



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 169 (1917), 2 grudnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Znaczenie sprzeciwu Francji wobec rozszerzenia UE o Macedonię Północną i Albanie

Łukasz Jurczyszyn

*Francja sprzeciwiła się rozpoczęciu rozmów akcesyjnych UE z Macedonią Północną i Albanie. Głównym powodem weta była niechęć francuskiego społeczeństwa do dalszego rozszerzenia. Przyjęcie nowych członków stoi też w sprzeczności z jednym z priorytetów Emmanuela Macrona – uważa on, że zanim nastąpi rozszerzenie UE, należy pogłębić jej integrację. Propozycja reformy procesu akcesyjnego, przedstawiona przez Francję w połowie listopada br., nie oznacza zmiany jej polityki, niechętniej rozszerzeniu.*

W październiku br. w wyniku weta Francji – wspieranej przez Danię i Holandię – Rada Europejska nie zdołała osiągnąć porozumienia w sprawie otwarcia negocjacji akcesyjnych z Macedonią Północną i Albanie. Stało się tak, mimo że oba państwa spełniły wszystkie warunki, a Komisja i Parlament Europejski przedstawiły Radzie UE pozytywne rekomendacje w tej sprawie.

Francja wielokrotnie wyrażała na forum unijnym swój sceptycyzm wobec rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych obu państw. Sprzeciw – w kontrze do pozytywnego stanowiska 25 państw – zaskoczył jednak jej europejskich partnerów i instytucje UE. Weto Emmanuela Macrona wynika zarówno z kontekstu wewnątrz krajowego, jak i z priorytetów polityki europejskiej Francji.

**Wewnętrzne przyczyny sprzeciwu Francji.** Bardzo ważnym powodem weta były obawy o dalszą utratę poparcia społecznego wśród Francuzów z powodu ich niechęci wobec rozszerzenia. Według badań (Ifop, 2019) 2/3 Francuzów jest przeciwnych zbyt szybkiemu rozszerzeniu UE, a 42% (YouGov, 2018) uważa, że UE nie powinna przyjmować nowych członków. Większość obywateli (60%) uznaje, że nie jest już możliwe przyjmowanie nowych imigrantów z powodu różnic co do wartości i problemów z integracją (Ifop, 2019). Albańczycy to druga grupa narodowościowa pod względem składanych wniosków o azyl (w 2018 r. w sumie 9683 wniosków, z czego 8,4% przyjętych) – u Francuzów rodzi to obawy, że po rozszerzeniu pojawiłaby się nowa fala imigracji z Albanii.

Zablokowanie rozmów akcesyjnych przez Macrona pomogło uwiarygodnić jego nową strategię polityczną. Polega ona na tym, że prezydent podporządkowuje się wyrażanej w sondażach opinii obywateli. Strategia ta jest kluczowa dla odbudowy jego poparcia po kryzysie tzw. żółtych kamizelek. Po 2,5 roku rządzenia Macron utracił 34 pkt proc. poparcia społecznego (z 64% do 30%) i jest pod tym względem na równi z Marine Le Pen (28% do 27%).

Testem wyborczym dla Macrona po wyborach europejskich przegranych ze Zjednoczeniem Narodowym (ZN) będą zaplanowane na marzec 2020 r. wybory samorządowe. Pierwsze sondaże wskazują na możliwość porażki kandydatów La République en Marche! (LRM), którzy mogą liczyć na ok. 8% poparcia w porównaniu z ok. 40% dla kandydatów opozycji. W kampanii obóz Macrona będzie musiał się mierzyć z drażliwymi społecznie tematami, które mogą zaszkodzić LRM.

Innym wewnętrznym uwarunkowaniem weta Macrona jest fakt, że w wyborach prezydenckich w 2022 r. jego główną rywalką będzie najprawdopodobniej Le Pen. Tak jak w przypadku wyborów europejskich partia Macrona chce umieścić rywalizację z ZN w centrum strategii kampanijnej. Weto w sprawie rozszerzenia UE służyło neutralizacji wzrastającej popularności Le Pen w elektoracie prawicowym. Jej partia wyraźnie sprzeciwia się rozszerzeniu, upatrując w nim jedną z głównych przyczyn osłabienia projektu europejskiego. Z kolei Republikanie mniej koncentrują się na poprzednich etapach rozszerzenia, a bardziej sprzeciwiają się kolejnym, w tym dołączeniu państw bałkańskich do UE. Socjaliści – którzy doświadczają obecnie poważnego kryzysu przywództwa i znacznych spadków poparcia – pozostają szczególnie podzieleni w tej kwestii. Jedynie młodsze skrzydło partii, reprezentowane przez Raphaëla Glucksmanna, zdaje się przychylnie rozmowom akcesyjnym, w szczególności wobec Serbii.

**Imperatyw polityki europejskiej Macrona.** Weto Macrona jest zgodne z forsowaną przez niego europejską polityką pogłębiania integracji, która ma być reakcją na brexit. Według niej najpierw należy usprawnić funkcjonowanie Unii w aktualnym kształcie, a następnie rozważyć przyjmowanie nowych członków. Macron jest niechętny rozszerzeniu z trzech głównych powodów.

