unii.

7) Porównując programy przedakcesyjne dla 10-ki ogłoszone w 1999 roku z programem przedakcesyjnym IPA (Instrument for Preaccession Assistance) dla Zachodnich Bałkanów uchwalonego w 2006 roku o wartości 11,5 mld euro w latach 2007-2013 widać nowe akcenty dotyczące wzmocnienie instytucji demokratycznych, zasad państwa prawnego, zabezpieczeń antykorupcyjnych. IPA również obejmowała przygotowanie do uczestnictwa w unijnych programach spójności i we Wspólnej Polityce Rolnej pomoc w dostosowaniu porządku prawnego do unijnego acquis. IPA III uchwalone na lata 2021-2027 wyniosło 14 mld euro. Jeszcze mocniej akcentuje kwestie praworządności a także więcej uwagi poświęca zielonej transformacji i gospodarce cyfrowej. IPA obejmuje Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Islandię, Kosowo, Czarnogórę, Republikę Macedonii Północnej, Serbię i Turcję.

8) Samorządy regionalne. 1/3 środków europejskich przeznaczana jest na rozwój regionalny. Wymaga to przygotowanych i zdolnych do absorpcji samorządów na szczeblu regionów. W Polsce przeprowadzono w 1997 i 1998 roku zasadniczą reformę regionów: zmniejszono liczbę



województw z 49 do 16 i dano regionom dużą samodzielność: własne władze demokratycznie wybierane, własne kompetencje, własne środki finansowe, przekazano im majątek publiczny związany z zakresem przekazanych kompetencji. Zmiany te były podyktowane potrzebą stworzenia dużych i silnych podmiotów regionalnych zdolnych do partnerstwa z instytucjami unijnymi, przygotowania i realizowania programów rozwoju regionu. Powstaje pytanie czy ukraińskie oblasti, których jest 24 (plus Krym) nie wymagają również pewnej konsolidacji a przynajmniej instytucjonalnego i materialnego umocnienia, rzeczywistej samodzielności w zakresie regionalnych kompetencji, kosztem uprawnień centralnych władz.

#### **4. Doświadczenia dotyczące zapewnienia państwu właściwego miejsca w systemie instytucjonalnym UE**

(Jan Barcz)

Jak wspomniano, Ukraina jest – podobnie jak wówczas Polska – państwem o największym potencjale demograficznym w swojej fali rozszerzenia. Tym samym konsekwencje instytucjonalne dla UE będą poważne, zwłaszcza w procedurze podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. Należy również mieć na uwadze, że – m.in. pod wpływem planowanego rozszerzenia oraz agresji Rosji na Ukrainę – rozpoczęła się debata nad głębszą reformą ustrojową UE. Następujące doświadczenia, uzyskane podczas finalizacji negocjacji akcesyjnych Polski, mogą mieć znaczenie dla Ukrainy.

1) **Aktywna partycypacja w debacie nad reformami instytucjonalnymi UE:** Polska wykazywała dużą aktywność dotyczącą zapewnienia jej właściwego statusu w systemie instytucjonalnym UE. Zarówno podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 (która przygotowała Traktat z Nicei) jak i podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 (która przygotowała finalny tekst Traktatu konstytucyjnego, którego rozwiązania włączone zostały do Traktatu z Lizbony) przedkładała swoje propozycje oraz mocno broniła należnego jej statusu. W rezultacie ostateczne ustalenia gwarantowały Polsce dobry status w systemie instytucjonalnym UE oraz pozycję w unijnym procesie decyzyjnym odpowiadającą jej potencjałowi demograficznemu.

Z doświadczeń powyższych wynikają istotne konsekwencje dla państw obecnie aspirujących do członkostwa w UE: niezależnie od współdziałania i negocjacji w ramach stowarzyszenia oraz negocjacji akcesyjnych należy jak najwcześniej zidentyfikować własne interesy w kontekście przyszłego statusu w unijnym systemie instytucjonalnym oraz umiejętnie je artykułować w kontaktach z państwami członkowskimi UE oraz różnych formatach negocjacji.

