

Leszek Cybulski

UNIA EUROPEJSKA I JEJ OTOCZENIE – ZASIĘG PRZESTRZENNY ORAZ KIERUNKI SPECJALNEJ WSPÓŁPRACY

1. Wstęp

Jednym z najważniejszych problemów, wobec których staje obecnie Unia Europejska, jest przyszłe członkostwo Turcji w jej strukturach. Powiększenie UE o Turcję jest nagłośnione medialnie i usuwa w cień wszystkie inne problemy związane z rozszerzaniem tego ugrupowania, w tym o region Bałkanów Zachodnich. Zwykle zapomina się przy tym całkowicie, że UE może zmieniać swój zasięg bez zmiany liczby państw członkowskich. Patrząc z perspektywy historycznej, można zauważyć, że proces ten odbywał się dwukierunkowo. Chociaż brak jest obecnie przesłanek, by prognozować zmiany o skali podobnej jak przy włączaniu do UE wschodnich landów niemieckich, to jednak schemat ten zapewne powtórzy się w przypadku Cypru Północnego. Możliwe są także inne zmiany o podobnym charakterze i dlatego warto im się przyjrzeć. Wśród priorytetów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa leży rozszerzanie stabilności politycznej i ekonomicznej Europy m.in. poprzez pogłębianie współpracy z krajami sąsiedzkimi i krajami rozwijającymi się – dawnymi koloniami państw europejskich. Są to formy współpracy stosunkowo mało znane. Trudno w średniej perspektywie oczekiwać podniesienia tych stosunków na poziom pełnej integracji, lecz w odległej przyszłości nie można tego wykluczyć, gdyż już obecnie UE leży na 5 kontynentach. Nie zmienia to jednak oczywistej oceny, iż największe wysiłki integracyjne UE podejmuje na kierunku południowo-wschodnim i wschodnim, a w perspektywie najbliższej dekady liczba państw członkowskich Wspólnot Europejskich zapewne przekroczy 30.

2. Stan posiadania Unii Europejskiej i perspektywy mikrorozszerzeń

Po największym w historii rozszerzeniu o 10 nowych państw członkowskich w 2004 r., a po 1 stycznia 2007 r. także o Rumunię i Bułgarię, Unia Europejska stała się ugrupowaniem 27 państw obejmującym ponad 485 mln mieszkańców, leżącym aż na 5 kontynentach. Poza Europą są położone:

- w Ameryce Południowej – Gujana Francuska,
- w Ameryce Północnej – Martynika, Gwadelupa (Francja),
- w Afryce – Reunion (Francja), Madera (Portugalia), Wyspy Kanaryjskie, Ceuta, Melilla (Hiszpania),
- w Azji – Cypr.

Przedstawiony wykaz stanowi zaprzeczenie zasady, iż Unia Europejska obejmuje kraje i regiony europejskie. Wiele zapisów traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) oraz traktatu o Unii Europejskiej (TUE), głównie w obu preambułach, wskazuje, że zasięg Wspólnot Europejskich odnosi się do Europy. Są to m.in. sformułowania: „Zdecydowani stworzyć podstawy coraz ściślejszego związku między narodami Europy, zdecydowani zapewnić postęp gospodarczy i społeczny swych krajów poprzez wspólne działanie, usuwając bariery dzielące Europę, (...) zdecydowani zachować i umocnić pokój i wolność przez połączenie swoich zasobów, oraz wzywając inne narody Europy do połączenia się w wysiłkach...” (TWE) oraz „przywołując historyczne znaczenie przewyciężenia podziału kontynentu europejskiego oraz potrzebę ustanowienia trwałych podstaw budowy przyszłej Europy, (...) wzmacniając (...) tożsamość i niezależność Europy w celu wspierania pokoju, bezpieczeństwa oraz postępu w Europie i na świecie (...) zdecydowani kontynuować proces tworzenia oraz ściślejszego związku między narodami Europy...” (TUE). Najdalej idącą deklaracją europejskości państw członkowskich były zapisy art. 237 traktatu rzymskiego, uchylone przez TUE i przeniesione do tego traktatu jako art. O (obecnie art. 49) „Każde państwo europejskie, które szanuje zasady określone w art. 6 ust. 1, może ubiegać się o członkostwo w Unii”.