Po pierwsze, uważa, że UE powinna najpierw zreformować procedury akcesyjne, a dopiero potem rozpoczynać negocjacje z państwami kandydackimi. Francuski prezydent kwestionuje m.in. metodologię oceny ich sytuacji wewnętrznej (np. stan praworządności, poziom korupcji). Dlatego zwrócił się do KE o zlecenie jeszcze jednego raportu o stanie reform w obu państwach. Ponadto w obliczu krytyki weta [Francja zaproponowała 15 listopada br. reformę procesu akcesyjnego w formie pięciostronicowego dokumentu \(non-paper\)](#). Nie stanowi ona jednak zmiany głównego kierunku francuskiej polityki, niezmiennie niechętniej rozszerzeniu. W propozycjach Francji chodzi bardziej o odroczenie niż o zreformowanie tego procesu, co związane jest z możliwością cofnięcia negocjacji do uprzednio zamkniętych faz rozmów czy ich zamrożenia w wyniku niespełnienia przez państwo unijnych kryteriów.

Po drugie, strona francuska uznaje, że oba państwa nie są gotowe do rozpoczęcia negocjacji w sprawie uzyskania statusu członka UE. Zdaniem Macrona różnią się one od UE pod względem standardów praworządności czy zwalczania korupcji. Prezydent zakwestionował tym samym rekomendację Komisji dotyczące rozpoczęcia negocjacji z tymi państwami. Stwierdziła ona, że wypełnione zostały stawiane przez UE warunki – Albania wprowadziła kompleksową reformę sądownictwa, a Macedonia Północna zawarła porozumienie z Grecją i zmieniła nazwę państwa.

Po trzecie, Macron nie chce dopuścić do dalszego wzrostu znaczenia politycznego państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. Od początku prezydentury krytykuje zbyt pospieszne jego zdaniem rozszerzenie UE o państwa tego regionu i podkreśla różnice między zachodnimi i wschodnimi członkami UE. Ponadto – co ma znaczenie pod kątem ostatnich napięć w relacjach Francji z Niemcami – dalsze rozszerzenie UE o państwa tego regionu mogłoby wzmocnić pozycję RFN. Wynika to z zainicjowanego w 2014 r. przez to państwo procesu berlińskiego, którego jednym z zadań jest wspieranie rozszerzenia UE w regionie Bałkanów Zachodnich i realizacja ważnych dla Niemiec interesów ekonomicznych i politycznych. Należy jednak dodać, że w zaprezentowanym 27 listopada non-paperze nt. konferencji o przyszłości Europy Niemcy i Francja wspólnie proponują przeprowadzenie szerszej debaty publicznej, m.in. na temat przyszłości rozszerzenia UE.

**Wnioski i perspektywy.** Sprzeciw wobec niepopularnego w kraju rozszerzenia UE ma pomóc Macronowi w pozyskaniu dodatkowego elektoratu w rywalizacji z antyimigranckim Zjednoczeniem Narodowym. Podobnie należy odczytywać zaproponowaną przez Francję reformę procesu akcesyjnego, której celem jest raczej odroczenie dalszego rozszerzenia niż jego usprawnienie.

Biorąc pod uwagę podejście francuskiej opinii publicznej, niewielkie jest prawdopodobieństwo, że Macron zmieni stanowisko wobec rozszerzenia UE. Efektem będzie tworzenie się wokół prezydenta koalicji przeciw dalszemu rozszerzeniu, na czele z Holandią i Danią. Może to nie tylko pozbawić Unię jednego z jej najważniejszych narzędzi polityki zagranicznej, ale też pogłębić podziały między państwami członkowskimi. Ogranicza to możliwości odgrywania w UE roli przywódczej przez Francję. Może to prowadzić do jej narastających sporów z instytucjami unijnymi i z większością państw UE, które popierają rozszerzenie.

Decyzja Francji jest niekorzystna także z punktu widzenia Polski, która traktuje rozszerzenie priorytetowo. Członkostwo w UE wpływa na dobrobyt, bezpieczeństwo i demokratyzację państw regionu, ale też na stabilizację całej UE. Stąd Polska, wraz z Niemcami, Włochami, Austrią, Czechami, Słowacją i Słowenią, forsuje powrót do rozmów akcesyjnych UE z Macedonią Północną i Albanią. W liście z 19 listopada br. adresowanym do przewodniczącego KE szefowie dyplomacji tych państw (z wyjątkiem Niemiec) stwierdzili, że warunkiem poprawienia procedur akcesyjnych ma być otwarcie negocjacji akcesyjnych z Macedonią Północną i Albanią. Prawdopodobnie Francja może zaakceptować kompromis co do samego otwarcia negocjacji, ale będzie blokować ich postępy, np. domagając się uwzględnienia nowych warunków.

Weto Francji zwiększa też katalog rozbieżności w relacjach polsko-francuskich. Biorąc pod uwagę zbieżność stanowiska Polski i Niemiec wobec dalszego rozszerzania UE, weto Francji utrudni ożywienie współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego.