

Joanna Ciesielska-Klikowska

Francja i Niemcy

w procesie integracji europejskiej
w latach 1992–2007



 WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

Francja i Niemcy

w procesie integracji europejskiej
w latach 1992–2007



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Joanna Ciesielska-Klikowska

Francja i Niemcy

w procesie integracji europejskiej
w latach 1992–2007



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

Łódź 2017

Joanna Ciesielska-Klikowska – Uniwersytet Łódzki
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Katedra Badań Niemcoznawczych
90-131 Łódź, ul. Narutowicza 59a

RECENZENT

Aleksandra Trzcielińska-Polus

REDAKTOR INICJUJĄCY

Agnieszka Kałowska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Wojciechowska

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/Skazzjy; vitormarigo

Publikacja bez opracowania redakcyjnego w Wydawnictwie UŁ

© Copyright by Joanna Ciesielska-Klikowska, Łódź 2017

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-
Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.07219.15.0.M

Ark. wyd. 34,5; ark. druk. 37,0

ISBN 978-83-8088-540-0

e-ISBN 978-83-8088-541-7

<https://doi.org/10.18778/8088-541-7>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wstęp	9

Rozdział I

Francja i Niemcy jako motor integracji europejskiej	17

Rozdział II

Zjednoczenie Niemiec i powstanie Unii Europejskiej	43
1. Upadek systemu komunistycznego	45
2. Zjednoczenie Niemiec	48
3. Traktat o Unii Europejskiej	64

Rozdział III

Francja i Niemcy w procesie powstawania Unii Gospodarczej i Walutowej	93
1. Raport Komitetu Jacquesa Delorsa	95
2. Postanowienia Traktatu z Maastricht	111
3. Etapy tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej	119

Spis treści

4. Pakt Stabilności i Wzrostu	138
5. Funkcjonowanie euro we Francji i w Niemczech	143

Rozdział IV

Zaangażowanie Francji i Niemiec w proces budowy Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony	151
1. Geneza dyskusji nad polityką bezpieczeństwa europejskiego	153
2. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa a Traktat z Maastricht	160
3. Tworzenie Europejskiej Tożsamości Obronnej	174
4. Idea Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony	194
5. Francja i Niemcy w procesie rozbudowy Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony	205

Rozdział V

Oś Paryż–Berlin w procesie tworzenia Europejskiego Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości	231
1. Geneza polityki bezpieczeństwa wewnętrznego	233
2. Rozwój polityki bezpieczeństwa wewnętrznego po podpisaniu Traktatu o Unii Europejskiej	244
3. Współpraca po podpisaniu Traktatu Amsterdamskiego	270

Rozdział VI

Francja i Niemcy wobec reform instytucjonalnych Unii Europejskiej. Konstytucja dla Europy i Traktat Lizboński	321
1. Postanowienia Traktatu Nicejskiego	323
2. Niemiecko-francuskie spory o przyszłość integracji europejskiej	340
3. Deklaracja z Laeken	359
2. Rola Francji i Niemiec w pracach Konwentu Europejskiego	366
5. Konstytucja dla Europy jako podstawa prawna funkcjonowania Unii Europejskiej	385
6. Założenia i struktura Traktatu Lizbońskiego	398

Rozdział VII

Wschodnie rozszerzenie Unii Europejskiej w polityce Francji i Niemiec	423
1. Od umowy handlowej do układów stowarzyszeniowych	425
2. Rola Francji i Niemiec w programie Phare	436
3. Kopenhaskie kryteria przyjęcia do Unii Europejskiej i strategia przedczłonkowska	440
4. Rokowania akcesyjne	476
5. Traktat Ateński i jego ratyfikacja	519
6. Integracja Rumunii i Bułgarii	531
 Zakończenie	 563
Bibliografia	575

WSTEP

Sąsiadujące ze sobą Francja i Niemcy przez stulecia uznawane były za największych wrogów i najsilniejszych konkurentów na kontynencie europejskim, walczących o przejęcie dominacji nad Europą i jej bogactwami naturalnymi. Jednak tragiczna historia pierwszej połowy XX wieku, stworzenie ideologii zagrażających utrzymaniu międzynarodowego porządku i wybuch dwóch wielkich konfliktów zbrojnych, które zmieniły oblicze świata, zrodziły poczucie refleksji i potrzebę zmian. Oba narody wystąpiły z propozycją zbudowania nowej, wspólnej Europy rozumianej jako obszar wolny od przemocy i gotowy do kooperacji na rzecz pojednania.

Idea integracji europejskiej, która pojawiła się w latach powojennych, stała się symbolem zaangażowania najpierw IV, a później V Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec. W powszechnej świadomości ugruntowało się pojęcie francusko-niemieckiego tandemu jako lokomotywy napędzającej zjednoczenie Europy. Rzeczywiście, w okresie powojennym oba państwa stały się *spiritus movens* integracji europejskiej, a do opracowywanych przez Francję i RFN projektów dołączały Włochy, Belgia, Holandia, Luksemburg, a także pozostałe kraje zachodniej części kontynentu. Mimo poszerzania oraz pogłębiania procesów zjednoczeniowych na przestrzeni ostatnich dekad XX wieku, to duet sąsiadów znaną z Reny stanowił motor procesów integracyjnych, a żadna koncepcja w tym obszarze nie mogła być przevorsowana bez jego zgody.

Schyłek lat osiemdziesiątych XX wieku i upadek systemu komunistycznego przyczyniły się do istotnej zmiany na arenie międzynarodowej – rozpadł się istniejący od końca II wojny światowej system bipolarny. W nowej sytuacji geopolitycznej państwa europejskie musiały ponownie zdefiniować stojące przed nimi cele i zadania, a także zmierzyć się z wyzwaniami, które w Europie Środkowej i Wschodniej przyniósł rozpad imperium radzieckiego. Ciężar aktywności przeniósł się na stworzenie jednolitego, zintegrowanego w sensie politycznym i gospodarczym organizmu, obejmującego zarówno zachodnią część Europy, jak i wschodnią, próbującą odbudować struktury suwerenności i dążącą do nawiązania współpracy z organizacjami transatlantyckimi.

Koniec podziału świata na dwa wrogie obozy przyczynił się także do zjednoczenia Niemiec. Jego przeprowadzenie, tak oczekiwane przez mieszkańców obu republik niemieckich, spowodowało jednak wiele dyskusji, bowiem miało

wpływ nie tylko na zmianę wewnętrznej polityki kraju w sercu Europy, ale przekładało się również na przewartościowanie polityki prowadzonej przez Francję i państwa zachodniej części kontynentu. Sukces reunifikacji wiązał się z zakotwiczeniem nowych Niemiec w strukturach demokratycznego Zachodu, a także z kontynuowaniem procesu współpracy z państwem nad Sekwaną. Efektem dwustronnego zaangażowania stało się podpisanie traktatu powołującego Unię Europejską, rozumianą jako organizację nowego typu, integrującą kraje na wielu płaszczyznach. Funkcjonowanie Wspólnoty, opartej na realizacji trzech filarów – unii gospodarczej, politycznej i policyjno-sądowniczej, stało się dowodem na przewodnią rolę tandemu francusko-niemieckiego, którego wysiłki przyniosły realizację koncepcji zapisanej w dokumencie z Maastricht. Rozwój Unii Europejskiej stymulował zaś intensyfikację bilateralnej kooperacji i zwiększał zależność obu państw od siebie.