Jednak jednocześnie określono specjalne traktowanie terytoriów pozaeuropejskich poprzez ogólny zapis z preambuły TWE: „Zamierzając potwierdzić solidarność, która łączy Europę z krajami zamorskimi...” i dalej idące sformułowania z art. 299.2 wyznaczające specjalny status 7 tzw. regionów ultraperyferyjnych: „...biorąc pod uwagę strukturalną sytuację gospodarczą i społeczną francuskich departamentów zamorskich, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich, pogorszoną ich oddaleniem, charakterem wyspiarskim, niewielkimi rozmiarami, trudną topografią i klimatem, ich zależnością gospodarczą od niewielkiej liczby produktów, podczas gdy trwałość i łączne występowanie tych czynników poważnie szkodzą ich rozwojowi, Rada (...) przyjmuje specyficzne środki zmierzające w szczególności do określenia warunków stosowania niniejszego Traktatu do tych regionów, w tym wspólnych polityk”¹. Specyficzne środki odnoszą się nie tylko do łatwiejszego dostępu do funduszy strukturalnych i programów horyzontalnych, ale także do warunków zaopatrzenia w surowce i dobra konsumpcyjne pierwszej potrzeby. W praktyce oznacza to udzielanie przez UE dotacji przedmiotowych do wymienionych produktów.

¹ Wszystkie cytaty odnoszące się do traktatów założycielskich przedstawiono w wersji traktatu nicejskiego za: [Prawo Unii... 2005].

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosków, iż:

- granice geograficzne Europy nie stanowią bariery dla powiększającej się Unii Europejskiej (ma to zasadnicze znaczenie przede wszystkim dla członkostwa Turcji); większe znaczenie mają granice polityczne, związane z uznawaniem pewnych wspólnych wartości i ze ścisłą współpracą na wielu polach,
- istnieją terytorialne kręgi pogłębionej współpracy z innymi państwami, głównie rozwijającymi się, co w dalszej przyszłości w pewnych okolicznościach mogłoby doprowadzić do dalszego rozszerzenia UE.

Warto zatrzymać się nad tym aspektem, któremu w polskim piśmiennictwie dotyczącym tematyki unijnej poświęca się niewiele miejsca. Można wyróżnić co najmniej cztery kręgi państw i terytoriów, z którymi UE współpracuje w sposób ściślejszy: kraje i terytoria zamorskie (OCT), dawne kolonie leżące na terenie Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), kraje objęte polityką sąsiedztwa, mikro-państwa europejskie.

3. Stowarzyszone kraje i terytoria zamorskie

Poświęcono im część IV (art. 182-188) oraz art. 299.3 i załącznik II TWE: „Państwa Członkowskie zgadzają się stowarzyszyć ze Wspólnotą kraje i terytoria pozaeuropejskie, które utrzymują szczególne stosunki z Danią, Francją, Niderlandami i Zjednoczonym Królestwem (...). Celem stowarzyszenia jest promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego krajów i terytoriów oraz ustanowienie ścisłych stosunków gospodarczych między nimi oraz Wspólnotą jako całością” (art. 182 TWE). W grupie OCT² znajduje się 21 terytoriów, w tym:

- 12 brytyjskich – Bermudy (na wschód od USA), 5 wysp i archipelagów karaibskich (Anguilla, Montserrat, Brytyjskie Wyspy Dziewicze, Kajmany, Turks i Caicos), 4 terytoria południowego Atlantyku (Falklandy, Georgia Południowa i Sandwich Południowy, Brytyjskie Terytorium Antarktyczne, Święta Helena i terytoria zależne), ponadto Brytyjskie Terytorium Oceanu Indyjskiego (od 1976 r. obejmujące jedynie Wyspy Czagos) oraz Pitcairn – leżące na południowym Pacyfiku najmniejsze na świecie wydzielone administracyjnie, trwale zamieszkałe terytorium zależne (ok. 50 mieszkańców),
- 6 francuskich terytoriów zamorskich i wspólnot terytorialnych – 3 na Pacyfiku (Nowa Kaledonia, Polinezja Francuska, Wallis i Futuna), 2 na południu Oceanu Indyjskiego – Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne i leżąca niedaleko Madagaskaru Majotta, jedno terytorium leży na północnym Atlantyku, u wybrzeży Kanady (Saint Pierre i Miquelon),
- 2 niderlandzkie terytoria autonomiczne leżące na Karaibach (Aruba i Antyle Holenderskie),

² *Overseas Countries and Territories.*

- 1 duńskie terytorium autonomiczne zaliczane do Ameryki Północnej – Grenlandia (o powierzchni ok. 60% terytorium UE 25).