Państwa aspirujące do członkostwa nie powinny również stronić od włączenia się w rozpoczynającą się właśnie dyskusję na reformę ustrojową Unii (rewizją traktatów). W znacznej mierze jest ona stymulowana planowanym rozszerzeniem (Unia 30+), co – podobnie jak w przypadku „dużego” rozszerzenia – uzasadnia ich udział w takiej dyskusji.

2) **Reguła „demograficzna”**: podczas finalizacji „dużego” rozszerzenia przyjęto generalne założenie, że nowe państwa członkowskie powinny mieć taki sam status jak porównywalne z nimi demograficznie „stare” państwa członkowskie (Polska porównywalna była wówczas do Hiszpanii). Miało to istotne znaczenie przede wszystkim (wówczas) przy nowym „ważeniu” głosów w ramach formuły większości kwalifikowanej oraz przy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Zasada ta oddziaływała też na inne ważne obszary, zwłaszcza wówczas gdy w danym przypadku przewidywana jest rotacja państw (na przykład Polsce – jako „dużemu” państwu zagwarantowano stałe miejsce w systemie rotacyjnym rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości).

Powyższe uwarunkowania, sprecyzowane w związku z „dużym” rozszerzeniem, będą miały znaczenie w toku uzgadniania statusu instytucjonalnego państw aspirujących obecnie do członkostwa, zwłaszcza Ukrainy, która należeć będzie do „dużych” państw członkowskich i może odgrywać poważną rolę w unijnym procesie decyzyjnym. Państwa te powinny więc zwracać szczególną uwagę na przestrzeganie „reguły demograficznej” przy określaniu ich statusu w unijnych instytucjach, zwłaszcza w przypadkach, w których mamy do czynienia z rotacją państw, tj. liczba przedstawicieli państw członkowskich w danej instytucji jest mniejszy niż liczba państw członkowskich.

Powinny one przede wszystkim nastawać na to, aby Parlament Europejski sfinalizował prace nad zasadą degresywnej proporcjonalności przed rozpoczęciem finalizacji planowanej fali rozszerzenia UE, tak aby przydział miejsc był przejrzysty i nie obciążony różnymi „zaszłościami” politycznymi.

3) **Reguła egalitarnej rotacji**: podczas finalizacji „dużego” rozszerzenia (negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej 2000 nad późniejszym Traktatem z Nicei) problem ten koncentrował się na składzie kolegium Komisji Europejskiej. Początkowo „duże” państwa członkowskie miały po dwóch komisarzy. Podczas obrad nad Traktatem z Amsterdamu zapowiedziały, że zrezygnują z drugiego komisarza na rzecz nowych państw członkowskich (co dawało 20 miejsc w kolegium Komisji), tak aby każde państwo miało „swojego” komisarza. Podczas obrad Konferencji Międzyrządowej przygotowywano pakiet na 27 państw członkowskich (planowano przyjęcie 12 państw), stało się więc jasne, że trzeba będzie przekroczyć określoną w traktatach liczbę 20 komisarzy.

Starły się podczas tych obrad dwie główne koncepcje: zagwarantowania zasady „jedno państwo – jeden komisarz” lub zmniejszenia liczby w stosunku do liczby państw członkowskich w imię zasady efektywności. W tym drugim przypadku państwa „duże” opowiadały się za tzw. rotacją elitarną, tj. uprzywilejowaniem „dużych” państw poprzez zapewnienie im stałego miejsca, rotowałyby natomiast pozostałe państwa. Pozostałe państwa opowiadały się natomiast za tzw. rotacją egalitarną, tj. odwołującą się do równych zasad rotacji dla wszystkich państw członkowskich.

Ostatecznie zgodzono się na zmniejszenie liczby komisarzy do dwóch trzecich liczby państw członkowskich, niemniej na zasadzie wyjątku możliwe jest utrzymanie zasady „jedno państwo – jeden komisarz” nad podstawie jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej (co Rada Europejska utrzymuje po dzień dzisiejszy). Istotne jest jednak to, że w przypadku podjęcia decyzji o

zmniejszeniu liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, wybór komisarzy spośród obywateli państw członkowskich ma przebiegać na podstawie „systemu bezwzględnie równej rotacji”, odzwierciedlającego „różnorodność demograficzną i geograficzną” państw członkowskich (ust. 5 art. 17 TUE).