Wyzwaniem ostatniego dziesięciolecia XX wieku stała się implementacja założeń Traktatu o Unii Europejskiej, niemniej *couple franco-allemand* koncentrował się także na zagadnieniach reformy instytucjonalnej, wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu Wspólnoty, a także przygotowania tejsze do wschodniego poszerzenia. Początek nowego stulecia przyniósł realizację sztandarowego projektu obu państw – Unii Gospodarczo-Walutowej, ale postawił duet Francji i Niemiec także przed nowymi wyzwaniami. Ataki terrorystyczne na Stany Zjednoczone z 11 września 2001 roku spowodowały reorientację celów polityki zagranicznej i konieczność opracowania nowego systemu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, który zagwarantowałby spokój na kontynencie i międzynarodową wiarygodność Unii Europejskiej. Było to tym istotniejsze, że UE przygotowywała się do największego w swej historii rozszerzenia o kraje dawnego bloku wschodniego, które wymagało wprowadzenia istotnych zmian w działalności struktur wspólnotowych. Fiasko Konstytucji dla Europy, a następnie akcesja dziesięciu nowych państw w 2004 roku oraz kolejnych dwóch trzy lata później, spowodowało ogólnoeuropejską debatę nad obecnym kształtem i przyszłością Wspólnoty. Jej osiå stały się koncepcje przedstawiane przez nadreńskich partnerów, którzy na przełomie wieków prezentowali projekty rozwoju Unii Europejskiej. Efektem debaty stało się przyjęcie aktu, który wprowadzał nowe ramy prawne, dostosowane do wyzwań XXI wieku. Traktat z Lizbony, podpisany przez przywódców 27 państw członkowskich na szczycie w grudniu 2007 roku, stanowił odpowiedź na zmiany zachodzące na europejskiej i światowej

scenie polityczno-gospodarczej, a jego głównymi architektami były Paryż i Berlin.

Najważniejszym zadaniem badawczym niniejszej książki jest analiza roli, jaką duet Francji i Niemiec odegrał w procesie integracji europejskiej w okresie od podpisania Traktatu z Maastricht, aż do przyjęcia Traktatu Lizbońskiego. Autorka chce przedstawić argumenty potwierdzające, że pojednanie niemiecko-francuskie oraz współpraca obu państw miały kluczowe znaczenie dla postępów na drodze do zjednoczenia kontynentu i uzyskania wysokiego poziomu kooperacji międzynarodowej. Stawia także hipotezę badawczą, że bez aktywnego zaangażowania i udziału francuskich i niemieckich elit, silnie motywowanych względami politycznymi i gospodarczymi, najprawdopodobniej nie doszłoby do integracji europejskiej po II wojnie światowej oraz nie osiągnęłaby ona obecnego kształtu i rozmachu. Autorka stawia również hipotezę pomocniczą, iż w analizowanych latach 1992–2007 państwa przechodziły wzloty i upadki we wzajemnej współpracy, a poziom integracji europejskiej w poszczególnych dziedzinach zależał zarówno od dwustronnego zaangażowania, jak i różnic w interesach politycznych i gospodarczych prezentowanych przez *couple franco-allemand*.

Studia nad miejscem i rangą, jaką w ostatnich kilkudziesięciu latach uzyskały oba kraje, stały się podstawą do zaprezentowania rozwoju myśli integracyjnej na kontynencie. Historia niezwykle związku dwóch państw stała się dla autorki inspiracją do ukazania kolejnych etapów integracji europejskiej poprzez pryzmat funkcjonowania duetu francusko-niemieckiego. Dwustronne konsultacje wprowadzone przez Traktat Elizejski, bilateralne spotkania na szczycie oraz na szczeblu poszczególnych ministerstw, stanowiły podstawę dla wypracowywania wspólnych projektów dotyczących kształtowania polityki, gospodarki i spraw wewnętrznych Wspólnoty. Niemniej kooperacja Francji i Niemiec nie pozbawiona była napięć, wizja jednoczenia kontynentu nie zawsze była tożsama dla obu państw, a różnice zdań w niektórych przypadkach utrudniały wręcz współdziałanie w gronie wszystkich członków UE. Mimo to wyłącznie poprzez osiąganie dwustronnych kompromisów i wysokiego poziomu bilateralnej współpracy udawało się utrzymywać tempo i rozmiar europejskiej integracji.

Praca została ułożona wedle kryteriów chronologiczno-problemowych. Jako główną cezurę przyjęto lata 1992–2007. Pierwsza data ma charakter nieco umowny, ponieważ narracja autorki w rzeczywistości rozpoczyna się od roku

1945, kiedy zakończyła się trwająca niemalże sześć lat wojna światowa. Celem było ukazanie początków europejskiej współpracy RFN i Francji oraz wkładu tych państw w realizację pierwszych projektów wspólnotowych i w samo dzieło powstawania Wspólnot. Niemniej główny punkt ciężkości pracy spoczywa na latach dziewięćdziesiątych XX wieku i na pierwszej dekadzie obecnego stulecia. Podpisanie Traktatu o Unii Europejskiej w 1992 roku, realizacja zawartych w nim zadań, ale także stanowisko UE, a przede wszystkim tandemu francusko-niemieckiego wobec wyzwań pojawiających się na przestrzeni 15 lat od spotkania w Maastricht, zostało szczegółowo zaprezentowane w kolejnych rozdziałach.

Podczas pisania książki autorka wykorzystała metodę porównawczą i historyczną. Pierwsza z nich umożliwiła dokonanie prezentacji stosunków dwustronnych pomiędzy Francją a Niemcami w kontekście powstawania i intensyfikacji współpracy w ramach Unii Europejskiej. Pozwoliła ponadto na zestawienie ich stanowisk i dokonanie analizy przez pryzmat badania polityki forsowania ich interesów narodowych, a w konsekwencji określenia i wyeksponowania wspólnoty i zgodności oraz sprzeczności i konfliktu. Natomiast metoda historyczna umożliwiła wskazanie zmian zachodzących w toku poszerzania i pogłębiania procesu integracji europejskiej i wpływu duetu Paryża i Berlina na politykę prowadzoną w ramach Wspólnot Europejskich w przeszłości.

Ujęcie relacji francusko-niemieckich wobec integracji europejskiej oraz rola obu państw w teje, pozostają zagadnieniem w polskiej literaturze rzadko poruszonym. Na główną podstawę źródłową i materiałową książki składają się więc dokumenty drukowane, oficjalne akty wydawane przez Unię Europejską oraz Francję i Niemcy, monografie polskich i zagranicznych autorów, artykuły z czasopism naukowych oraz artykuły prasowe.

W Polsce szczególnie uwagę zwraca się na proces samej integracji, której w ostatnich latach poświęcono wiele miejsca w badaniach naukowych. Problematykę kooperacji w ramach Wspólnot, a następnie Unii Europejskiej podejmowali znani autorzy, tacy jak Józef Kukułka, Jerzy Krasuski, Zbigniew Doliwa-Klepacki, Andrzej Podraza oraz Ryszard Zięba. Zagadnienie jest również szeroko omawiane w literaturze niemieckiej i francuskiej przez Georges'a-Henri Soutou, Curta Gasteygera, Charles'a Zorgbibe, Elke Thiel, Wenera Weidenfelda i Wolfganga Wesselsa. Kilku polskich autorów koncentruje się na Niemczech lub Francji oraz roli integracji europejskiej w ich polityce

zagranicznej. Do najważniejszych publikacji dotyczących RFN zaliczyć należy monografię Erharda Cziomera, Michała M. Kosmana, Piotra Kalki oraz Sebastiana Płóciennika. Na temat Francji, jej polityki zagranicznej i europejskiej interesująco pisali natomiast Jan Baszkiewicz, Aleksander Hall i Andrzej Szeptycki. Zagadnienie roli Francji w procesie integracji europejskiej przybliżają ponadto opracowania Ewy Romaniuk-Całkowskiej oraz Krzysztofa Tomaszewskiego. Dotyczą one jednak wybranych, głównie polityczno-gospodarczych sfer współpracy.

