Parlament Europejski
2024-2029

Komisja Spraw Zagranicznych

2025/2110(INI)

11.11.2025

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie strategii rozszerzenia UE
(2025/2110(INI))

Komisja Spraw Zagranicznych

Sprawozdawca: Petras Auštrevičius

SPIS STREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

UZASADNIENIE 10

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie strategii rozszerzenia UE
(2025/2110(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 49,

– uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),

– uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z 23–24 czerwca 2022 r., 29–30 czerwca 2023 r., 26–27 października 2023 r., 14–15 grudnia 2023 r., 27 czerwca 2024 r. i 17 grudnia 2024 r. oraz konkluzje prezydencji Rady Europejskiej z Kopenhagi z 21–22 czerwca 1993 r., znane również jako kryteria kopenhaskie,

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie trzydziestolecia kryteriów kopenhaskich: nowy impuls dla polityki rozszerzenia UE[1],

– uwzględniając układy o stowarzyszeniu między UE a Albanią[2], Bośnią i Hercegowiną[3], Gruzją[4], Kosowem[5], Republiką Mołdawii[6] („Mołdawia”), Czarnogórą[7], Macedonią Północną[8], Serbią[9], Turcją[10] i Ukrainą[11],

– uwzględniając komunikat Komisji z dnia 4 listopada 2025 r. pt. „Komunikat z 2025 r. w sprawie polityki rozszerzenia UE” (COM(2025)0690) oraz poprzednie coroczne komunikaty w tej sprawie,

– uwzględniając swoje rezolucje w sprawie sprawozdań Komisji za lata 2023 i 2024 dotyczących Kosowa[12], Serbii[13], Albanii[14], Bośni i Hercegowiny[15], Macedonii

[1] Dz.U. C, C/2024/4173, 2.8.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4173/oj.
[2] Dz.U. L 107 z 28.4.2009, s. 166, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2009/332/oj.
[3] Dz.U. L 164 z 30.6.2015, s. 2, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2015/997/oj.
[4] Dz.U. L 261 z 30.8.2014, s. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2014/494/oj.
[5] Dz.U. L 71 z 16.3.2016, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2016/342/oj.
[6] Dz.U. L 260 z 30.8.2014, s. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2014/492/oj.
[7] Dz.U. L 108 z 29.4.2010, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2010/224/oj.
[8] Dz.U. L 84, s. 13, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2004/239(2)/oj.
[9] Dz.U. L 278 z 18.10.2013, s.16, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2013/490/oj.
[10] Dz.U. L 361 z 31.12.1977, s. 29, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/1964/732/oj.
[11] Dz.U. L 161 z 29.5.2014, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2014/295/oj.
[12] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0094.
[13] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0093.
[14] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0155.
[15] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0156.

Północne[16]j, Czarnogóry[17], Ukrainy[18], Mołdawii[19], Gruzji[20] i Turcji[21],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie pogłębienia integracji europejskiej z myślą o przyszłym rozszerzeniu[22],

– uwzględniając komunikat Komisji z dnia 20 marca 2024 r. pt. „Reformy poprzedzające rozszerzenie oraz przegląd polityki” (COM(2024)0146),

– uwzględniając swoje zalecenie z dnia 23 listopada 2022 r. dla Rady, Komisji i wiceprzewodniczącego Komisji / wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w sprawie nowej strategii rozszerzenia UE[23],

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1529 z dnia 15 września 2021 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III)[24],

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1449 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich[25],

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/792 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy[26],

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/535 z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego w Republice Mołdawii[27],

– uwzględniając konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach w dniach 19–20 czerwca 2003 r.,

– uwzględniając oświadczenia ze szczytów UE–Bałkany Zachodnie z 17 maja 2018 r. w Sofii, z 6 maja 2020 r. w Zagrzebiu, z 6 października 2021 r. w Brdzie pri Kranju, z 6 grudnia 2022 r. w Tiranie, z 13 grudnia 2023 r. w Brukseli i z 18 grudnia 2024 r. w Brukseli,

