



SYLWIA KATARZYNA MAZUR

Universidade Católica Portuguesa

ORCID: 0000-0002-9596-0797

sylwiakmazur@gmail.com

Wybrane aspekty ewolucji procesu rozszerzania Unii Europejskiej z perspektywy prawnej

Selected Aspects of the Evolution of the European Union's Enlargement Process from a Legal Perspective

Słowa kluczowe:

Unia Europejska,
członkostwo, rozszerzenie,
kryteria kopenhaskie

Keywords:

European Union,
membership, enlargement,
Copenhagen criteria

Wybrane aspekty ewolucji procesu rozszerzania Unii Europejskiej z perspektywy prawnej

Celem artykułu jest zaprezentowanie konturów ewolucji procesu akcesji do Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej *per se*. Choć kwestie związane z członkostwem państw w organizacjach międzynarodowych są jednym z fundamentalnych zagadnień prawa międzynarodowego, to już sam proces przygotowania do akcesji nie został zgłębiony. W przypadku Unii Europejskiej jest on jednak kluczowy, gdyż uruchamia stosowanie ewoluującego zbioru przepisów unijnych i umacnia pozycję UE jako potęgi normatywnej.

Selected Aspects of the Evolution of the European Union's Enlargement Process from a Legal Perspective

The aim of the article is to outline the evolution of the accession process to the European Union as an international organization *per se*. While issues related to a states' membership in international organizations are among the fundamental topics of international law, the process of preparing a state for accession is not as widely discussed. In the case of the European Union, however, this process is crucial as it triggers the application of an evolving body of EU regulations and strengthens the EU's position as a normative power.

Wprowadzenie*

Historia Unii Europejskiej oraz jej akty prawne nie pozostawiają wątpliwości, że rozszerzenie jest nieodłącznym elementem jej funkcjonowania¹. Choć Wspólnoty, a później Unia nie miały strategii, która wyraźnie wskazywałaby kierunki czy tempo tego procesu, to ewoluował on przez lata. Początkowo rozszerzenie umożliwiało państwom trzecim zostanie stroną traktatów założycielskich, by z czasem przeistoczyć się w proces, w którym Unia aktywnie angażuje się w przygotowanie państwa kandydującego do członkostwa, a finalnie renacjonalizować się pod wpływem niesłabnącego zainteresowania ze strony państw wschodnio- i południowoeuropejskich oraz *enlargement fatigue*².

Po akcesji Chorwacji w 2013 r. rozszerzanie UE zostało praktycznie zamrożone³. Brak woli politycznej nie tylko nie sprzyjał reformom w państwach aspirujących do członkostwa, ale też przyczynił się do osłabienia wpływu Unii w regionie. Na niewiele zdały się nowa strategia dla Bałkanów Zachodnich⁴ i propozycje zmian w metodologii rozszerzenia, wychodzące

- * Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego o nr UIDP/04859/2020 finansowanego ze środków Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- 1 R. Balfour, C. Stratulat, *The Enlargement of the European Union*, „European Policy Centre” [online], 10 XII 2012 [dostęp: 18 V 2024]: <https://www.epc.eu/content/PDF/2012/The_enlargement_of_the_EU.pdf>.
 - 2 Ch. Hillion, *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2010 (Report, 6): <https://www.sieps.se/en/publications/2010/the-creeping-nationalisation-of-the-eu-enlargement-policy-20106/Sieps_2010_6.pdf> [dostęp: 5 XI 2024].
 - 3 Axel Sotiris Walldén stwierdził, że proces rozszerzenia znajdował się w stanie śmierci klinicznej, a Nathalie Tocci nawet dobitniej – że był martwy. Zob.: A. S. Walldén, *The Demise of EU Enlargement Policy*, Hellenic Foundation for European Foreign Policy, Athens 2017, s. 21; N. Tocci, *Enlargement's Back on the Political Agenda*, „Politico” [online], 20 VI 2023 [dostęp: 26 IV 2024]: <<https://www.politico.eu/article/enlargements-back-on-the-political-agenda/>>.
 - 4 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie*, Komisja Europejska, Strasburg, 6 II 2018, COM(2018) 65 final: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d284b8de-0c15-11e8-966a-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF> [dostęp: 26 IV 2024].

m.in. ze stolic państw członkowskich⁵. Kolejną próbę ożywienia omawianego procesu Komisja Europejska podjęła już pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen, która w lutym 2020 r. zaprezentowała zrewidowaną metodologię skupiającą się na państwach bałkańskich, które po wstrzymaniu procesu akcesyjnego Turcji były wówczas jedynymi kandydatami⁶. Zrewidowana metodologia z jednej strony zakłada przedstawianie wyraźnych i wymiernych zachęt dla obywateli państw aspirujących, a z drugiej – środków, które „sankcjonowałyby wszelkie poważne lub przedłużające się opóźnienia lub regres w realizacji reform czy spełnienia wymogów procesu przystąpienia”⁷.

Bodziec do przyspieszenia działań przyszedł z zewnątrz. Napaść Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. wywołała tektoniczną zmianę w historii współczesnej Europy⁸ i jej geopolityczne przebudzenie⁹. Unia zdecydowała się na przedstawienie ścieżki akcesyjnej państwom, którym pod wpływem

- 5 W listopadzie 2019 r. francuski rząd przedstawił dokument dotyczący reformy: *Non-Paper. Reforming the European Union Accession Process*, [Gouvernement de la République française, Paris], listopad 2019 [dostęp: 11 IV 2024]: <<https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>>.
- 6 W czerwcu 2018 r. Rada oznajmiła, że w związku z regresem demokracji, praw podstawowych, praworządności i niezależności sądownictwa Turcja oddaliła się od Unii Europejskiej, a zatem żaden rozdział negocjacyjny nie może zostać otwarty ani zamknięty. Zob. *Council Conclusions: Enlargement and Stabilisation and Association Process*, Council of the European Union, Brussels 2018: <<https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>> [dostęp: 21 IV 2024]. Warto zwrócić uwagę, że do zamrożenia procesu Parlament Europejski wzywał już w listopadzie 2016 r. w związku z naruszaniem praw podstawowych przez turecki rząd. Zob. *Freezing the Negotiations on Turkey's Accession to the European Union*, „European Parliament” [online], 30 XI 2016 [dostęp: 4 IV 2024]: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-009001_EN.html>.
- 7 *Bardziej wiarygodny, dynamiczny i strategiczny proces akcesyjny – Komisja przedstawia swoje propozycje*, „Komisja Europejska” [online], 5 II 2020 [dostęp: 28 II 2024]: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_20_181>.
- 8 *Informal Meeting of the Heads of State or Government. Versailles Declaration 10 and 11 March 2022*, European Council, Versailles, 11 III 2022: <<https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>> [dostęp: 11 III 2024].
- 9 J. Borrell, *Europe in the Interregnum: Our Geopolitical Awakening after Ukraine*, „European Union External Action” [online], 24 III 2022 [dostęp: 11 III 2024]: <https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine_en>.