Finalizacja planowanego rozszerzenia „Unia 30+” zapewne wymusi na Radzie Europejskiej zmniejszenie liczby komisarzy do dwóch trzecich liczby państw członkowskich, a być może nawet do większej redukcji (o ile doszłoby do rewizji traktatów). W takim przypadku państwa aspirujące do członkostwa powinny zwracać szczególną uwagę na zachowanie zasady rotacji egalitarnej. „Duże” państwa członkowskie odnoszą się bowiem niechętnie do tej zasady. Podejmowały próbę jej modyfikacji podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym: propozycje ustanowienia stałych komisarzy „dużych” państw członkowskich i rotujących pozostałych państw, względnie zróżnicowania statusu komisarzy: komisarze „starsi” (obywatele „dużych” państw) i komisarze „juniorzy”, podporządkowani tym pierwszym (obywatele państw mniejszych). Również ostatnio, w projektach dotyczących rewizji traktatów pojawiły się podobne propozycje.

Polska podczas obrad Konferencji Międzyrządowej 2000 oraz Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 skutecznie protestowała przeciwko tego rodzaju projektom, opowiadając się za zasadą rotacji egalitarnej (z pewnym wyjątkiem, o czym niżej). Również państwa obecnie aspirujące do członkostwa powinny obstawać przy tej zasadzie.

Jest to tym bardziej istotne, że zwiększenie liczby państw członkowskich UE docelowo do 36 ponownie postawi do dyskusji formułę obsadzania również innych instytucji. Z pewnością będzie to dotyczyło Trybunału Obrachunkowego (obecnie w jego skład wchodzi po jednym obywatelu każdego państwa członkowskiego – art. 285 TFUE). Powrócić może również sprawa składu Trybunału Sprawiedliwości (obecnie jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego) i Sądu UE (co najmniej jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego) (ust.2 art. 19 TUE), przy czym w Sądzie UE zasiada obecnie po dwóch sędziów z każdego państwa członkowskiego.

4) **Reguła uprzywilejowania nowego państwa członkowskiego:** kwestia pewnego uprzywilejowania nowego państwa członkowskiego pojawiła się w kontekście dyskusji nad zmniejszeniem liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich podczas Konferencji Międzyrządowej 2000. Państwa aspirujące do członkostwa, w tym przede wszystkim Polska, obstawały zdecydowanie przy utrzymaniu zasady „jedno państwo – jeden komisarz”. Niemniej ze strony polskiej wykazywano zrozumienia dla zachowania efektywności decyzyjnej Komisji Europejskiej. Stąd, po dyskusjach, Polska poparła propozycje zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich pod warunkiem, że nowe państwo członkowskie będzie miało „swojego” komisarza w kadencji bezpośrednio po przystąpieniu.

Uzasadnienia takiego stanowiska było oczywiste: z jednej strony wskazywano na okoliczności polityczne – w pełnych napięć debatach przedakcesyjnych nie można było dopuścić do sytuacji, w której przeciwnicy przystąpienia do UE mogliby powołać okoliczność, że nowe

państwo nie będzie miało „swojego” przedstawiciela w jednej z najważniejszych instytucji. Z drugiej strony chodziło również o zapewnienie nowemu państwu członkowskiemu maksymalnego przepływu unijnego know-how. Propozycja taka została zaakceptowana. Nie miała ona praktycznego znaczenia ani w toku „dużego” rozszerzenia, ani przystąpienia Chorwacji, ponieważ – jak wspomniano - Rada Europejska trzyma się dotychczas zasady „jedno państwo-jeden komisarz”.