– uwzględniając proces berliński zapoczątkowany 28 sierpnia 2014 r.,

– uwzględniając wspólną deklarację ze szczytu Partnerstwa Wschodniego z 7 maja 2009 r. w Pradze, z 29–30 września 2011 r. w Warszawie, z 28–29 listopada 2013 r. w Wilnie, z 21–22 maja 2015 r. w Rydze, z 24 listopada 2017 r. w Brukseli i z 15 grudnia

[16] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0157.
[17] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0130.
[18] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0175.
[19] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0131.
[20] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0158.
[21] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0092.
[22] Dz.U. C, C/2024/6746, 26.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6746/oj.
[23] Dz.U. C 167 z 11.5.2023, s. 105.
[24] Dz.U. L 330 z 20.9.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[25] Dz.U. L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.
[26] Dz.U. L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj.
[27] Dz.U. L, 2025/535, 21.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/535/oj.

2021 r. w Brukseli,

– uwzględniając swoje zalecenie z dnia 19 czerwca 2020 r. dla Rady, Komisji i wiceprzewodniczącego Komisji / wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w sprawie Partnerstwa Wschodniego przed szczytem w czerwcu 2020 r.[28],

– uwzględniając rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 22 października 2025 r. w sprawie polaryzacji i zaostrzenia represji w Serbii rok po tragedii w Nowym Sadzie[29],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 lutego 2025 r. w sprawie pogarszającej się sytuacji politycznej w Gruzji[30],

– uwzględniając wspólny komunikat Komisji oraz wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa z dnia 29 listopada 2023 r. pt. „Stan stosunków politycznych, gospodarczych i handlowych między UE a Turcją” (JOIN(2023)0050),

– uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Regionów z dnia 2 kwietnia 2025 r. w sprawie pakietu rozszerzeniowego Komisji na 2024 r. – Bałkany Zachodnie i Turcja,

– uwzględniając sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 01/2022 z 10 stycznia 2022 r. pt. „Wsparcie UE na rzecz praworządności na Bałkanach Zachodnich – pomimo poczynionych wysiłków wciąż występują zasadnicze problemy”,

– uwzględniając sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2024 i 2025 r.,

– uwzględniając art. 55 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Zagranicznych (A10-0000/2025),

A. mając na uwadze, że w ostatnich latach niektóre kraje kandydujące poczyniły znaczne postępy w procesie przystąpienia do UE; mając na uwadze, że dziewięć z dziesięciu krajów, które obecnie chcą przystąpić do UE, ma status kraju kandydującego, a niektóre z nich posiadają go od wielu lat;

B mając na uwadze, że rozszerzenie jest jednym z potężniejszych narzędzi polityki zagranicznej i geopolitycznej UE oraz pozostaje główną siłą napędową długoterminowego bezpieczeństwa, pokoju, stabilności i dobrobytu w Europie opartych na wspólnych wartościach demokratycznych; mając na uwadze, że rozszerzenie stanowi historyczną szansę, która przynosi istotne korzyści społeczno-gospodarcze, polityczne i w dziedzinie bezpieczeństwa zarówno UE, jak i krajom objętym procesem rozszerzenia;

C. mając na uwadze, że pełnoskalowa wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa na kontynencie europejskim i poza nim;

[28] Dz.U. C 362 z 8.9.2021, s. 114.
[29] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0248.
[30] Dz.U. C, C/2025/2251, 29.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2251/oj.

D. mając na uwadze, że rozszerzenie jest procesem opartym na osiągnięciach, którego fundamentem pozostaje nieodwracalny postęp w dziedzinie praworządności, demokracji i podstawowych wartości;

Geostrategiczny wymiar rozszerzenia

1. przypomina, że rozszerzenie ma ogromne znaczenie strategiczne dla UE w obliczu pełnoskalowej wojny napastniczej Rosji przeciwko Ukrainie i innych wspólnych wyzwań geopolitycznych, które wymagają długoterminowej politycznej wizji demokratycznej i śmiałych decyzji;