rosyjskich działań groziła okupacja lub destabilizacja. Chodziło nie tylko o stowarzyszeniowe trio, ale i Bałkany Zachodnie. Obecnie w procesie rozszerzenia uczestniczy 10 państw – 9 kandydujących i 1 potencjalny kandydat – a ich akcesja stanowić będzie kontynuację kursu obranego na kopenhaskim szczycie Rady Europejskiej w 1993 r., gdzie podjęto kierunkową¹⁰ decyzję w sprawie państw stowarzyszonych¹¹. Już teraz można jednak zaobserwować cechy charakterystyczne dla obecnego procesu, jak choćby próbę zagwarantowania nieodwracalności reform w obszarze praworządności czy nacisk na skoordynowanie polityk zagranicznych ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Potwierdza to tezę o głębokim zakorzenieniu procesu rozszerzenia w sytuacji geopolitycznej, a tym samym o konieczności dostosowania do niej procesu akcesyjnego.

Wspomniane ożywienie oraz obchodzona niedawno dwudziesta rocznica największego rozszerzenia UE w historii służą nie tylko refleksji teoretycznej, ale i stworzeniu punktu odniesienia w kontekście historycznym. Celem artykułu jest zaprezentowanie ewolucji procesu przystępowania państw do Unii Europejskiej z perspektywy prawnej. Wykorzystana zostanie do tego przede wszystkim metoda doktrynalna. Według Brunona De Witte obejmie ona m.in. analizę praktyk instytucjonalnych, które nie opierają się wyłącznie na normach prawnych¹². Należy również zaznaczyć, że choć akcesja do UE była i jest regulowana przepisami ramowymi, co tworzy przestrzeń do interpretacji, to Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odegrał dotychczas minimalną rolę w wykładni przepisów akcesyjnych. Mimo że w obecnym kontekście debacie o rozszerzeniu towarzyszą rozmowy na temat reformy traktatowej, to w poniższym tekście wątek ten zostanie pominięty, gdyż wymaga odrębnych rozważań¹³.

10 J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 61.

11 *European Council in Copenhagen 21–22 June 1993. Conclusion of the Presidency*, European Council, Copenhagen 1993: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>> [dostęp: 8 III 2024].

12 B. De Witte, *Legal Methods for the Study of EU Institutional Practice*, „European Constitutional Law Review” 2022, vol. 18, s. 638.

13 Konieczność reformowania Unii równoległe z procesem jej rozszerzania została już odnotowana zarówno przez Radę Europejską, jak i Komisję Europejską. Parlament Europejski przeprowadził własne wewnętrzne analizy dotyczące podejścia wobec perspektywy rozszerzonej Unii.

Rozszerzanie Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej

Mimo że w doktrynie nie ma zgody co do powszechnie akceptowanej definicji organizacji międzynarodowej¹⁴, to Unia Europejska z pewnością spełnia kryteria wyróżniające organizacje międzynarodowe spośród pozostałych podmiotów prawa międzynarodowego. Po pierwsze, jest stowarzyszeniem podmiotów prawa międzynarodowego, w tym wypadku państw. Po drugie, powstała na mocy traktatu założycielskiego. Po trzecie, dąży do osiągnięcia zamierzonych celów. Po czwarte, dysponuje organami, które są w stanie generować odrębną *volonté distincte*¹⁵.

Deklaracja Roberta Schumana zakładała, że projekt integracji europejskiej będzie otwarty dla państw, które wyrażą chęć wzięcia w nim udziału. Wszystkie trzy Wspólnoty Europejskie funkcjonowały w formule otwartej z określonym kryterium geograficznym. Art. 98 *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*, art. 237 *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą* i art. 205 *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej* stanowiły, że państwo europejskie może się ubiegać o członkostwo we Wspólnocie (EWG, Euroatomie) lub przystąpić do *Traktatu ustanawiającego* (EWWiS). Akcesja do EWG i Euroatomu odbywała się na podstawie umowy międzynarodowej, a przystąpienie do EWWiS – na podstawie decyzji Rady. Pierwsze wnioski o członkostwo złożone zostały już w 1961 r. przez Zjednoczone Królestwo, Danię i Irlandię. W tym samym roku ukazał się raport Birkelbacha dotyczący warunków stowarzyszenia i członkostwa. Stwierdzono w nim, że nawiązania do coraz ściślejszej unii z preambuły traktatu rzymskiego (*une union sans cesse plus étroite*) powinny być interpretowane jako polityczne kryterium członkostwa, wymagające od państwa aspirującego uznania zasad, które jako warunki przystąpienia wskazała Rada Europy.

Traktat z Maastricht wprowadził jednolitą podstawę prawną przyjmowania państw do UE. W traktacie z Amsterdamu do kryterium geograficznego dodano z kolei warunek stanowiący, że aspirujące państwo musi szanować wartości wskazane w art. F (1), czyli wolność, demokrację,

14 J. R. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 166.

15 J. Wouters i in., *International Law. A European Perspective*, Bloomsbury Publishing, London 2020, s. 256.

prawa człowieka i podstawowe wolności oraz praworządność. Choć zasada ta była już obecna w praktyce, to wraz z reformą umocowano ją w prawie pierwotnym UE. Procedura uzyskania członkostwa pozostała bez zmian – państwo aspirujące musiało złożyć wniosek do Rady, która podejmowała decyzję jednomyślnie po skonsultowaniu jej z Komisją i otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego. W świetle obowiązującego traktatu z Lizbony ramy prawne rozszerzenia UE stanowią art. 49 TUE określający, które państwa mogą się ubiegać o członkostwo, oraz art. 2 TUE określający wartości leżące u podstaw Unii, które zgodnie z art. 49 muszą być szanowane przez państwo aspirujące do członkostwa¹⁶. Po wejściu w życie traktatu z Lizbony państwa kandydujące przystępują do jednolitej i spójnej organizacji międzynarodowej¹⁷, podczas gdy państwa dużego rozszerzenia aspirowały do trójfilarowej struktury, którą czekała gruntowna reforma ustrojowa mająca przebiegać równolegle z procesem rozszerzenia¹⁸.