Grenlandia już była częścią Wspólnot Europejskich (w latach 1973-1983) i jako jedyny region w historii wystąpiła ze Wspólnoty. Jedynym terytorium, gdzie dochodziło do akcentowania dążeń niepodległościowych była niemal największa w tej grupie Nowa Kaledonia (220 tys. mieszkańców, ustępuje nieznacznie Polinezji Francuskiej). Jej szanse na niepodległość są jednak niewielkie ze względu na liczebną przewagę ludności napływowej, wiążącą swoje losy z metropolią. Wszystkie wymienione terytoria osiągają znaczne korzyści ze statusu OCT, uzyskując bezzwrotną pomoc z Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz występując o kredyty do Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI)³. Poziom życia w tych terytoriach jest znacznie wyższy od poziomu na obszarach sąsiednich, które uzyskały formalną niepodległość⁴, chociaż jest na ogół niższy od poziomu reprezentowanego przez departamenty zamorskie Francji (do rozszerzenia z 2004 r. były to najbiedniejsze regiony Unii Europejskiej, osiągające średnio 55% PKB UE 15 na 1 mieszkańca). Jeszcze ważniejsze są ściśle związki społeczno-kulturowe z metropoliami. Pomimo posiadania szerokiej autonomii, niektóre z terytoriów zależnych dążą do zmiany swojego statusu politycznego i pogłębienia związków z metropoliami. W połowie 2001 r. Majotta uzyskała od Francji status Wspólnoty Terytorialnej (pomimo protestów sąsiednich niepodległych Komorów, których częścią miała być Majotta). Można to traktować jako krok w kierunku uzyskania statusu departamentu zamorskiego, co oznaczałoby jednocześnie nie tylko wejście do UE, ale także automatyczne zaliczenie do regionów ultraperyferyjnych (gdyż w zapisie traktatowym nie wymieniono nazw francuskich departamentów zamorskich). Gdyby taki proces dotyczył Polinezji Francuskiej albo Wysp Wallis i Futura, to Unia Europejska znajdowałaby się już na 6 kontynentach, a w przypadku Francuskich Terytoriów Południowych i Antarktycznych – nawet na siedmiu kontynentach.

4. Kraje AKP

Trudno oczekiwać, aby niepodległe państwa, będące niegdyś koloniami Francji, Belgii, Niderlandów, od 1973 r. także Wielkiej Brytanii, a po 1986 r. Hiszpanii i Portugalii⁵ stały się w perspektywie kilkunastu lat członkami Unii Europejskiej. W okresie ponadperspektywicznym nie można jednak tego wykluczyć. Unia Europejska przeznacza znaczne środki na pomoc rozwojową dla tych państw (kolejne porozumienia z Lomé i Jaunde), również pomoc humanitarną związaną

³ W 2004 r. odbiorcami ponad 10% pożyczek z EBI były państwa i terytoria partnerskie. Za: www.eib.eu.int.

⁴ Jeden z tych obszarów – Falklandy – osiąga poziom PKB na 1 mieszkańca wynoszący ponad 50 tys. euro. Jest to więcej niż najbogatszy kraj UE (Luksemburg). Nie dziwi niechęć mieszkańców tego archipelagu, aby stały się one prowincją argentyńską Malwiny.

⁵ Z czasem dołączyły także pozostałe państwa afrykańskie – Etiopia, RPA, Namibia, a z Karaibów – Kuba.

z klęskami żywiołowymi oraz toczonymi konfliktami zbrojnymi, aktywnie także w tych konfliktach mediuje, wypełniając zadania związane ze współpracą polityczną w ramach drugiego filaru UE. Europejski Fundusz Rozwoju został powołany specjalnie dla wspierania krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku, jako wyraz odpowiedzialności państw europejskich za okres kolonializmu. Ma on charakter pozabudżetowy (wszystkie kraje UE, w tym Polska, płacą osobne składki), lecz od 2008 r. zostanie zmodyfikowany i włączony do budżetu ogólnego, co ma zwiększyć skuteczność jego oddziaływania [*Perspektywy finansowe...* 2004, s. 28]. Obecnie w grupie państw AKP znajduje się:

- 48 państw w Afryce,
- 17 państw na Karaibach,
- 16 państw na Pacyfiku.

Grupa AKP obejmuje niemal wszystkie państwa afrykańskie poza objętymi specjalnym wsparciem przeznaczonym dla państw bliskiego sąsiedztwa UE (Afryka Północna).

5. Państwa objęte polityką sąsiedztwa

Specjalny status posiadają kraje znajdujące się przy granicach zewnętrznych UE zarówno lądowych, jak i morskich w regionie śródziemnomorskim. Priorytety polityczne związane z zapewnieniem bezpieczeństwa, stabilności i rozwoju u granic UE wpływają na relacje z krajami Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu i Wspólnoty Niepodległych Państw. Szczególnie długie tradycje ma współpraca z państwami basenu Morza Śródziemnego, które podpisywały umowy dwustronne ze Wspólnotami Europejskimi i korzystały z różnych form specjalnego traktowania przez WE, odnoszącymi się do pomocy technicznej, ułatwień handlowych, przepływu kapitału i osób oraz do niskooprocentowanych pożyczek z EBI, grantów obniżających ryzyko kapitałowe i innych form wsparcia finansowego. W latach 2000-2006 obok środków przeznaczanych bezpośrednio na politykę sąsiedztwa kilka krajów Północnej Afryki jest objętych Inicjatywą Wspólnotową Interreg 3B, w ramach której są realizowane m.in. programy: „Archimedes” (z udziałem Egiptu), „Western Mediterranean” (z udziałem Maroka, Algierii i Tunezji), a ponadto „Morze Bałtyckie” (obejmuje część Białorusi i Rosji).