2. przypomina, że na rozszerzeniu korzystają obecne, jak i przyszłe państwa członkowskie; podkreśla, że istnieje pilna polityczna potrzeba, by wykazać zaangażowanie UE w proces rozszerzenia; podkreśla, że rozszerzenie UE wzmocni bezpieczeństwo Europy; raz jeszcze podkreśla, że przyszłość Bałkanów Zachodnich, Ukrainy i Mołdawii jest w UE;

3. zwraca uwagę, że przystąpienie do UE jest kluczowym narzędziem propagowania demokracji, praworządności i poszanowania praw podstawowych oraz fundamentem wspierania pojednania i stabilności w regionie, zwiększania odporności i ochrony krajów kandydujących przed wrogą ingerencją zagraniczną; uważa, że utrzymanie i wzmocnienie polityki rozszerzenia jest niezbędne z punktu widzenia wpływu UE w regionie i poza nim, zwłaszcza w czasach większej niestabilności geopolitycznej;

Priorytety strategiczne rozszerzenia UE: proces oparty na osiągnięciach i warunkowość

4. podtrzymuje swoje stanowisko, że przystąpienie do UE musi zawsze być procesem opartym na osiągnięciach oraz że każdego kandydata należy ocenić na podstawie jego własnych osiągnięć pod kątem spełnienia kryteriów kopenhaskich, dostosowania do dorobku prawnego UE i spełnienia wszystkich dodatkowych warunków określonych w ramach rozszerzenia;

5. podkreśla, że praworządność, reformy demokratyczne, wolność mediów i poszanowanie praw podstawowych, w tym praw mniejszości, muszą stanowić podstawę procesu rozszerzenia, przy czym niezależność sądów, walka z korupcją oraz włączanie i wspieranie społeczeństwa obywatelskiego są zasadniczymi warunkami wstępnymi postępów na drodze do członkostwa w UE, zwłaszcza w czasach nasilania się tendencji autorytarnych;

6. zachęca kraje objęte procesem rozszerzenia, by dalej zdecydowanie i terminowo wdrażały niezbędne reformy oraz czyniły wymierne i nieodwracalne postępy, począwszy od podstaw procesu przystąpienia do UE; podkreśla, że trzeba nieustannie działać na rzecz wspierania pluralizmu mediów, obrony praw dziennikarzy i gwarantowania wolności słowa we wszystkich krajach objętych procesem rozszerzenia;

7. przypomina swoje stanowisko, zgodnie z którym dostosowanie się kraju kandydującego do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB) jest podstawowym wskaźnikiem jego zaangażowania na rzecz podstawowych wartości i zasad UE oraz gotowości do przyszłego członkostwa; wzywa wszystkie kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące do priorytetowego potraktowania szybkiego i pełnego

dostosowania się do WPZiB i przypomina, że kraj może przystąpić do UE tylko wtedy, gdy w pełni dostosuje się do WPZiB, w tym do unijnych środków ograniczających; podkreśla, że systematyczne niedostosowywanie się do WPZiB stanowi podstawową przeszkodę w przystąpieniu do UE; oczekuje, że kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące również w pełni dostosują się do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), w tym jej zasad, celów i misji, które stanowią zasadniczy element procesu akcesyjnego;

8. podkreśla, że współpraca regionalna jest warunkiem wstępnym przystąpienia do UE; podkreśla, że pojednanie prowadzące do stosunków dobrosąsiedzkich ma zasadnicze znaczenie dla udanego przystąpienia do UE; zaznacza ponadto, że nierozstrzygnięte kwestie dwustronne między UE a państwami trzecimi powinny należy rozwiązać dwustronnie i że nie można ich wykorzystywać, aby blokować proces akcesyjny krajów kandydujących;

9. podkreśla, że podejście oparte na osiągnięciach może obejmować zamrożenie negocjacji akcesyjnych w przypadku regresu w zakresie podstawowych wartości, przy czym negocjacje można wznowić dopiero po osiągnięciu znacznych postępów w reformach; podkreśla, że kraje osiągające słabe wyniki w dziedzinie rządów demokratycznych muszą stawić czoła konsekwencjom, aby proces akcesyjny pozostał rzeczywiście oparty na osiągnięciach; przypomina, że UE musi aktywnie wspierać filary demokratyczne w krajach kandydujących, aby zwiększyć ich stabilność i tempo reform; wzywa Komisję, aby ustanowiła grupę monitorującą uważnie przyglądającą się sytuacji w krajach kandydujących, w których występuje regres pod względem podstawowych wartości;