Traktatowe i pozatraktatowe kryteria rozszerzenia

W świetle art. 49 TUE o członkostwo w Unii Europejskiej mogą aplikować tylko państwa. Zgodnie z kryterium geograficznym może to być wyłącznie państwo europejskie, choć żaden unijny dokument nie definiuje granic kontynentu. W 1992 r. Komisja Europejska odnotowała, że wspólne doświadczenia, bliskość, idee, wartości i historyczne interakcje nie mieszczą się w prostej formule i że trudno byłoby wskazać granice UE, bo będą się one kształtować jeszcze przez wiele lat¹⁹. Parlament Europejski uznał z kolei, że kryterium europejskości może być rozumiane w kategoriach geograficznych, kulturowych lub politycznych²⁰. Art. 49 TUE stanowi także, że w procesie

16 Dotychczas na podstawie traktatu lizbońskiego sfinalizowano przystąpienie Chorwacji.

17 Zgodnie z art. 47 TUE Unia ma osobowość prawną.

18 J. Barcz, *Polskie doświadczenia z okresu negocjacji akcesyjnych w dziedzinie instytucjonalnej i ich znaczenie dla państw obecnie aspirujących do członkostwa w UE*, „Studia Prawnicze” 2024, nr 1 (229), s. 15.

19 *Europe and the Challenge of Enlargement*, Commission of the European Communities, Brussels 1992: <https://www.europarl.europa.eu/summits/lisbon/li3_en.pdf> [dostęp: 9 IV 2024].

20 *Briefing No. 23. Legal Questions of Enlargement*, „European Parliament” [online], 19 V 1998 [dostęp: 3 III 2024]: <https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/23a2_en.htm>.

brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską. Jest to oczywiste nawiązanie do kryteriów przyjętych w 1993 r. na szczycie w Kopenhadze, które stały się podstawą rozszerzenia UE po upadku Związku Radzieckiego. Tak szerokie sformułowanie pozwala jednak Radzie Europejskiej na modyfikację kryteriów akcesyjnych i tym samym stwarza możliwość zmiany procedury traktatowej²¹.

Na wspomnianym szczycie w Kopenhadze Rada Europejska uznała, że państwa z Europy Środkowo-Wschodniej mogą zostać członkami UE pod pewnymi warunkami, które minimalizowały ryzyko, że staną się politycznie niestabilne lub będą ekonomicznym obciążeniem dla pozostałych członków²². Pomimo ogólności kryteria te stały się centralnym punktem debat dotyczących akcesji²³ i nie tylko drogowskazem dla reform w państwach aspirujących do członkostwa, lecz także swoistym zabezpieczeniem dla aktualnych członków Unii. W ich świetle państwo kandydujące musi osiągnąć stabilność w obszarze instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, respektowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości. Po drugie, powinno mieć sprawną gospodarkę rynkową, która umożliwia sprostanie naciskom konkurencji i sił rynkowych wewnątrz Unii. Po raz pierwszy w historii kryteria członkostwa odnosiły się do gospodarki rynkowej²⁴, co było nieuniknione w kontekście akcesji krajów, które przez ponad cztery dekady funkcjonowały w tym obszarze w modelu centralnego sterowania. W myśl trzeciego kryterium państwo powinno być zdolne do wywiązywania się ze zobowiązań członkowskich, w szczególności z realizacji celów unii politycznej, gospodarczej i monetarnej²⁵. Dwa lata później Rada Europejska wskazała, że strategia przedakcesyjna dla państw z Europy Środkowo-Wschodniej powinna być zintensyfikowana poprzez

21 S. Fortunato, *Article 49. [Accession to the Union]*, [w:] *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, ed. H.-J. Blanke, S. Mangiameli, Springer, Berlin-Heidelberg 2013, s. 1363.

22 H. Grabbe, *Profiting from EU Enlargement*, „Centre for European Reform” [online], 1 VI 2001 [dostęp: 18 V 2024]: <<https://www.cer.eu/publications/archive/report/2001/profitting-eu-enlargement>>.

23 A. Mayhew, *Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations with the Central and Eastern European Candidate Countries*, Sussex 2000 (SEI Working Paper, 39), s. 6.

24 S. Fortunato, *Article 49...*, s. 1363.

25 *European Council in Copenhagen...*

rozwój gospodarki rynkowej, dostosowanie struktur administracyjnych oraz stworzenie stabilnego środowiska ekonomicznego i monetarnego²⁶.

Konkluzje ustanowione na szczycie w Kopenhadze wskazywały także, że UE powinna brać pod uwagę własną zdolność do przyjęcia nowych członków, tak aby proces rozszerzenia był zbalansowany z impetem integracyjnym. Pojęcie zdolności absorpcyjnej nie zostało jednak nigdzie zdefiniowane ani oficjalnie dodane jako kryterium. Początkowo było nawet ignorowane ze względu na swoją prostotę²⁷. Tuż po dużym rozszerzeniu na koncepcję tę powołano się w odnowionej strategii rozszerzenia z 2006 r., gdzie zaznaczone zostało, że w celu utrzymania zdolności integracyjnej²⁸ państwa przystępujące do UE muszą być zdolne do wzięcia na siebie wszystkich obowiązków związanych z członkostwem, a Unia musi być zdolna do efektywnego funkcjonowania i rozwoju²⁹. Po akcesji Bułgarii i Rumunii toczyła się z kolei debata o zdolności do zapewnienia nowym państwom członkowskim instytucjonalnego i politycznego wsparcia, które umożliwiłoby im pełną integrację³⁰. Także w obecnym kontekście Rada Europejska podkreśla, że do przystąpienia muszą być gotowe zarówno państwa kandydujące, jak i UE, a procesy dostosowawcze powinny przebiegać równolegle po obu stronach³¹.

Wzrost roli wartości ze szczególnym uwzględnieniem praworządności

Znaczenie praworządności w procesie akcesyjnym po raz pierwszy zaznaczone zostało w kryteriach kopenhaskich. Obecnie pierwsze z nich, a zarazem kluczowe, umocowane jest w art. 2 TUE. Praworządność zajmuje istotne

26 *Madrid European Council 15 And 16 December 1995. Presidency Conclusions*, „European Council” [online], 1995 [dostęp: 8 III 2024]: <https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#enlarge>.

27 S. Fortunato, *Article 49...*, s. 1365.

28 Chociaż w konkluzjach mowa jest o absorpcji nowych członków, to obecnie Rada Europejska używa określenia *zdolność integracyjna*.