Kwestia relacji francusko-niemieckich, ich wpływu na kształtowanie integracji europejskiej i przewodniej roli w UE podejmowana jest przez nielicznych badaczy w Polsce. Szczególnie ważne są więc monografie Stanisława Parzymieśa i Bogdana Koszela. Także w samej Francji i RFN niewiele jest pozycji, które szczegółowo omawiałyby kwestie współpracy obu państw i jej znaczenia dla Unii Europejskiej. Wyłącznie kilku autorów podnosi zagadnienie kooperacji sąsiadów znad Renu – przede wszystkim jest to pochodzący z Alzacji, wybitny historyk i politolog, Alfred Grosser, a po stronie niemieckiej świetny znawca problematyki niemiecko-francuskiej Ingo Kolboom. Na uwagę zasługuje także pozycja Gilberta Ziebury oraz zbiór dokumentów opracowanych przez Adolfa Kimmela i Pierre’a Jardina.

Niewielka liczba monografii rekompensowana jest jednak przez czasopisma naukowe, które w szczegółowy sposób omawiają kooperację Francji i Niemiec oraz jej znaczenie dla Wspólnoty. Do najważniejszych periodyków z pewnością zaliczyć należy francusko- i niemieckojęzyczne „Politique étrangère”, „Annuaire Français de Relations Internationales”, „Le Monde diplomatique”, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog”, „Internationale Politik”, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, „Integration” oraz „Aus Politik und Zeitgeschichte”. Podczas przygotowywania niniejszej książki bardzo przydatne okazały się być także artykuły zamieszczone w polskich czasopismach naukowych, takich jak „Przegląd Zachodni”, „Stosunki Międzynarodowe”, „Studia Europejskie” i „Wspólnoty Europejskie”.

Prócz publikacji zwartych, autorka zbadała dokumenty wydawane przez instytucje Unii Europejskiej oraz Francji i Niemiec. Do najważniejszych źródeł zaliczyć należy traktaty, rozporządzenia, dyrektywy, raporty i priorytety prezydencji zamieszczone w „Monitorze Integracji Europejskiej”, a także prezentowane w „Journal Officiel”, „Archiv der Gegenwart”, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” oraz „Official Journal”.

Niezmiernie istotna była kwerenda prasowa, która objęła dzienniki i tygodniki publikowane po obu stronach Renu. Wykorzystano także materiały opublikowane na oficjalnych stronach internetowych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej oraz instytucji Wspólnoty, na stronie internetowej forum francusko-niemieckiego i portali niemiecko-francuskich. Ponadto wykorzystano informacje zawarte na stronach rządowych RFN oraz Ministerstw Spraw Zagranicznych Francji i Niemiec.

Autorka chciałaby w tym miejscu wyrazić słowa podziękowania dla Pana Profesora Bogdana Koszela za wsparcie, merytoryczne uwagi i cierpliwość. Pragnę również wyrazić wdzięczność za życzliwy stosunek do autorki i krytyczny do maszynopisu Pani Profesor Aleksandrze Trzcielińskiej-Polus oraz Panom Profesorom Erhardowi Cziomerowi, Zbigniewowi Czachórowi, Krzysztofowi A. Kuczyńskiemu oraz Andrzejowi Sepkowskiemu.

ROZDZIAŁ I

FRANCJA I NIEMCY JAKO MOTOR

INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Integracja europejska, której pomysł zrodził się w pierwszych powojennych latach, utożsamiana jest z zaangażowaniem dwóch krajów – Niemiec i Francji, które w poprzednich dziesięcioleciach określały się mianem „odwiecznych wrogów”¹. W literaturze zajmującej się zagadnieniem współpracy europejskiej zakorzeniło się nawet określenie duetu niemiecko-francuskiego jako motoru integracji państw Starego Kontynentu². Rzeczywiście, oba kraje w drugiej połowie XX wieku stały się *spiritus movens* procesów zjednoczeniowych, włączając w nie kolejne kraje kontynentu – Holandię, Belgię, Luksemburg oraz Włochy. Jednak do autorstwa rewolucyjnych dokonań integracji przyznawali się także Amerykanie twierdzący, że to właśnie liderzy Stanów Zjednoczonych dali Europie koncepcję zjednoczenia, a przynajmniej gospodarczej współpracy, która została implantowana przez nich do ich własnych wizji integracji³. Faktem jest, że sytuacja ekonomiczna państw europejskich pod koniec lat czterdziestych XX wieku była bardzo słaba, zwycięskie mocarstwa nie były w stanie skonstruować traktatu pokojowego, przymierze czasu wojny przestało funkcjonować, a Związek Sowiecki rościł sobie coraz więcej praw względem Europy Środkowej. Wszystkie te elementy spowodowały, że Amerykanie postanowili zaangażować się w proces gospodarczej odbudowy Starego Kontynentu. Ich zaangażowanie dało jednak impuls Francji i Niemcom do rozwinięcia koncepcji z drugiej strony Atlantyku i dopasowania jej do europejskich realiów.

Ojcowie Europy, wizjonerzy lat czterdziestych i pięćdziesiątych XX stulecia – Konrad Adenauer, Charles de Gaulle, Robert Schuman i Jean Monnet – śmiało realizowali idee komponowane w okresie międzywojnia. Rzeczywiście szli drogą zapoczątkowaną przez Amerykanów, którzy budując własne państwo

¹ G. Ziebur, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten*, Stuttgart 1997, s. 15 i n.

² Jak pisał o Niemczech i Francji minister spraw zagranicznych RFN Klaus Kinkel „z dawnych wrogów stali się przyjaciółmi, z przeciwników – sojusznikami”. „La Tribune franco-allemand” z 22.01.1998. Strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RFN: <http://www.auswaertiges-amt.de/6%5Farchiv/98/n/n980122a.html> (dostęp z dnia: 12.10.2013).

³ M.J. Hogan, *The Marshall Plan. America, Britain and the reconstruction of Western Europe 1947–1952*, Cambridge 1995, s. 28.

najpierw postawili dach, a dopiero później ściany. Ten dach, rozumiany jako wizja przyszłości kraju, odnosił się do wyzwań gospodarczych i ekonomicznych, ale nie dawał Stanom Zjednoczonym szczególnej legitymacji⁴. Europie natomiast należało dać taką „latarnię” umożliwiającą dotarcie do brzegu określonego jako federacja, „Europa Ojczyzn” czy *finalité politique*. Architekci zjednoczenia dążyli do ustanowienia i zagwarantowania świata bez wojny, rozwiniętego gospodarczo i z wykształconym społeczeństwem. Projekty politycznej i ekonomicznej stabilizacji napędzały zaś dalsze prace nad integracją. Wspólna przyszłość w duecie francusko-niemieckim stawiała się ważniejsza niż tragiczna przeszłość a pojednanie dawało ukojenie po piekle pierwszej połowy XX stulecia. Wizjonerzy nie chcieli jednak ograniczać pojednania tylko do swych państw. Ich ideałem była wspólna Europa.