Zapewnienie skutecznego funkcjonowania rozszerzonej Unii

10. uważa, że proces przygotowań do rozszerzenia powinien przebiegać równolegle w UE i w krajach objętych procesem rozszerzenia, aby zagwarantować, że rozszerzona Unia będzie funkcjonować skutecznie;

11. ponawia swój apel do instytucji UE i państw członkowskich o przeprowadzenie niezbędnych reform, aby uniknąć sytuacji, w której ich brak będzie opóźniał przystąpienie nowych państw członkowskich;

12. ponawia swój apel o zwiększenie zdolności UE do działania za pomocą wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną w obszarach istotnych dla procesu akcesyjnego, w szczególności przez zniesienie wymogu jednomyślności na etapach pośrednich procesu rozszerzenia, kiedy podejmuje się decyzję o rozpoczęciu procesu negocjacji akcesyjnych, a także otworzeniu i zamknięciu poszczególnych klastrów i rozdziałów negocjacyjnych; ubolewa, że nadużywanie jednomyślności na etapach pośrednich procesu rozszerzenia wielokrotnie spowalniało rozszerzenie UE; przypomina, że art. 49 TUE umożliwia przejście na głosowanie większością kwalifikowaną bez konieczności wprowadzania zmian do Traktatu;

13. uważa, że należy przeprowadzić przegląd polityk sektorowych UE, aby ocenić, jak włączyć do nich nowe państwa członkowskie i zapewnić skuteczne funkcjonowanie rozszerzonej Unii;

14. uznaje znaczenie szerokiego umożliwiania krajom kandydującym, które poczyniły

znaczne postępy w reformach związanych z przystąpieniem do UE, stopniowej integracji ze wspólnymi politykami UE, takimi jak jednolity rynek; podkreśla, że chociaż stopniowa integracja krajów kandydujących może pomóc im we wdrażaniu dorobku prawnego UE, a tym samym ułatwić przystąpienie do UE, nie może ona zastąpić pełnego członkostwa w UE;

15. ponownie sugeruje, że proces rozszerzenia powinno wspierać wczesne zaangażowanie krajów kandydujących w funkcjonowanie instytucji UE, np. przez status obserwatora w odpowiednich organach i instytucjach, w tym w Parlamencie;

Wspieranie krajów objętych procesem rozszerzenia na ich drodze do członkostwa w UE

16. podkreśla, że oprócz określenia indywidualnych celów reform, planów działania i pośrednich harmonogramów dla każdego kraju przystępującego UE powinna również ustanowić jasne i przewidywalne harmonogramy przystąpienia krajów kandydujących, które poczyniły największe postępy na drodze do akcesji, aby uniknąć utraty dynamiki i wiarygodności; uważa, że rozszerzenie UE powinno mieć miejsce, gdy tylko kraje kandydujące spełnią wszystkie warunki przystąpienia;

17. uważa, że przedakcesyjna pomoc finansowa, w tym instrumenty na rzecz Bałkanów Zachodnich, Ukrainy i Mołdawii, ma kluczowe znaczenie, aby zapewnić krajom objętym procesem rozszerzenia ustrukturyzowane wsparcie finansowe na rzecz transformacji instytucjonalnej i gospodarczej; podkreśla, że wszelka unijna pomoc finansowa musi być udzielana z poszanowaniem i utrzymaniem zasady warunkowości wsparcia przedakcesyjnego, w tym w warunkowości w zakresie praworządności, tak aby chronić interesy finansowe UE i obywateli obu stron;

18. podkreśla znaczenie włączenia krajów kandydujących w bieżące i przyszłe projekty UE dotyczące konektywności, transportu, infrastruktury energetycznej i mobilności wojskowej UE, aby wzmocnić bezpieczeństwo Europy w trudnym kontekście geopolitycznym;