Niemniej w toku planowanego rozszerzenia trzeba będzie zapewne odejść od tej zasady. Wówczas uruchomiony zostanie system rotacji na zasadzie rotacji egalitarnej, przewidziany w ust. 5 art. 17 TUE. W takim przypadku państwa przystępujące powinny mieć zagwarantowane prawo desygnowania „swojego” komisarza w okresie rotacji bezpośrednio po przystąpieniu. Choć oczywiście pewna proporcjonalność musiałaby zostać zachowana, gdyby przystępowała jednocześnie większa grupa państw. Komisarze nowych państw członkowskich powinni jakiś czas działać w kolegium Komisji zdominowanym przez doświadczonych komisarzy „starych” państw członkowskich.

#### **5) Reguła elastyczności i zachowania równowagi między małymi, średnimi i dużymi państwami**

**członkowskimi:** chodzi w tym przypadku głównie o testy podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną. Od początku istnienia Wspólnot (a następnie Unii) sprawa ta wzbudzała kontrowersje i napięcia w toku przyjmowania nowych państw członkowskich, zwłaszcza jeśli akces miał charakter grupowy. Takie napięcia towarzyszyły również „dużemu” rozszerzeniu. Potęgowane one były tym, że w grę wchodziło nie tylko nowe „ważenie” głosów (wówczas podstawowe testy w procedurze większości kwalifikowanej koncentrowały się wokół „ważenia” głosów, tj. ich podziału między państwa członkowskie oraz ustalenia progów – liczby głosów niezbędnych do podjęcia decyzji i progów tzw. mniejszości blokującej), ale również chodziło o wynegocjowanie nowego mechanizmu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną – tzw. podwójną większością, tj. określoną siłą demograficzną państw opowiadających się za podjęciem danej decyzji oraz odpowiednią liczbą państw opowiadających się za podjęciem tej decyzji. W tle powyższych napięć od początku pozostawała kwestia znalezienia równowagi między państwami dużymi, średnimi i małymi.

Grupa państw aspirujących obecnie do członkostwa jest w o tyle komfortowej sytuacji, że dzięki wprowadzeniu na mocy Traktatu z Lizbony tzw. podwójnej większości może wejść w system podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie niejako automatycznie, bez potrzeby przeprowadzenia trudnych negocjacji. Oba bowiem testy – demograficzny i liczby państw nie wymagają co do zasady renegocjacji. Owa reguła elastyczności ułatwia więc planowany proces rozszerzenia.

Niemniej państwa aspirujące obecnie do członkostwa powinny zachować dużą wstrzeźliwość w przypadku prób podjęcia renegocjacji zasadniczych testów większości kwalifikowanej, tj. co najmniej 65% potencjału demograficznego państw członkowskich i co najmniej 55% liczby państw członkowskich UE niezbędnych dla podjęcia decyzji większością kwalifikowaną. Pokusa taka będzie zapewne występowała, zwłaszcza w kontekście potencjału demograficznego Ukrainy. Duże państwa członkowskie, głównie Niemcy i Francja, tradycyjnie

zgłaszają postulaty obniżenia powyższych progów. Powoływanym argumentem jest zbyt niskie usztywnienie systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, a tym samym utrudnienie w podejmowaniu decyzji w tym trybie. Finalizacji obecnej fali rozszerzenia, a tym samym zwiększenie liczby państw członkowskich i zróżnicowania ich potencjału gospodarczego i społecznego sprzyja postulatowi umocnienia elastyczności unijnego procesu decyzyjnego. Z drugiej jednak strony, obniżenie wymogów obu testów większości kwalifikowanej prowadzi do umocnienia pozycji dużych państw członkowskich.

W każdym razie państwa obecnie aspirujące do członkostwa powinny unikać podjęcia dyskusji w tej sprawie w toku finalizacji procesu akcesyjnego, grozić to bowiem może poważnymi turbulencjami. Natomiast sprawę można będzie rozważyć w spokojniejszej atmosferze, po finalizacji rozszerzenia, jeśli zaistnieją warunki (państwa członkowskie wyrażą zainteresowanie) do wynegocjowania kolejnego traktatu rewizyjnego.