Pomysły integracji kontynentu pojawiały się w wiekach poprzedzających ostatnie stulecie, a autorami ich byli politycy i myśliciele z całej Europy. Niemniej realnych kształtów nabrały one dopiero na początku XX wieku, w szczególności po gehennie I wojny światowej, która stanowiła zjawisko tak traumatyczne, że konieczność powołania nowego, bezpiecznego świata stała się kwestią pierwszorzędного znaczenia. Nadzieja na stworzenie rzeczywistości odmiennej niż ta, która przyczyniła się do trwającej cztery lata masowej rzezi Europejczyków, najpełniej wyrażała się w hasle „Nigdy więcej!”, będącym testamentem tamtego pokolenia, powołana na Konferencji Pokojowej w 1919 roku Liga Narodów stanowiła zaś naturalną konsekwencję wojny lat 1914–1918.

Koniec II wojny światowej zapoczątkował nowy, zupełnie odmienny, rozdział w dziejach Starego Kontynentu. Europa – niegdyś światowa potęga – w połowie XX wieku znalazła się pod obcą kuratelą. Z porządku wypracowanego pod koniec działań wojennych wyłonił się obraz nowej Europy – podzielonej i skonfliktowanej. Pozycja Francji uległa szczególnej erozji, na co złożyła się jej kapitulacja wobec hitlerowskich Niemiec w 1940 roku i nieuczestniczenie w pracach Wielkiej Trójki – Stanów Zjednoczonych, Związku Radzieckiego i Zjednoczonego Królestwa.

Niemniej dyskusje nad koncepcjami integracji Europy, prowadzone w okresie międzywojennym przez wybitnych francuskich polityków Aristide Brianda i Édouarda Herriota przetrwały okres niemieckiej okupacji i istnienia rządu

⁴ N.O. Hatch, *The Democratization of American Christianity*, New Haven 1989, s. 63.

Vichy. Na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych XX wieku IV Republika Francuska przedstawiła plan integracji krajów Europy Zachodniej sięgający od wspólnej gospodarki aż do jednej europejskiej armii. Zarówno pomysł powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, jak i późniejsze koncepcje Europejskiej Wspólnoty Obronnej czy Europejskiej Wspólnoty Politycznej wywodziły się z paryskich salonów politycznych. Problemem, który warunkował francuskie zaangażowanie w proces integracji była obawa przed odwiecznym wrogiem – Niemcami. Mimo klęski narodowego socjalizmu, ogromnych zniszczeń i strat ludności, Francja widziała w zrujnowanym sąsiedzie potencjalnego agresora.

Wprawdzie pomysły integracji państw Starego Kontynentu powstawały na przestrzeni wieków, ale dopiero idea dwóch Francuzów, Roberta Schumana i Jeana Monneta, znalazła poparcie wśród społeczeństw. Ich koncepcja powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali wynikała z tragicznych doświadczeń pierwszej połowy XX stulecia. Bezustanna polityczno-gospodarcza rywalizacja państw Europy powodowała liczne konflikty, zaś katastrofa lat 1939–1945 tym mocniej je podkreśliła. Po jej zakończeniu stało się jasne, że ciągłe napięcia prowadzą jedynie do wyniszczenia. Tragiczne skutki wojny uświadomiły potrzebę poszukiwania dróg wzajemnego porozumienia i współdziałania zamiast niekończącej się konfrontacji. Na początku lat pięćdziesiątych politycy francuscy zaczęli więc szukać takich dróg porozumienia z Niemcami, które w konsekwencji przyniosłyby długotrwały spokój na kontynencie. Odpowiedzią stała się koncepcja powołania EWWiS, jako organizacji integrującej najważniejsze sektory gospodarek narodowych. Aprobata dla pomysłu integracji sektorowej przyczyniła się do powstawania kolejnych idei zjednoczeniowych, skutkujących utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Przez wiele lat po zakończeniu II wojny światowej duet niemiecko-francuski charakteryzował się dużą asymetrią, albowiem pozycja obu państw znacznie się różniła. Francja pod koniec II wojny światowej, jak również w pierwszych powojennych latach, uznawała, że jej głównym zadaniem jest niedopuszczenie do odbudowania potęgi niemieckiej. Celem ówczesnej polityki państwa francuskiego stało się uniemożliwienie odrodzenia scentralizowanej Rzeszy, odsunięcie granicy państwa niemieckiego od Renu, oddanie terenów znajdujących się po zachodniej stronie rzeki administracji francuskiej, oddanie Zagłębia Ruhry pod kontrolę międzynarodową oraz włączenie Zagłębia Saary pod kontrolę

francuską⁵. Paryskie projekty nie znalazły jednak wielu sojuszników wśród pozostałych mocarstw światowych. Francja, dla której sytuacja polityczna zaczęła wyglądać coraz bardziej niekorzystnie, nie mogąc dodatkowo przeforsować swoich żądań, zmuszona została do odejścia od dotychczasowej linii politycznej. Pod naciskiem pozostałych przedstawicieli światowej sceny politycznej, wyraziła zgodę na projekt zaproponowany przez Waszyngton i Londyn, mówiący o powołaniu państwa zachodnioniemieckiego, a tym samym potwierdzający podział Niemiec na dwa, różne pod względem ustrojowym, kraje. Miejsce dotychczasowej polityki w stosunku do Niemiec zajęła wówczas idea zbliżenia i pojednania, a co za tym idzie związania Republiki Federalnej z państwami zachodnimi w ramach zachodnioeuropejskich procesów integracyjnych.

Jak pisał wieloletni minister spraw zagranicznych w rządach generała Charles'a de Gaulle'a, Maurice Couve de Murville „Niemcy zawsze stanowiły dla Francji główny cel polityki zagranicznej”⁶. W konsekwencji, problematyka niemiecka przez dziesięciolecia stanowiła podstawowe zagadnienie dla paryskiej dyplomacji. Stosunki z państwem niemieckim, a w szczególności – po II wojnie światowej – z Republiką Federalną Niemiec, należały do najważniejszych elementów francuskiej polityki i miały decydujący wpływ na proces integracji europejskiej.

Oficjalne powojenne stanowisko Republiki Francuskiej w stosunku do państwa zachodnioniemieckiego wynikało z układów paryskich podpisanych w dniu 23 października 1954 roku. W układach paryskich zapisano włączenie RFN do struktur NATO, stworzenie nowej organizacji polityczno-wojskowej o nazwie Unia Zachodnioeuropejska (poprzez poszerzenie paktu brukselskiego o Włochy i RFN), zniesiono status okupacyjny RFN i umożliwiono częściową remilitaryzację, choć utrzymano stacjonowanie wojsk Paktu Północnoatlantyckiego na terenie RFN. Mocarstwa zobowiązały się także do intensyfikacji prac umożliwiających zjednoczenie obu państw niemieckich⁷.

⁵ F. Knipping, *Que faire de l'Allemagne? Die französische Deutschlandpolitik 1945–1950*, [w:] F. Knipping, E. Weisenfeld, *Eine ungewöhnliche Geschichte. Deutschland-Frankreich seit 1870*, Bonn 1988, s. 143.

⁶ M. Couve de Murville, *Une politique étrangère. 1958–1969*, Paris 1971, s. 235.

⁷ W ramach układu paryskiego podpisano także porozumienie pomiędzy Zachodnimi Niemcami a Francją mówiące o współpracy kulturalnej. Chodziło o położenie nacisku na naukę języka sąsiada w obu krajach oraz prowadzenie zajęć na temat kultury i historii drugiego państwa w szkołach wyższych. Uzgodniono

Zagadnienia dotyczące sposobu rozwiązania problemu niemieckiego, czyli kwestii podziału Niemiec na dwa, odmienne ustrojowo, państwa miały wpływ na całość powojennych stosunków francusko-niemieckich i pozycję obu państw na kontynencie europejskim. To w tym kontekście należy także rozpatrywać podejmowane przez rząd francuski kroki w celu związania państwa niemieckiego z demokracjami zachodnimi. Biorąc pod uwagę francuskie interesy narodowe, powodowało to zawsze, że Republika Federalna Niemiec była przedmiotem dużego zainteresowania Francji.