29 *Brussels European Council 14/15 December 2006. Presidency Conclusions*, Council of the European Union, Brussels 2007: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/92202.pdf> [dostęp: 13 III 2024].

30 S. Fortunato, *Article 49...*, s. 1365.

31 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie oraz przeglądów polityki*, Komisja Europejska, Bruksela 2024, COM(2024) 146 final: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0146>> [dostęp: 28 III 2024].

miejsce wśród wymienionych tam wartości, gdyż koncepcja integracji europejskiej teoretycznie wyklucza możliwość członkostwa państwa niepraworządnego³². Choć obawy o stan praworządności w potencjalnych państwach członkowskich pojawiały się przed dużym rozszerzeniem³³, to problem ten nabrał szczególnego znaczenia w kontekście akcesji Bułgarii i Rumunii. Oba te państwa po przystąpieniu do UE objęte były Mechanizmem Kooperacji i Weryfikacji, który pozwolił monitorować reformy dotyczące systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i zorganizowaną przestępczością³⁴. Zamknięto go dopiero w 2023 r.

Ramy przygotowane dla Turcji i Chorwacji w 2005 r. wprowadziły do procesu negocjacji rozdz. 23, który obejmuje sądownictwo i prawa podstawowe. Tym samym obok rozdz. 24, który porusza kwestie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, powstał drugi rozdział dotyczący praworządności. W świetle zrewidowanej metodologii oba wchodzi w skład klastra podstawowego (*Fundamentals*), który jest otwierany jako pierwszy i zamykany jako ostatni. Postęp państwa kandydującego w obszarze tego klastra determinuje tempo całego procesu negocjacji. Zaproponowany przez Komisję Europejską odnowiony konsensus w sprawie rozszerzenia³⁵ zwiększył uwagę poświęcaną praworządności, a reformowanie administracji i sądownictwa oraz walki z korupcją miało być wymagane już na wczesnym etapie negocjacji³⁶. W procesie akcesyjnym Chorwacji jedną z nowości było także wprowadzenie otwierających wzorców dla rozdz. 23 i 24.

Po zamknięciu czterech ostatnich rozdziałów negocjacyjnych z Chorwacją (w tym 23.) Komisja Europejska zaproponowała dwuletnie opóźnienie w przyjęciu tego państwa. Zgodnie z traktatem akcesyjnym Chorwacja miała przystąpić do UE 1 lipca 2013 r., ale do tego czasu Komisja miała

32 J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje...*, s. 41–42.

33 Obawy te okazały się uzasadnione. W odpowiedzi na kryzys praworządności, m.in. w Polsce i Węgrzech, Unia Europejska przygotowała zestaw środków służących nie tylko monitorowaniu. Znalazły się wśród nich dialog praworządnościowy Rady, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości czy *Rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności*.

34 Bułgaria była w mechanizmie do 2019 r., a Rumunia – do 2022.

35 Chorwacja pozostaje jedynym krajem, który zamknął negocjacje akcesyjne według standardów strategii rozszerzenia z 2006 r.

36 *Brussels European Council...*

monitorować przyjęte przez nią zobowiązania, przede wszystkim w obszarach związanych z praworządnością³⁷. Gdyby Chorwacja ich nie realizowała, KE miała przesłać władzom w Zagrzebiu pisma z wczesnymi ostrzeżeniami i mogła także zaproponować Radzie podjęcie odpowiednich środków jeszcze przed akcesją³⁸. Pomimo wprowadzenia mechanizmu monitorowania przedakcesyjnego Chorwacja nie była objęta monitorowaniem poakcesyjnym, jak miało to miejsce w przypadku Bułgarii i Rumunii.

Także na obecnym etapie KE zaznacza, że przygotowanie kandydatów do członkostwa wymaga położenia nacisku na zasadnicze reformy w takich obszarach jak praworządność, gospodarka oraz funkcjonowanie instytucji demokratycznych i administracji publicznej. Nie bez powodu jako pierwsza wymieniana jest praworządność, stanowi bowiem „zasadniczy aspekt transformacji demokratycznej i kluczowy punkt odniesienia, na podstawie którego UE ocenia postępy krajów objętych procesem rozszerzenia na drodze do członkostwa”³⁹. Istotne problemy państw członkowskich w obszarze praworządności sprawiły, że Unia wprowadziła zestaw środków służących monitorowaniu sytuacji, m.in. coroczny raport o stanie praworządności. Jego ostatnia edycja uwzględnia cztery państwa kandydujące⁴⁰, ale w przyszłości ma obejmować wszystkie państwa będące w procesie⁴¹. Obecnie

37 Monitorowanie obejmowało sądownictwo, walkę z korupcją, prawa podstawowe, sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo, w tym zarządzanie granicami, oraz politykę konkurencji.

38 *Opinia Komisji z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wniosku Republiki Chorwacji o przystąpienie do Unii Europejskiej*, Dz.U. UE, L.2012.112.3.

39 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Komunikat z 2020 r. w sprawie polityki rozszerzenia UE*, Komisja Europejska, Bruksela 2020, COM(2020) 660 final: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0660>> [dostęp: 2 IV 2024].

40 Są to Albania, Czarnogóra, Macedonia Północna i Serbia. Zob. *Rule of Law Report 2024. Country Chapter Abstracts and Recommendations*, European Commission, European Union 2024: <https://commission.europa.eu/document/download/606e97d6-718c-4589-b7e6-8708c6132be8_en?filename=6.2_1_58128_count_chap_abstracts_and_recomm_en.pdf> [dostęp: 10 XI 2024].

41 U. von der Leyen, *Europe's Choice Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029*, Strasbourg, 18 VII 2024: <https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf> [dostęp: 18 XI 2024].

Komisja Europejska komunikuje kandydatom, że pełne przyjęcie i promowanie wartości unijnych oznacza także dostosowanie się w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴².