6) **Reguła ścisłego spełnienia pierwszego kryterium kopenhaskiego:** kryteria kopenhaskie, sformułowane w 1993 r. w obliczu zapowiadanego „dużego” rozszerzenia, wysunęły wobec państw aspirujących do członkostwa oczekiwania spełnienia warunków państwa praworządnego jako zasadniczej (obok przygotowania ekonomicznego) przesłanki uzyskania członkostwa. Państwa członkowskie muszą być państwami demokratycznymi przestrzegającymi zasady państwa prawnego.

W kolejnych latach wymóg ten został sprecyzowany: wprowadzony został do art. 49 TUE, który określa procedurę akcesu. Postanowienia tego artykułu stanowią jednoznacznie, że o członkostwo w UE może starać się państwo, które szanuje wartości określone w art. 2 TUE. Natomiast wśród tych wartości wymieniona jest również praworządność (zasada państwa prawnego). Zasada ta została sprecyzowana i umocniona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w obliczu autorytarnych zapędów na Węgrzech (rządy Orbana) i w Polsce (rządy Kaczyńskiego).

Państwa obecnej fali rozszerzenia, w tym Ukraina powinny przywiązywać szczególne znaczenie do spełnienia wymogu praworządności. Należy zwłaszcza brać pod uwagę, że gorzkie doświadczenia związane z Polską i Węgrami sprawiają, iż po stronie UE prowadzony będzie bardzo skrupulatny monitoring postępów w tej dziedzinie, a finalizacja traktatu akcesyjnego nastąpi dopiero wówczas, gdy uzyskana zostanie całkowita pewność co do trwałości praworządności w państwach kandydujących.

Ukraina, i pozostałe państwa aspirujące do członkostwa w UE powinny również mieć na względzie reformy wprowadzane w Unii i nakierowane na umocnienie mechanizmów stojących na straży praworządności. W miarę możliwości powinny włączać się w dyskusję na tymi reformami oraz w nowe tego rodzaju mechanizmy.

Na koniec należy się jeszcze zwięźle odnieść do metody dostosowania systemu instytucjonalnego UE do planowanego rozszerzenia. Metoda zastosowana podczas finalizacji „dużego” rozszerzenia, tj. wyodrębnienie tej problematyki i jej uzgodnienie w ramach odrębnego traktatu rewizyjnego (Traktat z Nicei) oraz przesunięcie głębokiej reformy ustrojowej na później (odrzucony Traktat konstytucyjny, Traktat z Lizbony) raczej nie wchodzi w rachubę. Poza tym znaczna część państw członkowskich jest wyraźnie niechętna podjęciu prac nad traktatem rewizyjnym. Uzależnienie więc finalizacji rozszerzenia od uprzedniego zawarcia takiego traktatu mogłoby zagrozić utrzymaniu sprawnego tempa finalizacji rozszerzenia, a to – ze względu na toczącą się wojnę w Ukrainie – byłoby bardzo szkodliwe.

Unia lizbońska o tyle ułatwia planowane rozszerzenie, że traktaty zawierają obecnie klauzule elastyczności, które umożliwiają akces do UE kolejnych państw bez konieczności zawierania traktatów rewizyjnych (traktaty są „odporne na rozszerzenie”). Natomiast niezbędne dostosowania „techniczne” mogą być przeprowadzone na mocy traktatu akcesyjnego.

W tle pozostaje rozpoczynająca się debata nad reformami ustrojowymi UE. Państwa aspirujące do członkostwa powinny zwracać uwagę na to, aby traktatów akcesyjnych nie „przeciążać” reformami nie związanymi bezpośrednio z akcesem. Może to bowiem negatywnie wpłynąć na tempo finalizacji negocjacji akcesyjnych, a przede wszystkim na proces ratyfikacyjny w państwach członkowskich.



## 20 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Doświadczenia z okresu negocjacji członkowskich  
istotne dla akcesu Ukrainy

CZERWIEC 2024

**SCHU  
MAN**

Polska  
Fundacja  
im. Roberta  
Schumana



Dofinansowane przez  
Unię Europejską