19. ponownie wzywa Radę, Komisję i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, by zintensyfikowały proaktywne i strategiczne działania komunikacyjne na temat wymiernych korzyści płynących z członkostwa w UE w krajach objętych procesem rozszerzenia i w państwach członkowskich za pomocą dostosowanych do potrzeb, opartych na faktach – a nie jedynie ogólnych – strategii komunikacyjnych; podkreśla, że kluczową rolę mają tu do odegrania młodzi ludzie, ponieważ ruchy młodzieżowe wielokrotnie okazywały się ważnym elementem wspierania prodemokratycznego aktywizmu w krajach kandydujących; ponawia ponadto swój apel do Komisji, by zadbała o pełną widoczność i świadomość społeczną pomocy i inwestycji UE w krajach kandydujących, w tym gdy trafiają one do nich za pośrednictwem organizacji międzynarodowych;

20. wzywa instytucje UE i państwa członkowskie, by w pełni zaangażowały się w dalsze wzmacnianie procesów reform w krajach kandydujących, w szczególności przez zwiększanie ich zdolności administracyjnych za pomocą ukierunkowanych programów budowania zdolności; podkreśla sukces tworzenia partnerstw w przekazywaniu sektorowej wiedzy specjalistycznej i podkreśla, że należy wykorzystywać te pozytywne doświadczenia;

21. ponownie wyraża gotowość, by wzmocnić regularny i przejrzysty dialog i współpracę z parlamentami narodowymi krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących za pomocą istniejących narzędzi i inicjatyw Parlamentu na rzecz wspierania demokracji oraz promowania zwiększonego nadzoru parlamentarnego nad procesem przystąpienia do UE i powiązanymi reformami;

22. jest zaniepokojony zakrojonymi na szeroką skalę złośliwymi kampaniami dezinformacyjnymi, które Rosja prowadzi bez przerwy od wielu lat i których intensywność wzrosła od początku wojny napastniczej przeciwko Ukrainie; podkreśla, że należy stale wspierać wszystkie kraje objęte procesem rozszerzenia, które borykają się z silną ingerencją zewnętrzną w proces konwergencji z UE, oraz ściśle z nimi współpracować; podkreśla, jak ważna jest ocena i poprawa skuteczności instrumentów UE mających wspierać kraje kandydujące w przeciwdziałaniu zagranicznym manipulacjom informacjami i ingerencjom w informacje; z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by rozszerzyć zaproponowaną europejską tarczę demokracji na kraje przystępujące, co wzmocniłoby ich zdolność do reagowania na zagrożenia, takie jak zagraniczne manipulacje informacjami i ingerencje w informacje oraz kampanie dezinformacyjne;

°

° °

23. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, wiceprzewodniczącej Komisji / wysokiej przedstawicielce Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, rządom i parlamentom państw członkowskich oraz rządom i parlamentom krajów objętych procesem rozszerzenia.

UZASADNIENIE

Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i trwające istotne zmiany geopolityczne wniosły do procesu rozszerzenia nową dynamikę. Status kraju kandydującego otrzymały Ukraina, Gruzja i Mołdawia, co oznacza że obecnie już dziesięć państw podążą ścieżką do członkowska w UE. Proces rozszerzenia jest dla UE geostrategiczną inwestycją w pokój, bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt. Chociaż poszczególne kraje kandydujące mają różne oczekiwania i czynią różne postępy, wszystkie ocenia się w oparciu o sprawiedliwą i rygorystyczną warunkowość oraz zasady indywidualnych osiągnięć i odwracalności.

W niniejszym sprawozdaniu oceniono adekwatność obecnego stanowiska politycznego UE w sprawie rozszerzenia oraz metodyki stosowanej przez Komisję. Oceniono w nim ogólne postępy w przygotowaniach do rozszerzenia i negocjacjach akcesyjnych, które mają przyspieszyć nieodwracalne reformy. Sprawozdanie opiera się on na wcześniejszych pracach komisji AFET w tej kwestii, w tym na rocznych sprawozdaniach i zaleceniach dotyczących rozszerzenia o poszczególne kraje.