Nacjonalizacja procesu akcesji

Choć traktaty założycielskie Wspólnot ze swej natury były otwarte, to na przestrzeni lat państwa członkowskie stały się swoistymi strażnikami kontrolującymi proces akcesji i tworzącymi dodatkowe warunki, które muszą spełnić państwa kandydujące⁴³. Pomimo silnego zakotwiczenia procedury w unijnym systemie instytucjonalnym⁴⁴ dominujący głos mają bez wątpienia państwa członkowskie, które w świetle art. 49 TUE podejmują kluczowe decyzje jednomyślnie jako Rada w składzie głów państw lub szefów rządów państw członkowskich⁴⁵. To Rada decyduje o przyznaniu statusu państwa kandydującego, wszczęciu negocjacji akcesyjnych oraz zatwierdzeniu ich ram. Co więcej, państwo członkowskie może powstrzymać Radę, do której adresuje się wniosek o członkostwo, przed zwróceniem się o opinię Komisji, która jest wymagana w myśl art. 49 TUE⁴⁶. W doktrynie pojawił się jednak głos, że użycie w art. 49 TUE określenia *państwa członkowskie*, a nie *wysokie umawiające się strony*, świadczy o tym, że w przy-

42 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2024 Communication on EU Enlargement Policy*, European Commission, Brussels 2024, COM(2024) 690 final: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/7c67aed6-e7c2-47de-b3f8-b3edd26a3e26_en?filename=COM_2024_690_1_EN_ACT_part1_v11.pdf> [dostęp: 14 XI 2024].

43 Ch. Hillion, *The Creeping...*

44 S. Fortunato, *Article 49...*, s. 1369. Szczególną rolę zajmuje Komisja Europejska, która nie tylko monitoruje przygotowania państw kandydujących, lecz także opracowuje strategię przedakcesyjną.

45 Zastanawiać może fakt, że traktat z Lizbony nie wprowadził do procedury akcesyjnej Rady Europejskiej, która od jego wejścia w życie ma status unijnej instytucji. Zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje...*, s. 59.

46 Taka sytuacja miała miejsce po złożeniu wniosku przez Albanie, kiedy niemiecki rząd zablokował wniosek Rady do Komisji Europejskiej, twierdząc, że najpierw musi skonsultować sprawę z krajowym parlamentem.

padku rozszerzenia państwa członkowskie działają w kontekście unijnego porządku prawnego, a nie w swoim indywidualnym interesie⁴⁷.

Negocjacje akcesyjne odbywają się pomiędzy ministrami i ambasadorami państw członkowskich oraz państwem kandydującym w formule konferencji międzyrządowej. Negocjacje ani ich poszczególne rozdziały nie mogą zostać zamknięte, dopóki nie godzą się na to wszystkie rządy państw członkowskich. Ma to szczególne znaczenie w świetle obowiązującej zasady, że „nic nie jest ustalone, dopóki wszystko jest nieustalone”, która oznacza, że państwo kandydujące nie może zostać przyjęte, dopóki nie zamknie się wszystkich rozdziałów negocjacyjnych. Rada musi także jednomyślnie zatwierdzić projekt traktatu akcesyjnego. W finalnym etapie wszystkie państwa członkowskie muszą podpisać traktat akcesyjny i ratyfikować go zgodnie z krajowymi wymaganiami konstytucyjnymi. Kosmetyczna wydaje się wprowadzona traktatem z Lizbony poprawka, że wniosek o członkostwo trafia nie tylko do Parlamentu Europejskiego, lecz także do parlamentów krajowych. Nie ma to jednak wpływu na proces akcesyjny, gdyż ostatnim nie przyznano w tym zakresie żadnych uprawnień.

Pozycję państw członkowskich wyraźniej wzmocniła zrewidowana metodologia⁴⁸, której jednym z filarów jest silniejsze sterowanie polityczne mające na celu wzmocnienie dialogu politycznego i strategicznego na wysokim szczeblu przez organizację międzyrządowych konferencji oraz intensyfikację kontaktów na poziomie ministerialnym⁴⁹. Dodatkowo KE zaproponowała, by państwa członkowskie angażowały się w monitorowanie i weryfikowanie procesu z udziałem narodowych ekspertów i żeby obserwacje te włączać do corocznego raportu⁵⁰. Państwa członkowskie mogą też wnioskować, by Komisja odpowiednio zareagowała na stagnację lub poważne pogorszenie sytuacji w procesie reform państwa kandydującego.

47 U. Everling, *Zur Stellung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union als „Herren der Verträge“*, [w:] *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Hrsg. U. Beyerlin i in., Springer, Berlin–Heidelberg 1995, s. 1161, 1176.

48 W świetle zrewidowanej metodologii proces negocjacyjny podzielony został na 33 rozdziały pogrupowane w 6 klastrow.

49 *Bardziej wiarygodny...*

50 Dokument ten, publikowany zazwyczaj w październiku lub listopadzie, jest szczegółową ewaluacją postępów poczynionych przez państwa kandydujące w odniesieniu do partnerstwa akcesyjnego. Na jego podstawie Rada decyduje o dynamice negocjacji.

W skrajnej sytuacji to bowiem państwa członkowskie mogą zdecydować o wstrzymaniu negocjacji lub nawet o ich całkowitym zawieszeniu⁵¹.

Asymetria ta funkcjonuje do finalnego etapu procesu akcesyjnego, którym jest podpisanie traktatu. W 2005 r. do francuskiej konstytucji wprowadzona została poprawka nakazująca przeprowadzenie referendum w przypadku każdej akcesji do UE. Ostatecznie usunięto ją jednak w 2008 r. W przypadku utrzymania takiego przepisu lub wprowadzenia podobnego w innym państwie członkowskim akcesja państwa, które zamknęło skomplikowany proces negocjacyjny, zależałaby od nastrojów politycznych w danym państwie członkowskim⁵², co znacząco podnosiłoby ryzyko odrzucenia kandydatury i podważało wiarygodność UE.

Znaczenie relacji sąsiedzkich pomiędzy państwami kandydującymi

Choć w wielu dokumentach instytucje unijne zaznaczają, że proces negocjacyjny jest zindywidualizowany i zależy od spełnienia przez kandydata określonych kryteriów⁵³, to z analizy wynika, że Unia Europejska preferuje negocjacje z państwami, które mają dobre relacje sąsiedzkie⁵⁴. Już w konkluzjach z Essen przywódcy państw członkowskich podkreślili znaczenie współpracy pomiędzy państwami stowarzyszonymi dla promocji rozwoju gospodarczego oraz dobrych relacji sąsiedzkich⁵⁵. Przed dużym rozszerzeniem sztandarowym przykładem budowania dobrych relacji sąsiedzkich

51 Zrewidowana metodologia przewiduje także zmniejszenie zakresu i intensywności finansowania (z wyjątkiem wsparcia udzielanego społeczeństwu obywatelskiemu) oraz wstrzymanie lub wycofanie korzyści płynących z bliższej integracji, takich jak dostęp do unijnych programów lub jednostronne koncesje na dostęp do rynku.