Od chwili, kiedy stosunki Paryż–Bonn weszły w etap sojuszu, prawie natychmiast oprócz chęci dialogu, pojawiły się obustronne nieporozumienia i sprzeczności. RFN już od początku lat pięćdziesiątych XX wieku zaczęła odgrywać coraz istotniejszą rolę na arenie międzynarodowej, nie tylko w sensie gospodarczym, ale i politycznym, osiągając w niedługim czasie pozycję równorzędnego dla Francji partnera, co przez paryskie władze nie zawsze było przyjmowane z sympatią. Francuska administracja obawiała się głównie, aby niezależność państwa zachodnioniemieckiego nie okazała się zbyt rozległą i nie doprowadziła do osłabienia francuskich wpływów na kontynencie. Niemniej wydarzenia następujące po II wojnie światowej oraz stworzenie nowego układu sił politycznych doprowadziły do zbliżenia, a w konsekwencji do pojednania dwóch odwiecznych wrogów – Francji i Niemiec. W nowej sytuacji geopolitycznej mieszkańcy państwa nad Sekwaną potrzebowali koalicjanta, gotowego ich poprzeć w budowie silnej Europy, w której Francja grałaby pierwsze skrzypce. Obciążeni tragiczną historią pierwszej połowy XX wieku Niemcy, chętnie odpowiedzieli na oczekiwania zachodnich sąsiadów, korzystając tym samym z możliwości wejścia do polityczno-ekonomicznego systemu euroatlantyckiego. W latach sześćdziesiątych to Francja nadawała ton sprawom europejskim, ale rozwój gospodarczy Niemiec na przełomie dwóch kolejnych dekad, przyczynił się do wzrostu ich znaczenia politycznego. Przystąpienie do EWG Wielkiej Brytanii i państw Europy Południowej osłabiło pozycję Francuzów. Stało się jasne, że dla utrzymania prestiżu i pozytywnego rozwoju kontynentu konieczna jest ścisła współpraca Bonn i Paryża.

także zasady współpracy uniwersytetów i wymiany akademickiej. M. Sturm, *Un texte tombé dans l'oubli: l'Accord culturel franco-allemand du 23 octobre 1954*, „Allemagne d'aujourd'hui”, nr 84, Avril–Juin 1983, s. 9 i n.

W 1954 roku podpisano układ rządowy pomiędzy Zachodnimi Niemcami a Francją, który powoływał Komitet studiów ds. stosunków francusko-niemieckich (*Comité d'études des relations franco-allemandes*, Cerfa). Komitet miał działać jako centrum spotkań polityków, naukowców i działaczy gospodarczych z obu stron granicy. Jego celem było tworzenie projektów współpracy pomiędzy partnerami. W swoich działaniach Komitet wspierany był przez francuski *Institut français des relations internationales* (Ifri) oraz niemieckie *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP)⁸.

Zasadniczego zwrotu w polityce paryskiej wobec integracji europejskiej dokonał Charles de Gaulle. W styczniu 1959 roku de Gaulle został pierwszym prezydentem V Republiki Francuskiej i skupił w swoich rękach większą część władzy⁹. W jego wizji nowej Europy miejsce na piedestale należeć się miało Francji, zaś stosunki Republiki z innymi krajami miały stworzyć sieć powiązań politycznych, gospodarczych, wojskowych i kulturalnych skutkujących w przyszłości integracją w tych dziedzinach¹⁰.

Podstawą więzi miały stać się stosunki pomiędzy Francją a Republiką Federalną Niemiec¹¹, w istocie bowiem „Europa zawsze opierała się na porozumieniu Galów

⁸ Strona internetowa Francuskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, http://www.ifri.org/frontDisp_atcher/ifri/recherche/comit__d__tude_des_relations_franco_allemandes_1031830302991/a_propos_du_cerfa_1036404468285 (dostęp z dnia: 15.10.2013).

⁹ Niektórzy zarzucali mu, że stworzył V Republikę jako „monarchię republikańską”. Por.: A. Szeptycki, *Monarchia republikańska – refleksje o stylu rządów gen. de Gaulle’a*, cz. I, „Przegląd Powszechny”, nr 10, 2002, s. 35–51; cz. II, tamże, nr 11, 2002, s. 180–193.

¹⁰ Proces integracji europejskiej miał przyspieszyć pozytywne zmiany na kontynencie. Prezydent de Gaulle liczył, że zagraniczna konkurencja ożywi także gospodarkę V Republiki i przywróci jej miejsce na czele mocarstw europejskich. M. Couve de Murville, *La mise en œuvre du traité de Rome*, „Espoir”, nr 116, 1998, s. 47–48.

¹¹ Jednak gen. de Gaulle nie był autorem pojednania niemiecko-francuskiego. Z sukcesem kontynuował politykę zapoczątkowaną jeszcze przez jego poprzedników za czasów IV Republiki. Jak zauważa znawca stosunków niemiecko-francuskich Alfred Grosser, kiedy powstawała IV Republika, politycy francuscy wychodzili z założenia, że „nie ma nieprzyjaciół poza Niemcami”, zaś w roku 1958 uważali, że „nie ma przyjaciół poza Niemcami”. Za: A. Grosser, *France-Allemagne: 1936–1986*, „Politique étrangère”, nr 1, 1986, s. 252–253.

i Germanów”¹². De Gaulle upatrywał w Zachodnich Niemczech sprzymierzeńca wobec projektów stworzenia „Europy europejskiej”, ściśle współpracującej ze Stanami Zjednoczonymi, ale jednocześnie od nich niezależnej. I rzeczywiście – tandem dawnych wrogów stał się bazą integracji europejskiej, a podpisany 22 stycznia 1963 roku Traktat Elizejski regulujący współpracę między nimi, wzmocnił nie tylko proces pojednania obu narodów, ale także wspólną Europę¹³.

Spośród wszystkich uczestniczących w ewolucji koncepcji integracyjnych krajów, Republika Federalna Niemiec były jedynym państwem, w którym idea jedności kontynentu stanowiła priorytet polityki wewnętrznej i zagranicznej. W opinii pierwszego kanclerza RFN postulat zjednoczenia Europy był tożsamy z osiągnięciem dobrobytu gospodarczego i społecznego w republice bońskiej¹⁴. Adenauer był zdania, że to, co jest korzystne dla Niemiec, będzie skutkowało także dla Europy i na odwrót. Podstawą wizji Adenauera była zasada wyższości polityki państwa nad korzyściami ekonomicznymi. Zdaniem kanclerza wykonanie ustępstw gospodarczych wobec sąsiadów, jak chociażby przystąpienie do EWWiS, miało w przyszłości przynieść korzyści polityczne o wiele większe niż koszty ekonomicznego zaangażowania. Także wieloletni minister RFN Franz Josef Strauß przekonywał o korzyściach początkowej rezygnacji z praw suwerennych celem zyskania siły i prestiżu międzynarodowego. Niemcy byli największymi zwolennikami integracji europejskiej, gdyż zaangażowanie w proces jednoczenia pozwalało im dowodzić, że nacjonalizm należy już do przeszłości¹⁵. Rząd boński przekonywał, że widzi Republikę Federalną jako

¹² G. Pompidou, *Pour rétablir une vérité*, Paris 1982, s. 76–77.