Oczekiwania tych państw są jednak znacznie większe. Maroko, zachęczone złożeniem przez Turcję w kwietniu 1987 r. oficjalnego wniosku o członkostwo we WE, wystąpiło w tym samym roku z analogicznym wnioskiem, uzasadniając swoje aspiracje proeuropejską orientacją i ugruntowaną demokracją. Był to jedyny przypadek, gdy wniosek został odrzucony przez Radę na podstawie zapisu dawnego art. 237 TWE (obecnego art. 49 TUE) [Bainbridge, Teasdale 1988, s. 150]. Analogicznej interpretacji nie zastosowano wobec Turcji, m.in. z powodu częściowego położenia w Europie. Jednak związki krajów UE, szczególnie Francji, Włoch i Hiszpanii z krajami Północnej Afryki są na tyle bliskie, że prowadzona jest polityka śródziemnomorska obejmująca dwie grupy państw: Maghrebu – Algierii, Maroka

i Tunezji, oraz Maszreku – Egiptu, Jordanii, Syrii i Libanu. Niedawno do tych państw dołączyły Izrael i Autonomia Palestyńska, natomiast współpraca z Libią jest uzależniona od trwałości dokonującej się już reorientacji politycznej tego kraju. Uwarunkowania polityczne decydują także jedynie o potencjalnej współpracy z Syrią, Algierią i Białorusią. Na kierunku wschodnim najbardziej ugruntowana jest współpraca z Mołdową i Ukrainą, natomiast od niedawna szybko ożywiają się kontakty z państwami Zakaukazia – Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. Polityka sąsiedztwa oficjalnie obejmuje również Białoruś, lecz do 2006 r. nie podejmowano żadnych działań na tym kierunku. Pomimo graniczenia z pięcioma krajami UE, polityka sąsiedztwa nie obejmuje Rosji, chociaż są realizowane różnego typu projekty współpracy terytorialnej.

W grudniu 2004 r. przyjęto pierwsze plany działań w ramach polityki sąsiedztwa (ENP). Obejmuje on 7 państw (podmiotów stosunków międzynarodowych⁶): Mołdowę, Ukrainę, Maroko, Tunezję, Jordanię, Izrael i Autonomię Palestyńską. Współpraca w ramach tego planu nie ma prowadzić do dalszego rozszerzania UE, lecz sprzyjać „eksportowi” *prosperity* i stabilności poprzez:

- pomoc w przenoszeniu unijnych regulacji prawnych w kierunku wzrostu dostępu do unijnego rynku wewnętrznego,
- uczestnictwo w wielu programach obejmujących edukację, badania, środowisko i media,
- współpracę w sprawach ochrony granic, migracji, ściganiu przemytu ludzi, zorganizowanej przestępczości, prania brudnych pieniędzy, przestępstw gospodarczych,
- rozwijanie więzi w obszarze energii, transportu i technologii informacyjnych,
- dialog i współpracę w zwalczaniu terroryzmu, nieprolifracji broni masowego rażenia, a także w wysiłkach na rzecz rozwiązywania konfliktów regionalnych [*European Neighbourhood...* 2004].

Plany te zostały zatwierdzone przez UE 21 lutego 2005 r., a w kolejnych miesiącach przez kraje partnerskie. Powyższe formy współpracy dotyczą tylko wybranych zagadnień i z tego względu nie są porównywalne z działaniami w ramach strategii przedakcesyjnych. Jednakże skuteczna realizacja zamierzeń może stanowić pewien probierz dojrzałości i świadectwo moralności krajów chcących wznieść swoje relacje z UE na wyższy poziom. Towarzyszą tym dążeniom podpisywane od lipca 1997 r. porozumienia stowarzyszeniowe (AA) oraz porozumienia o partnerstwie i współpracy (PCA, zob. tab. 1). Uwarunkowania polityczne są na tyle silne, że trudno jest oczekiwać, by nawet niektóre kraje mające podpisane porozumienia z UE (Izrael, Autonomia Palestyńska, Egipt) mogły w długiej perspektywie rozpocząć procedury akcesyjne. Perspektywa członkostwa Turcji w UE

⁶ Autonomia Palestyńska posiada specjalny status międzynarodowy, lecz nie jest niepodległym państwem.

może wymusić rewizję polityki UE wobec takich krajów, jak Maroko i Tunezja (poprzez wcześniejszą korektę zapisu art. 49 TWE⁷).

Tabela 1. Podmioty europejskiej polityki sąsiedztwa (w 2005 r.)