52 F. Emmert, S. Petrovi, *The Past, Present, and Future of EU Enlargement*, „Fordham International Law Journal” 2014, vol. 37, issue 5, s. 1415.

53 *Posiedzenie Rady Europejskiej (23 i 24 czerwca 2022 r.) – konkluzje*, Rada Europejska, Bruksela 2022: <<https://www.consilium.europa.eu/media/57463/2022-06-2324-euco-conclusions-pl.pdf>> [dostęp: 2 IV 2024].

54 A. Staab, *The European Union Explained. Institutions – Actors – Global Impact*, Indiana University Press, Bloomington 2013, s. 36.

55 *Resolution on the Strategy of the European Union to Prepare for the Accession of the Countries of Central and Eastern Europe, with a View to the European Council in Essen*, „European Parliament” [online], 30 XI 1994 [dostęp: 12 III 2024]: <www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/301194_en.htm>.

w celu osiągnięcia wspólnych korzyści stała się powołana przez liderów Czechosłowacji, Polski i Węgier Grupa Wyszehradzka, której celem było wdrażanie reform wymaganych do uzyskania członkostwa w organizacjach euroatlantyckich⁵⁶. Choć współpraca w ramach tego gremium nie zawsze była modelowa, to finalnie wszystkie państwa dołączyły do Unii w 2004 r., także dzięki wsparciu, które Polska, Węgry i Czechy udzieliły Słowacji po upadku rządu Vladimíra Mečiara w 1998 r.⁵⁷

Na kwestię stosunków sąsiedzkich zwrócono także uwagę w zrewidowanej metodologii, która wprowadziła dla państw kandydujących dwa dodatkowe kryteria – regionalnej współpracy oraz dobrych relacji sąsiedzkich służących rozwiązaniu bilateralnych konfliktów, w tym dyspacie pomiędzy Kosowem a Serbią. W kontekście budowania stosunków sąsiedzkich kluczowy jest także fakt, że proces ten może trwać także po akcesji. Przykładem jest tutaj zbliżenie pomiędzy Zjednoczonym Królestwem a Irlandią. Partycypacja obu tych państw we wspólnym rynku przyczyniła się do zniesienia kontroli na granicach. Unia zainwestowała także we współpracę transgraniczną, a dzięki spotkaniom władz możliwe było budowanie zaufania pomiędzy obiema stronami⁵⁸. Dla kontrastu w dalszym ciągu nierozwiązany pozostaje konflikt o Zatokę Pirańską pomiędzy Słowenią a Chorwacją⁵⁹.

Obecnie polityka UE względem Bałkanów Zachodnich realizowana jest w formie procesu stabilizacji i stowarzyszenia, w którym szczególnie

56 V. Havel, L. Wałęsa, J. Antall, *Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*, Wyszehrad, 15 II 1991: <<https://www.gov.pl/attachment/f702fd5f-a0d6-4c67-ac85-906c329f5172>> [dostęp: 31 VII 2024].

57 L. Macek, *What is Left of the „Visegrád Group”?*, Jacques Delors Institute, marzec 2021 (Policy Brief), s. 3.

58 D. Phinnemore, K. Hayward, *UK Withdrawal („Brexit”) and the Good Friday Agreement*, European Parliament, European Union 2017: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596826/IPOL_STU%282017%29596826_EN.pdf> [dostęp: 14 V 2024].

59 W styczniu 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że nie ma w tej kwestii jurysdykcji, ale zaznaczył, że w świetle art. 4 (3) TUE państwa powinny doprowadzić do prawnego rozwiązania sporu zgodnie z obowiązującym prawem międzynarodowym. Zob. *Republika Słowenii przeciwko Republice Chorwacji. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 31 stycznia 2020 r.*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, [Luksemburg], 31 I 2020, C-457/18, ECLI:EU:C:2020:65.

nacisk położono na współpracę regionalną, w tym oparty o cztery swobody wspólny rynek regionalny. Komisja Europejska podkreśliła, że w przypadku państw z Bałkanów Zachodnich relacje międzysąsiedzkie są kluczowe dla procesu rozszerzenia⁶⁰, choć należy mieć w pamięci, że w 2005 r. wykluczyła możliwość kolejnego rozszerzenia o wiele państw⁶¹. Trwająca wojna z Rosją ma z kolei przełożenie na relacje Ukrainy z jej sąsiadami, m.in. ze stowarzyszeniowego trio⁶². Mołdawia, która sama jest obiektem rosyjskiej presji, udzieliła Ukrainie wsparcia humanitarnego oraz pomocy w obszarze bezpieczeństwa energetycznego i łączności, a oprócz tego okazała solidarność w głosowaniach nad rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Gruzja natomiast pomimo wspierania Ukrainy na forum ONZ nie przyłączyła się do sankcji przeciwko Rosji. Wszystkie trzy państwa w dalszym ciągu współpracują jednak w ramach Partnerstwa Wschodniego.

Środki uelastyczniające

Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza prawa i obowiązki nie tylko dla państw, lecz także dla obywateli, podmiotów gospodarczych i organizacji. Jak wspomniano wyżej, od dnia akcesji nowe państwo członkowskie związane jest przepisami traktatów oraz prawa wtórnego. Przez wzgląd na złożoność procesów akcesyjnych Unia zezwoliła na stosowanie środków uelastyczniających, co ma znaczenie w sytuacji, gdy państwa, które dołączyły w późniejszym etapie jej istnienia, pozbawione są możliwości korzystania

60 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2024 Communication...*, s. 16.

61 *Communication from the Commission – 2005 Enlargement Strategy Paper*, European Commission, Brussels, 9 XI 2005, COM/2005/0561 final: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52005DC0561>> [dostęp: 4 IV 2024].

62 *Association Trio: Memorandum of Understanding between the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Georgia and the Ministry of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova*, „Ministry of Foreign Affairs of Ukraine” [online], 17 V 2021 [dostęp: 26 IV 2024]: <<https://mfa.gov.ua/en/news/association-trio-memorandum-understanding-between-ministry-foreign-affairs-georgia-ministry-foreign-affairs-and-european-integration-republic-moldova-and-ministry-foreign-affairs-ukraine>>.

z klauzuli *opt-out*⁶³. Warto jednak zauważyć tutaj, że w obliczu potencjalnej reformy towarzyszącej rozszerzeniu może się pojawić postulat całkowitego zniesienia *opt-outów*⁶⁴.

Kluczowym środkiem są mające ułatwiać integrację okresy przejściowe, trudno bowiem oczekiwać, by nowo przyjęte państwo zdolne było stosować pełne *acquis* od momentu akcesji. Określają czas, w którym państwo członkowskie jest wyłączone spod obowiązywania określonych regulacji prawa unijnego, i stanowią swoiste przedłużenie przedakcesyjnej warunkowości⁶⁵. W wymiarze społecznym służyły także chłodzeniu obaw przed członkostwem w państwach kandydujących. Zastosowano je przy rozszerzeniach w 2004, 2007 i 2013 r.

Warunkowość została przedłużona w traktacie akcesyjnym Bułgarii i Rumunii, które w 2007 r. nadal zmagaly się z problemami w obszarze praworządności. W ich przypadku zastosowano tzw. superklauzulę, która pozwalała na opóźnienie akcesji o dwanaście miesięcy⁶⁶, gdyby „istniały przekonujące dowody, że stan przygotowań do przyjęcia i wprowadzenia w życie dorobku” rodzi poważne ryzyko, iż jedno z państw jest ewidentnie nieprzygotowane, by spełnić wymogi członkostwa. Decyzję w tej sprawie mogła podjąć jednomyślnie Rada na podstawie zalecenia Komisji⁶⁷. Zważywszy na znaczne różnice pomiędzy obecnymi kandydatami a państwami członkowskimi, można założyć, że superklauzula zostanie wykorzystana w przyszłych rozszerzeniach.

63 Klauzula *opt-out* dotyczy m.in. układu z Schengen (w przypadku Irlandii), unii gospodarczej i walutowej oraz obrony (w przypadku Danii), a także przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości (w przypadku Danii i Irlandii).

64 W 2019 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie wyeliminowania trwałych *opt-outów* z unijnego prawa. Zob. *EU Integration: MEPs Want to End Permanent Opt-Outs from EU Law*, „European Parliament” [online], 17 I 2019 [dostęp: 7 V 2024]: <<https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20190109IPR23023/eu-integration-meps-want-to-end-permanent-opt-outs-from-eu-law>>.

65 K. Inglis, *The Union's Fifth Accession Treaty: New Means to Make Enlargement Possible*, „Common Market Law Review” 2004, No. 41, s. 937–973.

66 Z 1 I 2007 na 1 I 2008 r.

67 Protokół dotyczący warunków i uzgodnień w sprawie przyjęcia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, L 157/29.

Podsumowanie

W artykule wykazano, że każde rozszerzenie Unii Europejskiej wiąże się z wprowadzeniem dodatkowej warstwy regulacji i koniecznych dostosowań dla późniejszych kandydatów, aczkolwiek rozwiązanie przyjęte w trakcie danego rozszerzenia niekoniecznie musi obowiązywać przy kolejnych, jak stało się w przypadku mechanizmu współpracy i weryfikacji. Na przestrzeni dekad widać, że procedura akcesyjna jest w swej naturze asymetryczna, gdyż to państwo aspirujące musi wykazać się inicjatywą dołączenia do UE, a w procesie negocjacyjnym zaakceptować przepisy unijnego prawa, zanim będzie je mogło kształtować, co nabiera szczególnego znaczenia w kontekście ciągle powiększającego się *acquis*. To z kolei – w połączeniu z różnicami ekonomicznymi i systemowymi państw aspirujących – zwiększa rolę warunkowości w całym procesie, a w konsekwencji przekłada się na... asymetryczność procesu. Państwa aspirujące do członkostwa w Unii Europejskiej decydują się na ten żmudny proces, którego przedłużenie jest skutkiem pogłębiania się integracji, szczególnie po rozwinięciu wspólnego rynku, i to nie tylko ze względów geopolitycznych i ekonomicznych, ale także z obawy przed niepewnością pozostania poza UE, gdy inni do niej dołączają. Choć więc warunki przystąpienia *prima facie* wydają się nieracjonalne, to państwa godzą się na nie, gdyż korzyści z członkostwa są znaczące⁶⁸.

Bibliografia

- Association Trio: Memorandum of Understanding between the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Georgia and the Ministry of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova*, „Ministry of Foreign Affairs of Ukraine” [online], 17 V 2021 [dostęp: 26 IV 2024]: <<https://mfa.gov.ua/en/news/association-trio-memorandum-understanding-between-ministry-foreign-affairs-georgia-ministry-foreign-affairs-and-european-integration-republic-moldova-and-ministry-foreign-affairs-ukraine>>.
- Balfour R., Stratulat C., *The Enlargement of the European Union*, „European Policy Centre” [online], 10 XII 2012 [dostęp: 18 V 2024]: <https://www.epc.eu/content/PDF/2012/The_enlargement_of_the_EU.pdf>.

68 A. Moravcsik, M. A. Vachudova, *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, „East European Politics and Societies” 2003, vol. 17, issue 1, s. 43.

- Barcz J., *Polskie doświadczenia z okresu negocjacji akcesyjnych w dziedzinie instytucjonalnej i ich znaczenie dla państw obecnie aspirujących do członkostwa w UE*, „Studia Prawnicze” 2024, nr 1 (229).
- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Bardziej wiarygodny, dynamiczny i strategiczny proces akcesyjny – Komisja przedstawia swoje propozycje, „Komisja Europejska” [online], 5 II 2020 [dostęp: 28 II 2024]: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_20_181>.
- Borrell J., *Europe in the Interregnum: Our Geopolitical Awakening after Ukraine*, „European Union External Action” [online], 24 III 2022 [dostęp: 11 III 2024]: <https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine_en>.
- Briefing No. 23. *Legal Questions of Enlargement*, „European Parliament” [online], 19 V 1998 [dostęp: 3 III 2024]: <https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/23a2_en.htm>.
- Brussels European Council 14/15 December 2006. *Presidency Conclusions*, Council of the European Union, Brussels 2007: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/92202.pdf> [dostęp: 13 III 2024].
- Communication from the Commission – 2005 Enlargement Strategy Paper, European Commission, Brussels, 9 XI 2005, COM/2005/0561 final: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52005DC0561>> [dostęp: 4 IV 2024].
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2024 Communication on EU Enlargement Policy, European Commission, Brussels 2024, COM(2024) 690 final: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/7c67aed6-e7c2-47de-b3f8-b3edd26a3e26_en?filename=COM_2024_690_1_EN_ACT_part1_v11.pdf> [dostęp: 14 XI 2024].
- Council Conclusions: *Enlargement and Stabilisation and Association Process*, Council of the European Union, Brussels 2018: <<https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>> [dostęp: 21 IV 2024].
- Crawford J. R., *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- De Witte B., *Legal Methods for the Study of EU Institutional Practice*, „European Constitutional Law Review” 2022, vol. 18.
- Emmert F., Petrovi S., *The Past, Present, and Future of EU Enlargement*, „Fordham International Law Journal” 2014, vol. 37, issue 5.
- EU Integration: MEPs Want to End Permanent Opt-Outs from EU Law, „European Parliament” [online], 17 I 2019 [dostęp: 7 V 2024]: <<https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20190109IPR23023/eu-integration-meps-want-to-end-permanent-opt-outs-from-eu-law>>.
- Europe and the Challenge of Enlargement, Commission of the European Communities, Brussels 1992: <https://www.europarl.europa.eu/summits/lisbon/li3_en.pdf> [dostęp: 9 IV 2024].

- European Council in Copenhagen 21–22 June 1993. Conclusion of the Presidency*, European Council, Copenhagen 1993: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>> [dostęp: 8 III 2024].
- Everling U., *Zur Stellung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union als „Herren der Verträge“*, [w:] *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Hrsg. U. Beyerlin i in., Springer, Berlin–Heidelberg 1995.
- Fortunato S., *Article 49. [Accession to the Union]*, [w:] *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, ed. H.-J. Blanke, S. Mangiameli, Springer, Berlin–Heidelberg 2013.
- Freezing the Negotiations on Turkey's Accession to the European Union*, „European Parliament” [online], 30 XI 2016 [dostęp: 4 IV 2024]: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-009001_EN.html>.
- Grabbe H., *Profiting from EU Enlargement*, „Centre for European Reform” [online], 1 VI 2001 [dostęp: 18 V 2024]: <<https://www.cer.eu/publications/archive/report/2001/profitting-eu-enlargement>>.
- Havel V., Wałęsa L., Antall J., *Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*, Wyszehrad, 15 II 1991: <<https://www.gov.pl/attachment/f702fd5f-a0d6-4c67-ac85-906c329f5172>> [dostęp: 31 VII 2024].
- Hillion Ch., *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2010 (Report, 6): <https://www.sieps.se/en/publications/2010/the-creeping-nationalisation-of-the-eu-enlargement-policy-20106/Sieps_2010_6.pdf> [dostęp: 5 XI 2024].
- Informal Meeting of the Heads of State or Government. Versailles Declaration 10 and 11 March 2022*, European Council, Versailles, 11 III 2022: <<https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>> [dostęp: 11 III 2024].
- Inglis K., *The Union's Fifth Accession Treaty: New Means to Make Enlargement Possible*, „Common Market Law Review” 2004, No. 41.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Komunikat z 2020 r. w sprawie polityki rozszerzenia UE*, Komisja Europejska, Bruksela 2020, COM(2020) 660 final: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0660>> [dostęp: 2 IV 2024].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie*, Komisja Europejska, Strasburg, 6 II 2018, COM(2018) 65 final: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d284b8de-0c15-11e8-966a-01aa-75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF> [dostęp: 26 IV 2024].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie oraz przeglądów polityki*, Komisja

- Europejska, Bruksela 2024, COM(2024) 146 final: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0146>> [dostęp: 28 III 2024].
- Leyen U. von der, *Europe's Choice Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029*, Strasbourg, 18 VII 2024: <https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf> [dostęp: 18 XI 2024].
- Macek L., *What is Left of the „Visegrád Group”?*, Jacques Delors Institute, marzec 2021 (Policy Brief).
- Madrid European Council 15 And 16 December 1995. Presidency Conclusions, „European Council” [online], 1995 [dostęp: 8 III 2024]: <https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#enlarge>.
- Mayhew A., *Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations with the Central and Eastern European Candidate Countries*, Sussex 2000 (SEI Working Paper, 39).
- Moravcsik A., Vachudova M. A., *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, „East European Politics and Societies” 2003, vol. 17, issue 1.
- Non-Paper. *Reforming the European Union Accession Process*, [Gouvernement de la République française, Paris], listopad 2019 [dostęp: 11 IV 2024]: <<https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>>.
- Opinia Komisji z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wniosku Republiki Chorwacji o przystąpienie do Unii Europejskiej, Dz.U. UE, L.2012.112.3.
- Phinnemore D., Hayward K., *UK Withdrawal („Brexit”) and the Good Friday Agreement*, European Parliament, European Union 2017: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596826/IPOL_STU%20282017%2029596826_EN.pdf> [dostęp: 14 V 2024].
- Posiedzenie Rady Europejskiej (23 i 24 czerwca 2022 r.) – konkluzje, Rada Europejska, Bruksela 2022: <<https://www.consilium.europa.eu/media/57463/2022-06-2324-euco-conclusions-pl.pdf>> [dostęp: 2 IV 2024].
- Protokół dotyczący warunków i uzgodnień w sprawie przyjęcia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, L 157/29.
- Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt, Hrsg. U. Beyerlin i in., Springer, Berlin–Heidelberg 1995.
- Republika Słowenii przeciwko Republice Chorwacji. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 31 stycznia 2020 r., Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, [Luksemburg], 31 I 2020, C-457/18, ECLI:EU:C:2020:65.
- Resolution on the Strategy of the European Union to Prepare for the Accession of the Countries of Central and Eastern Europe, with a View to the European Council in Essen, „European Parliament” [online], 30 XI 1994 [dostęp: 12 III 2024]: <www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/301194_en.htm>.
- Rule of Law Report 2024. Country Chapter Abstracts and Recommendations, European Commission, European Union 2024: <https://commission.europa.eu/document/download/606e97d6-718c-4589-b7e6-8708c6132be8_en?filename=6.2_1_58128_count_chap_abstracts_and_recomm_en.pdf> [dostęp: 10 XI 2024].

- Staab A., *The European Union Explained. Institutions – Actors – Global Impact*, Indiana University Press, Bloomington 2013.
- Tocci N., *Enlargement's Back on the Political Agenda*, „Politico” [online], 20 VI 2023 [dostęp: 26 IV 2024]: <<https://www.politico.eu/article/enlargements-back-on-the-political-agenda/>>.
- The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, ed. H.-J. Blanke, S. Mangiameli, Springer, Berlin–Heidelberg 2013.
- Walldén A. S., *The Demise of EU Enlargement Policy*, Hellenic Foundation for European Foreign Policy, Athens 2017.
- Wouters J., Ryngaert C., Ruys T., Baere G. de, *International Law. A European Perspective*, Bloomsbury Publishing, London 2020.