Kraje	Ludność	PKB/miesz.	Plany działań	Porozumienia		Inicjatywa Interreg3B
	w mln	w USD		PCA	AA	
Kraje WNP						
Ukraina	48,7	4800	2004	1998	--	--
Moldowa	4,3	1600	2004	1998	--	--
Azerbejdżan	8,1	3010	P	1999	--	--
Gruzja	5,2	2270	P	1999	--	--
Armenia	3,8	3230	P	1999	--	--
Białoruś	10,1	5500	--	--	--	■
Kraje Maghrebu						
Tunezja	9,7	6440	2004	--	1998	■
Maroko	31,0	3730	2004	--	2000	■
Algieria	31,4	5530	--	--	P	■
Libia	5,5	6200	--	--	--	--
Kraje Maszreku i Bliskiego Wschodu						
Izrael	6,3	19000	2004	--	2000	--
Aut. Palestyńska	3,4	800	2004	--	1997	--
Jordania	5,2	4180	2004	--	2002	--
Liban	3,6	4600	P	--	P	--
Egipt	70,3	3810	P	--	2004	■
Syria	17,0	3470	--	--	--	--

-- – zjawisko nie występuje, ■ – kraj objęty inicjatywą Interreg, P – w przygotowaniu, PCA – porozumienie o partnerstwie i współpracy, AA – porozumienie stowarzyszeniowe. Dane statystyczne dotyczą 2002 r. i parytetu siły nabywczej dolara; dla Autonomii Palestyńskiej – dane szacunkowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [The Economist... 2005, s. 248-251];
www.europa.int/comm/world/enp; www.europa.int/comm/regional_policy (29.09.2005).

W zdecydowanie lepszej sytuacji są europejskie kraje WNP – Mołdowa i Ukraina. Intensyfikacja kontaktów z Ukrainą nastąpiła w grudniu 2004 r. i wiązała się ze zmianami politycznymi w tym kraju. Znalazło to natychmiastowe odbicie w deklaracjach szczytu zamykającego niderlandzką prezydencję UE, a od wielu polityków unijnych Ukraińcy usłyszeli, iż droga do struktur euroatlantyckich nie jest dla nich zamknięta. Pomimo polskiego zaangażowania w reorientację ukraińskich kierunków polityki zagranicznej, realizm nakazuje jednak stonowanie oczekiwań ukraińskich, gdyż perspektywa członkostwa jest bardzo odległa, wykraczając poza horyzont turecki. Jednakże deklaracje składane na przełomie 2004 i 2005 r. mają rewolucyjny charakter – wcześniej w żadnych projektach nie pojawiały się nawet drobne sugestie, iż w odległym czasie wschodnia granica Polski może przestać być granicą zewnętrzną UE. Oznaczałoby to zaprzeczenie histo-

⁷ W działaniach i systemie prawnym UE widać pewną dowolność w pojmowaniu politycznych i geograficznych granic Europy. Przyjęcie Cypru nie wiązało się ze zmianami traktatowymi, chociaż geograficznie jest to w całości kraj azjatycki.

rycznych projektów integracji europejskiej, zawsze obejmujących jedynie kulturę chrześcijaństwa zachodniego, z ewentualnymi odstępstwami na Bałkanach. Jeśli władze ukraińskie pozostaną konsekwentne we wdrażaniu reform politycznych (wewnętrznych i zewnętrznej orientacji politycznej)⁸, gospodarczych i prawnych, to obecna niechęć społeczeństw UE do tak poważnych rozszerzeń będzie również ewoluować. Na tle dużej Ukrainy ewentualne członkostwo Mołdowy wydaje się łatwiejsze do zaakceptowania, lecz kraj ten jest obecnie najbiedniejszy zarówno w Europie, jak i w WNP.

6. Mikropaństwa europejskie

Obecnie w składzie UE są trzy państwa o liczbie ludności nie przekraczającej 750 tys. mieszkańców (Cypr, Luksemburg i Malta). W Europie Zachodniej występuje także sześć państw o liczbie ludności nie przekraczającej 300 tys. osób, w tym pięć poniżej 70 tys. mieszkańców. „Szóstkę” tworzą kolejno: Islandia, Andora, Lichtenstein, Monako, San Marino i Watykan. Można wyróżnić dwie grupy państw. Pierwszą grupę tworzą Islandia i Lichtenstein – członkowie EFTA (obok Szwajcarii i Norwegii), ugrupowania ściśle współpracującego z UE na podstawie kilku umów wielostronnych. Zasadnicze znaczenie ma szczególnie umowa o utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), który obejmuje UE 27 oraz Norwęgę, Islandię i Lichtenstein (od 1995 r.). Z tego względu w większości oficjalnych publikacji Eurostatu, obok danych dla państw unijnych, podaje się także dane dla tych trzech państw. Stosunki między ugrupowaniami i państwami członkowskimi regulowane są przez wiele aktów prawnych, wykazując wysoki poziom formalizacji (warunkiem uczestnictwa w EOG jest niedyskryminowanie obywateli innych państw członkowskich w zakresie swobodnego przepływu osób⁹, kapitału i usług, swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz własności ziemi). Trwają także uzgodnienia w zakresie prawa wewnętrznego, co oznacza względną łatwość ewentualnego procesu akcesyjnego. Państwa te nie wykazują chęci integrowania się ze WE, Islandia głównie z powodu dominacji w gospodarce sektora morskiego, podlegającego w UE restrykcyjnym regulacjom (np. bezwzględny zakaz połowów wielorybów), natomiast Lichtenstein jest związany od 1923 r. unią celną ze Szwajcarią, w obiegu znajduje się także frank szwajcarski i tym samym swoje członkostwo w UE uzależnia od postawy Szwajcarii.

Nieco niższy poziom sformalizowania dotyczy relacji UE z drugą grupą państw obejmującą enklawy graniczące jedynie z państwami UE – Andorę, Monako, San Marino i Watykan. Monako jest od 1865 r. połączone unią celną z Francją

⁸ W 2006 r. pojawiła się jednak w polityce istotna zmiana – nowy premier W. Janukowycz ogłosił nowe priorytety polityki zagranicznej odmienne od euroatlantyckiej linii prezydenta W. Juszczenki.

⁹ Z tego powodu Norwegia wprowadziła dwuletni (wstępnie) okres przejściowy dla pracowników z nowych krajów członkowskich UE, analogicznie do rozwiązań zastosowanych większości krajów UE.

(doprecyzowaną konwencją z 1963 r.), posiada skomplikowany system rozliczeń z Francją dotyczący przychodów z podatków pośrednich, z zasady premierem jest obywatel francuski i znaczna część obowiązującego prawa francuskiego ma w księstwie moc obowiązującą. W istocie dzięki temu na terenie księstwa obowiązuje większa część *acquis communautaire*. Księstwo Monako zawarło oficjalną umowę ze WE w sprawie obowiązywania na jego terenie waluty euro. Podobne związki dotyczą Włoch z republiką San Marino i Watykanem. Porozumienie z 1992 r. między EWG a San Marino określa zasadę niedyskryminacji pracowników oraz swobodę przepływu większości produktów, a do rozwiązywania problemów ustanowiono Komitet Współpracy. San Marino i Watykan zawarły ze WE osobne porozumienia w sprawie wykorzystywania euro jako środka cyrkulacji, uzyskując nawet prawo bicia w niewielkim nakładzie własnych monet euro. Wyrazem zinstytucjonalizowania wzajemnych kontaktów jest akredytowanie przez Watykan nuncjusza papieskiego przy WE w Brukseli. W rezultacie tej współpracy po 1 stycznia 2007 r. euro jest oficjalnym środkiem płatniczym nie w 13, lecz w 16 krajach europejskich. Faktycznie obowiązuje w 17 krajach (Andora wprowadziła do obiegu euro bez odpowiedniej umowy; podobnie uczyniły Czarnogóra i Kosowo, które oficjalnie jest częścią Serbii, natomiast niektóre terytoria OCT – np. St. Pierre et Miquelon – także legalizowały użytkowanie euro w formie umowy ze WE). Również Andora, będąc zgodnie z konstytucją krajem półsuwerennym (władzę sprawują wspólnie biskup z Urgel w Hiszpanii oraz prezydent Francji), znajduje się w ścisłym związku z Hiszpanią i Francją i jest częścią wspólnotowej unii celnej z indywidualnymi rozwiązaniami dotyczącymi produktów rolnych (porozumienie celne jest zarządzane przez specjalną komisję). Z tego wynika, iż poziom związków z UE czterech mikropaństw europejskich upoważnia do stwierdzenia o ich quasi-członkostwie we Wspólnotach. Nie należy jednak oczekiwać formalnej akcesji do UE ze względu na ograniczone możliwości pełnego uczestnictwa przedstawicieli tak małych społeczności we wszystkich gremiach wspólnotowych oraz z powodu przewidywanych problemów dla unijnego systemu prawnego i procedury podejmowania decyzji [Bainbridge, Teasdale 1998, s. 153-155].

Bliższe formalnej akcesji mogą być państwa pierwszej grupy, a jedyną barierą jest ich uwarunkowana względami ekonomicznymi i świadomościowymi niechęć do pogłębienia obecnego stanu zintegrowania ze WE. W całej grupie państw EFTA nie można wykluczyć, iż Norwegia zdecyduje się na trzecie referendum w tej sprawie. Przeciwnicy integracji stanowili większość w zarówno pierwszym referendum (w 1972 r. – 53,6% ludności), jak i w drugim (w 1994 r. – 52,5% [Bainbridge, Teasdale 1998, s. 162]). Zadecydowała postawa ludności związanej z gospodarką morską (znaczna flota handlowa i rybacka – sprzeczności interesów są podobne jak w przypadku Islandii) oraz z rolnictwem. W 1994 r. proces negocjacyjny dobiegł jednak końca, co oznacza, iż Norwegia miała wówczas, a obecnie posiada, znaczną część *acquis communautaire*. Także Szwajcaria, która do tej pory nie angażowała się w jakichkolwiek ugrupowaniach i organizacjach międzynarodowych (na członkostwo w MFW i Banku Światowym zdecydowała się dopiero w 1992 r.) i od-

rzuciła w referendum przynależność do EOG, nie wyklucza przyszłego uczestnictwa w UE. Wypowiedź przedstawiciela rządu szwajcarskiego z pierwszej połowy 2005 r., iż Szwajcaria nie pozostanie wyspą trwale otoczoną przez Unię Europejską, była pewnym zaskoczeniem, lecz wpisuje się we wnioski o członkostwo złożony już w 1992 r. (przed referendum w sprawie EOG). Jedną z barier, poza zawsze niepewnym wynikiem głosowań publicznych w sprawach międzynarodowych w tym kraju, jest niechęć do przepuszczania przez własne terytorium tranzytowego towarowego ruchu drogowego. System prawny tego kraju respektuje większą część dorobku unijnego, co powoduje, iż nawet będąc poza EOG, Szwajcaria rozpięła we wrześniu 2005 r. referendum w sprawie swobody przepływu pracowników z nowych krajów członkowskich UE. Za decyzją szwajcarską podąży Lichtenstein, lecz z powodu swoich rozmiarów zapewne nie zostanie objęty oficjalnymi procedurami akcesyjnymi.

7. Problem Cypru Północnego

Konflikt między Grecją a Turcją z 1974 r. na tle *enosis*, czyli chęci zjednoczenia Cypru z Grecją, spowodował oderwanie przez armię turecką 40% powierzchni kraju. Ustanowiono tam Turecką Republikę Cypru Północnego uznawaną jako podmiot prawa międzynarodowego wyłącznie przez Turcję. Władze Republiki Cypru oraz społeczność międzynarodowa przez niemal trzydzieści lat bezskutecznie naciskały na Turcję, aby doprowadziła przedstawicieli Północy do rokowań w sprawie ponownego zjednoczenia wyspy. Długotrwała izolacja Północy spowodowała, iż ta część wyspy (zamieszkała przez ok. 200 tys. osób wobec ponad 700 tys. mieszkańców Południa) poziom PKB *per capita* ma trzykrotnie mniejszy niż Republika Cypru. Unia Europejska, licząc na zjednoczenie Cypru, w skorygowanym rozporządzeniu na temat perspektywy budżetowej na lata 2000-2006 uwzględniła wariant zarówno pokojowego rozstrzygnięcia kwestii zjednoczenia Cypru, jak i oznaczający utrzymanie istniejącego *status quo*¹⁰. Zdecydowano się przeprowadzić w końcu kwietnia 2004 r. (na tydzień przed powiększeniem UE) referendum na temat zjednoczenia obu części wyspy. Dało ono zaskakujący wynik: Turcy mieszkający na Północy okazali się zwolennikami zjednoczenia, natomiast Grecy z Południa – jego przeciwnikami. Dla Greków warunkiem zjednoczenia było wcześniejsze wycofanie wojsk tureckich z Północy oraz uznanie przez Turcję Republiki Cypru. Wcześniejsza niechęć Turków do przystąpienia do negocjacji powodowała ignorowanie przez UE nieuznawanego rządu na Północy i jednocześnie wspieranie w różnych formach Republiki Cypru. W tej sytuacji UE

¹⁰ Por. [Proposal for... 2003, s. 10-11]. Modyfikacja ram finansowych okazała się niezbędna po zamknięciu negocjacji akcesyjnych z dziesiątką nowych państw podczas szczytu w Kopenhadze 12-13 grudnia 2002 r. Była to jedyna korekta uchwalonych wcześniej ram finansowych, a jedyną przyczyną umieszczenia dwóch wariantów budżetu była niepewność rozstrzygnięcia politycznego na Cyprze.

zrewidowała politykę wobec Północy, obejmując ją pewnymi formami wsparcia ekonomicznego, stanowiącego podstawę ewentualnego zjednoczenia wyspy (zapewne na zasadzie republiki federacyjnej). Dalsze zmiany zależą przede wszystkim od Turcji, która musi spełnić postulaty Greków cypryjskich, jeśli chce wejść w przyszłości do UE. W rezultacie można oczekiwać zjednoczenia wyspy w perspektywie najbliższych kilku lat i powiększenia UE o jeden niewielki region.

8. Pozaunijne regiony państw członkowskich

Zgodnie z postanowieniami art. 299.4 TWE [*Prawo Unii...* 2005, s. 164] traktat nie ma zastosowania do:

- duńskich Wysp Owczych,
- brytyjskich Wysp Normandzkich i Wyspy Man,
- brytyjskich stref suwerennych na Cyprze.

Nie wyróżniono w tym artykule traktatu Gibraltaru i Szpicbergenu oraz Grenlandii, która przez ponad dekadę była regionem wspólnotowym. Teoretycznie każdy z tych regionów mógłby zostać niemal natychmiast włączony do UE. Trudno oczekiwać jednak, że terytoria te zrezygnują ze specjalnego statusu, jaki posiadają (raje podatkowe¹¹, specyficzny system prawny powodujący masowe rejestrowanie firm działających na rynkach międzynarodowych, strefy wolnocłowe i atrakcje turystyczne, gospodarka morska itp.), lecz nie można tego również wykluczyć.

9. Podsumowanie

Celem artykułu było ukazanie nietypowych kierunków pogłębiania się współpracy Unii Europejskiej z krajami otoczenia. Zasadnicze kontrowersje i spory będą jednak dotyczyć poszerzania UE o kraje, które już zgłosiły oficjalne wnioski o członkostwo. Po przyjęciu do UE 10 nowych państw członkowskich pojawiły się mocno akcentowane głosy dotyczące powstrzymania procesu dalszego rozszerzania. Jest to uwarunkowane wieloma czynnikami ekonomicznymi, kulturowymi i politycznymi. Niezależnie od zapatrywań rządzących, politycy nie mogą lekceważyć tych głosów. Jednak zamknięcie się UE w granicach 27 państw mogłoby się okazać zbyt groźne dla stabilności politycznej Europy ze względu na groźbę radykalizacji postaw politycznych na obrzeżach UE. W celu dopełnienia obrazu należy przypomnieć, iż występują różne grupy państw aspirujących do UE:

- kraje wchodzące (*acceding countries*) – Bułgaria i Rumunia,
- kraje kandydujące (*candidate countries*) – Chorwacja i Turcja i była jugosłowiańska republika Macedonia (po opóźnieniach z powodów politycznych

¹¹ Polskie przepisy podatkowe specyfikują terytoria europejskie, do których mają pełne zastosowanie przepisy podatkowe związane z VAT.

w październiku 2005 r. oficjalnie przystąpiono do negocjacji akcesyjnych z Chorwacją i Turcją),

- potencjalne kraje kandydackie (*potential candidate countries*) – zachodnie Balkany obejmujące 5 krajów – Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Serbię, Czarnogórę oraz Kosowo¹².

Członkami UE w najbliższej perspektywie budżetowej 2007-2013 stanie się, oprócz Bułgarii i Rumunii, zapewne tylko Chorwacja. Członkostwo pozostałych państw będzie możliwe dopiero w drugiej połowie drugiej dekady. Rozszerzanie UE o państwa WNP i kraje śródziemnomorskie może stać się realne w bardzo odległej perspektywie.

Literatura

- Bainbridge T., Teasdale A., *Leksykon Unii Europejskiej*, Wyd. Platan, Kraków 1998.
Perspektywy finansowe na lata 2007-2013. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, KoM (2004) 487, Bruksela 2004.
Prawo Unii Europejskiej, Wyd. Park Sp. z o.o., Bielsko-Biała 2005.
Proposal for a Decision of the European Parliament and the Council on the Adjustment of the Financial Perspective for Enlargement, CoM (2003) 70, Bruksela, 11 listopada 2003.
The Economist: Świat w liczbach 2005, Studio Emka, Warszawa 2005.

EUROPEAN UNION AND ITS SURROUNDINGS – SPATIAL RANGE AND DIRECTIONS OF SPECIAL CO-OPERATION

Summary

The enlargement of the EU with Turkey is very popular in mass media and covers all other problems connected with expanding of the EU including the region of West Balkans. In the next ten years the number of member countries will probably exceed 30. Usually no one remembers that the UE could change its range without changing the number of its members. The case of including German Landers could be repeated by Northern Cyprus. Among priorities of the European Foreign and Security Policy could be found strengthening of the European political and economic stability by for example co-operation with neighbour countries and developing ones – former colonies. This paper brings nearer these less known forms of co-operation (countries and territories ENP, AKP, OCT). It is difficult to expect to raise these issues on the level of full integration in the medium-term but in further future it cannot be excluded because right now EU lies on 5 continents.

Leszek Cybulski – dr, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

¹² Kosowo nie jest podmiotem prawa międzynarodowego, lecz rozpoczęcie procesu akcesyjnego jest możliwe na zasadach Rezolucji nr 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ (www.europa.eu.int/comm/enlargement/candidate/htm).