¹³ Tekst traktatu: strona internetowa Document Archiv: <http://www.documentarchiv.de/brd/elysee1963.html> (dostęp z dnia: 15.10.2013). Na temat współpracy niemiecko-francuskiej zapoczątkowanej podpisaniem Traktatu Elizejskiego patrz: C.O. Lenz, H. Wex, *Die deutsch-französische Zusammenarbeit. La coopération franco-allemande*, Bonn 1984; A. Baumann, *Begegnung der Völker? Der Élysée-Vertrag und die Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M. 2003.

¹⁴ Partie chrześcijańsko-demokratyczne liczyły wręcz, że integracja europejska wpłynie pozytywnie na proces jednoczenia Niemiec. Zob: *Unsere Politik für Deutschland – Mannheimer Erklärung*, 23. *Bundesparteitag*, 23.–25. Juni 1975, strona internetowa Fundacji Konrada Adenauera: http://www.kas.de/upload/themen/programmatik_der_cdu/programme/1975_Mannheimer-Erklärung-Unsere-Politik-fuer-Deutschland.pdf (dostęp z dnia: 11.09.2013).

¹⁵ S. Sulowski, *Polityka europejska rządu Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004, s. 7.

część Europy a nie wewnętrznie zamknięte państwo. Możliwość całkowitego wchłonięcia Niemców przez europejski system nie stanowiła zaś problemu, gdyż państwo zachodnioniemieckie górowało nad pozostałymi potencjałem przemysłowym i jedną z najwyższych w Europie liczbą ludności¹⁶.

Adenauer był wizjonerem i człowiekiem wielkiej pracowitości. Zjednoczeniem Europy interesował się jeszcze w okresie międzywojennym. Widział w nim nie tylko szansę na odbudowę suwerenności Niemiec, ale i na zabezpieczenie Europy Zachodniej przed komunizmem. Obawiając się wycofania Stanów Zjednoczonych z Europy, uważał, że państwa zachodnioeuropejskie powinny stworzyć nowe centrum polityczne, tzw. „trzecią siłę” wobec dwóch hegemonów – USA i ZSRR¹⁷. Realizując swoją koncepcję kanclerz nie zaniebyszał stosunków bilateralnych, rozwijając współpracę z innymi krajami, szczególnie z Francją¹⁸. Podpisany w 1954 roku układ w sprawie Zagłębia Saary stanowił krok ku pojednaniu, które ostatecznie przypieczętował Traktat Elizejski z 1963 roku.

Szczególnie bliskie stosunki łączyły Adenauera z prezydentem Francji Charles'em de Gaullem. Wydaje się, że bez porozumienia między tymi dwoma politykami, integracja europejska nie zaszłaby tak daleko, choć każdy z nich miał w tym względzie odmienne zdanie. Być może jednak ta różnica postaw poskutkowała tak ciekawym efektem¹⁹.

Dla obu polityków niezmiennie istotny był cel przekształcenia Europy na powrót w jednego z głównych graczy w stosunkach międzynarodowych, Europy jako przeciwwagi dla wielkich dominatorów. Stary Kontynent pozostał ważnym elementem w polityce globalnej i inspiratorzy zwołania „Stanów Generalnych Europy” – Karl Jaspers, Georges Bernanos oraz Denis de Rougemont – w roku 1946 podkreślali, że integracja państw europejskich będzie stanowić

¹⁶ J. Krasuski, *Historia Niemiec*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2004, s. 552–553.

¹⁷ Konrad Adenauer opisał trudną sytuację na kontynencie europejskim w liście do działacza socjaldemokracji Wilhelma Sollmana znajdującego się na emigracji w Stanach Zjednoczonych. Pisał „Azja stoi nad Elbą. Proszę pomóc przekonać USA, iż ratunek Europy jest możliwy tylko przy ich pomocy, że również dla Stanów Zjednoczonych ratunek Europy jest istotny”. H.P. Schwarz, *Adenauer und die Amerika*, „Die politische Meinung”, nr 3, 2004, s. 28.

¹⁸ H.J. Küsters, *Westintegration – der Weg der Freiheit*, „Die politische Meinung”, nr 12, 2000, s. 39–40.

¹⁹ „Archiv der Gegenwart” z 07.03.1950 i 21.03.1950, s. 2307 E.

początek zjednoczenia światowego. Jednak Adenauerowi, de Gaulle'owi oraz wspierającemu ich Churchillowi, chodziło o stworzenie przeciwwagi dla Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego, co nastąpiło w ograniczonym sensie w momencie podpisania paktu brukselskiego w 1947 roku, a w dużej mierze dziesięć lat później, wraz z powołaniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

De Gaulle, podobnie jak Adenauer, przerażony był wizją zuniformizowanego świata – takiego, w którym tylko dwa państwa mają prawo głosu i decydują o przyszłości wszystkich kontynentów. Pragnął świata bogatego różnorodnością, kolorowego od kultur i narodów. Dlatego też tak uwielbiał Europę i jej różnicowanie językowe, cywilizacyjne, polityczne. Nie mógł zrozumieć fascynacji jednorodną kulturą Stanów Zjednoczonych i często się jej przeciwstawiał. Wiedział, że jedynie solidarna, wspólna Europa będzie w stanie odeprzeć zalew amerykańskiej popkultury. Już w okresie II wojny światowej zaczął dostrzegać potrzebę powołania związku państw zachodnioeuropejskich, który w przyszłości miał się przekształcić w konfederację²⁰. Ta wizja nie uległa zmianie, gdy 8 stycznia 1959 roku objął fotel prezydenta Republiki.

Gdy Europa Zachodnia jednoczyła się gospodarczo, de Gaulle razem z Adenauerem patronowali temu przedsięwzięciu, mimo że każdy z nich posiadał w tej kwestii swoją wizję – kanclerz myślał o federacji państw, Generał nawoływał do zachowania narodowej odrębności, choć odcinał się od przypisywanego mu sformułowania „Europy ojczyzn”. Zaznaczał, że każdy Włoch, Francuz i Niemiec są zarówno Europejczykami, jak i synami swojej ojczyzny²¹. „Nie wierzę, że Europa może się urzeczywistnić – pisał de Gaulle – jeśli nie zawrze w sobie Francji z jej Francuzami, Niemiec z ich Niemcami, Włoch z ich Włochami. Dante, Goethe i Chateaubriand należą do całej Europy w takiej samej mierze, w jakiej byli (...) Włochem, Niemcem, Francuzem. Nie mogliby zanadto

²⁰ Po ostatecznym odejściu od władzy de Gaulle pisał „Polityka moja zmierza przeto do ustanowienia koncertu państw europejskich, tak by w wyniku zacieśnienia między nimi więzów wszelkiego rodzaju pogłębiała się ich solidarność. Przy tym nic nie przeszkadza sądzić, że gdy ten początek będzie zrobiony, dalsza ewolucja może – zwłaszcza gdyby pewnego dnia zagrażało im wspólne niebezpieczeństwo – doprowadzić do ich konfederacji”, cyt. za: Ch. de Gaulle, *Pamiętniki nadziei*, Warszawa 1974, s. 210–211.

²¹ U. Lappenküper, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949–1963. Von der „Erbfeindschaft“ zur „Entente élémentaire“*, München 2001, s. 1707 i n.

przysłużyć się Europie, gdyby byli apatrydami i gdyby myśleli i pisali w jakimś esperanto, czy zintegrowanym wolapikiem”²².

Z systemu wartości, który wyznawał prezydent Republiki, wynikał jego program polityki międzynarodowej – Generał dążył do zapewnienia Francji niezależności politycznej. Cel udało się osiągnąć poprzez zrezygnowanie z militarnego udziału w Pakcie Północnoatlantyckim (choć zachowane zostało członkostwo polityczne)²³ i wyposażenie V Republiki w broń atomową²⁴.

De Gaulle marzył by, mimo prowadzenia niezależnej polityki, Francja aktywnie uczestniczyła w procesie jednoczenia się Starego Kontynentu. Zresztą doprowadzenie do autonomii Europy Zachodniej stało się jednym z podstawowych zadań, które postawił przed sobą jako głową państwa²⁵. Chciał stworzyć „Europę europejską”, która byłaby antonimem dla „Europy atlantyckiej” podporządkowanej dyktatowi amerykańskiemu. Generałowi chodziło o przekształcenie kontynentu europejskiego w wielkiego gracza sceny międzynarodowej, który byłby niezależny od Stanów Zjednoczonych, ale równocześnie nie zrywał przyjacielskich stosunków z nimi. W tym względzie różnił się od swojego niemieckiego przyjaciela, dla którego doskonałe stosunki z Amerykanami i stała obecność ich wojsk na terenie Zachodnich Niemiec, stanowiły gwarancję bezpieczeństwa.

Najważniejszym celem, do którego w okresie swojej prezydentury dążył de Gaulle, było powołanie wspomnianej „Europy europejskiej”, której podstawą mogła być jedynie współpraca francusko-niemiecka. Prezydent i kanclerz wiele czasu i energii poświęcili dziełu pojednania. Przywódcy dwóch wrogich sobie od stuleci państw stali się przyjaciółmi, nie tylko na płaszczyźnie politycznej.

Mimo sceptycyzmu wobec Niemców, jaki przez wiele lat prezentował de Gaulle, proces narastania zimnej wojny przyczynił się do zmiany stanowiska przywódcy Francuzów. Generał doszedł do wniosku, że Stary Kontynent musi się zjednoczyć celem zrównoważenia wpływów dwóch światowych

²² Ch. de Gaulle, *Discours et messages*, t. 3 *Avec le renouveau 1958–1962*, Paris 1970, s. 406–407.

²³ J. Krasuski, *Francja w NATO*, „Przegląd Zachodni”, nr 1, 1997, s. 83–84.

²⁴ M. Faure, *La force de frappe et nos possibilités*, „Le Monde” z 20.07.1963.

²⁵ R. Reimenschneider, *National Sovereignty versus Supranationality in Europe*, [w:] J. Howorth, M. McClean (eds.), *Europeans in Europe*, Houndmills–Basingstoke–Hampshire–London 1992, s. 144.

hegemonów. W trakcie wystąpienia z 25 września 1949 roku, de Gaulle stwierdził, że zjednoczona Europa powinna obejmować Niemcy²⁶. Republika Francuska widziała w procesie zjednoczenia idealne narzędzie do podtrzymywania własnej, wysokiej pozycji na kontynencie, RFN uznawana zaś była za słabszego partnera, który powinien bezustannie okazywać wdzięczność za pomoc okazaną przez Francuzów po II wojnie światowej. Relacje pomiędzy nadreńskimi sąsiadami można było w owym czasie określić jako „równowagę nierównowag” – francuska przewaga polityczna rekompensowana była bowiem dominacją niemieckiej gospodarki. Niemniej większość europejskiej problematyki podporządkowana została Francuzom – począwszy od oficjalnego języka Wspólnoty, Wspólnej Polityki Rolnej, po późniejszą unię walutową i politykę obrony.

Na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX stulecia stało się jasne, że V Republika nie ma szans w ekonomicznej rywalizacji z Niemcami, na co szczególnie wpływ miały wydatki związane z utrzymywaniem własnych sił nuklearnego odstraszania (*force de frappe*) oraz zaangażowanie w rozwój dawnych kolonii. Tym bardziej Charles de Gaulle, po powrocie do władzy w roku 1958, już jako prezydent V Republiki wspierał politykę integracji europejskiej nawołując do porozumienia pomiędzy dawnymi wrogami znad Renu, których widział jako przyszyły motor integracji²⁷.

Duże znaczenie dla dialogu niemiecko-francuskiego miało spotkanie prezydenta Francji i kanclerza Niemiec w Colombey-les-Deux-Eglises 14 września 1958 roku. Mimo rozbieżności wobec kształtu przyszłej Europy, jej roli w polityce światowej oraz ról, w jakich widziały się oba państwa, spotkanie miało decydujące znaczenie dla zapoczątkowania współpracy pomiędzy Bonn a Paryżem.

Przekonany o roli, jaką w procesie integracji europejskiej może odegrać francusko-niemieckie pojednanie, de Gaulle zaprosił Adenauera ponownie do Francji. W trakcie spotkania pod koniec lipca 1960 roku na zamku Rambouillet, prezydent przedstawił przywódcy zachodnioniemieckiego rządu swój plan powołania europejskiego bytu politycznego, którego podstawą byłaby

²⁶ J. Gerhard, *Charles de Gaulle*, Warszawa 1973, t. 1, s. 416.

²⁷ P. Mélandri, *Le Général de Gaulle, la construction européenne et l'Alliance Atlantique*, [w:] É. Barnavi, S. Friedländer (dir.), *La politique étrangère du général de Gaulle*, Paris 1985, s. 88.

integracja sześciu państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i poszerzenie ich współpracy na płaszczyzny obrony, kultury oraz polityki zagranicznej²⁸. Generał zaproponował regularne spotkania głów państw i szefów rządów, powołanie wspólnego europejskiego parlamentu oraz wyspecjalizowanych komisji. Przewidywał również konieczność przeprowadzenia referendów narodowych, potwierdzających powołanie nowej instytucji, która nie oznaczałaby likwidacji już istniejących organizacji a jedynie wzmacniałaby konstrukcję europejską. De Gaulle zasugerował, aby nakreślona przez niego idea była wspólnym pomysłem Francji i Niemiec. Adenauer wprawdzie ocenił inicjatywę Generała pozytywnie i nie miał co do niej żadnych zastrzeżeń, niemniej myślał o niej z dużą ostrożnością – jego największe wątpliwości budziła koncepcja reformy NATO, która miała doprowadzić do zmniejszenia zaangażowania Stanów Zjednoczonych na kontynencie europejskim. Dla Zachodnich Niemiec taka reforma była nie do przyjęcia, gdyż to właśnie USA stanowiły gwarancję pokojowego istnienia Republiki Federalnej.

W lutym 1961 roku przedstawiciele państw członkowskich EWG spotkali się w Paryżu, aby przedyskutować pomysł powołania nowej wspólnoty. Komisja Foucheta, jak miała nazywać się grupa robocza sześciu państw, od nazwiska jej francuskiego przewodniczącego, ambasadora V Republiki w Danii, miała za zadanie doprecyzować projekt europejskiej konstrukcji²⁹. Plan przewidywał procedurę luźnego powiązania państw członkowskich. Pierwszy szkic wywołał liczne propozycje zmian, więc w styczniu 1962 roku delegacja francuska przedstawiła drugi plan Foucheta³⁰. Projekt został jednak odrzucony przez pozostałe państwa członkowskie EWG i zakwalifikowany jako krok wstecz. Przyczyną jego niepowodzenia były odmienne wizje integracji – podczas gdy Francja dążyła do Europy niezależnych ojczyzn, pozostałe państwa EWG oczekiwały integracji opartej na samodzielnych instytucjach europejskich.

De Gaulle jednak nie uznał odrzucenia planu Foucheta jako osobistej porażki. To zmotywowało go jedynie do dalszego działania. Prezydent V Republiki

²⁸ J. Bariéty, *Les entretiens de Gaulle-Adenauer de juillet 1960 à Rambouillet*, „Revue d'Allemagne et des pays de langue allemandes”, Avril–Juin 1997, nr 2, t. 29, s. 167; A. Hall, *Charles de Gaulle*, Warszawa 2002, s. 382.

²⁹ Tekst planu Foucheta zob.: C. Zorgbibe, *Historia integracji europejskiej*, Łódź 1998, s. 92–101.

³⁰ Plan Foucheta w myśli gaullistów: http://www.gaullisme.fr/plan_fouchet.htm (dostęp z dnia: 18.09.2013).

stwierdził, że tylko ścisła współpraca Niemiec i Francji może doprowadzić do realizacji jego projektu, dlatego na konferencji prasowej w dniu 15 maja 1962 wygłosił słowa pochwały dla francusko-niemieckiej kooperacji. Upatrywał w tandemie Paryża i Bonn przyszłych przywódców kontynentu.

W latach 1958–1962 de Gaulle i Adenauer spotykali się aż 12 razy. We francusko-niemieckim dialogu główny nacisk położono na zasady wzajemnego zbliżenia i współpracy, czego apogeum osiągnięto na przełomie 1962 i 1963 roku. W czerwcu 1962 roku kanclerz Niemiec złożył wizytę we Francji, w trzy miesiące później rewizytę złożył mu generał de Gaulle³¹. W trakcie obu spotkań przywódcy państw szczególną uwagę zwrócili na znaczenie sojuszu francusko-zachodnioniemieckiego dla istnienia i organizacji Europy Zachodniej oraz całego świata zachodnich demokracji. Prezydent Francji wystąpił przeciwko wszelkim propozycjom radzieckich władz w sprawie niemieckiej oraz wygłosił poparcie dla stanowiska RFN w kwestii berlińskiej, która na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku nabrała szczególnego znaczenia międzynarodowego.

Stanowisko de Gaulle'a w sprawie statusu Berlina Zachodniego było nieprzejednane – przywódca Francuzów obawiał się wzrostu znaczenia ZSRR na arenie międzynarodowej i zwiększenia jego wpływów na politykę niemiecką. Z tego względu prezydent Francji zdecydował się na zintensyfikowanie dialogu pomiędzy obiema stolicami. Jego ukoronowaniem było podpisanie Traktatu Elizejskiego w dniu 22 stycznia 1963 roku. Traktat w sprawie współpracy francusko-zachodnioniemieckiej, podpisany przez prezydenta Charles'a de Gaulle'a oraz kanclerza Konrada Adenauera, stał się podstawą przyszłych kontaktów pomiędzy oboma krajami, a także bazą dla powstających w okresie powojennym wizji zjednoczonej Europy. W części traktatu, która odnosiła się do programu współpracy, zamieszczono podział na „Sprawy Zagraniczne” oraz „Obronę”. Jeśli chodzi o „Sprawy Zagraniczne”, to prezydent i kanclerz zobowiązali rządy Niemiec i Francji do odbywania konsultacji we wszystkich istotnych zagadnieniach z zakresu polityki zagranicznej. W praktyce, przedmiotem konsultacji miały być przede wszystkim stosunki na linii Wschód-Zachód oraz problemy jednoczącej się Europy. Natomiast w punkcie odnoszącym się do „Obro-ny” przywódcy postanowili zbliżyć doktryny obronne obu państw, rozpocząć

³¹ I. Anczewski, *Problem niemiecki w polityce zagranicznej Francji*, Warszawa 1985, s. 14–15.

współpracę w zakresie opracowywania planów zbrojeniowych, przygotować plany finansowe dotyczące rozbudowy i modyfikacji zbrojeń, rozszerzyć wymianę pracowników sektora obronnego oraz zintensyfikować współpracę w zakresie obrony cywilnej.

Ważną część dokumentu stanowiło współdziałanie na polu wychowania młodzieży. Punkt ten odnosił się głównie do położenia większego nacisku na naukę języka niemieckiego we Francji i francuskiego w Niemczech, uznanie tytułów naukowych, dyplomów szkół wyższych i średnich oraz rozszerzenie współpracy w dziedzinie badań naukowych. Postanowiono ponadto utworzyć instytucję działającą na rzecz współpracy młodzieży z obu stron Renu (*Deutsch-Französisches Jugendwerk, Office franco-allemand pour la Jeunesse*).

W układzie francusko-zachodnioniemieckim zapisano, że dla pełnej i owocnej współpracy francuski prezydent i niemiecki szef rządu spotykać się będą przynajmniej dwukrotnie w ciągu roku. Ministrowie spraw zagranicznych zostali zaś zobowiązani do odbywania spotkań co najmniej raz na kwartał w celu czuwania nad przebiegiem realizacji zadań zapisanych w programie³².

Znaczenie traktatu dla historii powojennych stosunków na linii Paryż–Bonn jest nie do przecenienia, od jego podpisania można bowiem datować początek prawdziwej współpracy między zachodnimi Niemcami a Francją. Traktat stanowił symboliczne ukoronowanie działań obu przywódców oraz skutek nieustannych dążeń do zabezpieczenia się przed niekorzystną polityką zagraniczną partnera. Układ podpisany w 1963 roku miał także istotne znaczenie dla wzrostu pozycji obu państw na arenie międzynarodowej. Zbliżenie gospodarek niemieckiej i francuskiej sprzyjało integracji Republiki Federalnej ze światem zachodnim, co miało w konsekwencji prowadzić do definitywnego zakończenia dywagacji ze strony radzieckiej na temat zjednoczenia obu państw niemieckich w jeden komunistyczny kraj.

Generał i kanclerz byli wizjonerami, wierzącymi w zjednoczoną Europę pod przywództwem Francji i Niemiec. Na jednym ze spotkań prezydent Francji powiedział „My, Europejczycy, jesteście budowniczymi katedr. Potrzebowaliśmy na to dużo czasu i włożyliśmy w to dużo wysiłku. Ale ostatecznie doszliśmy do celu. (...) Teraz podjęliśmy się zadania zbudowania Europy. (...) Katedra, którą budujemy, ma fundament i tym fundamentem jest

³² Tekst Traktatu Elizejskiego patrz: „Bundesgesetzblatt” 1963, II s. 705–710.

pojednanie Francji i Niemiec. Ma lub będzie mieć filary, które są stworzone przez Wspólnotę Europejską. (...) Pozostawimy ją otwartą dla innych, jeśli będą chcieli dołączyć się do „szóstki” jako miejsca zjednoczenia. I kto wie, czy jeśli tak się stanie (...) nie będziemy mogli przedsięwziąć budowy katedry jeszcze większej, jeszcze piękniejszej, chciałbym powiedzieć – jedności całej Europy”³³.

Nie byłoby zjednoczenia Europy, gdyby nie doszło do pojednania Francji i Niemiec. A rola, jaką odegrali w tym procesie Konrad Adenauer i Charles de Gaulle jest niepodważalna³⁴. Współpraca zapoczątkowana przez Adenauera i de Gaulle’a wpływała na późniejszą historię Europy Zachodniej, dzieło rozpoczęte przez obu przywódców było zaś kontynuowane³⁵.

Każdy z kolejnych rządów zarówno we Francji, jak i w Niemczech prezentował własną koncepcję rozwoju stosunków europejskich. W latach 1963–1969 w stosunkach niemiecko-francuskich nastąpiło duże ochłodzenie, a przewagę w polityce zagranicznej RFN osiągnęła opcja proamerykańska, opowiadająca się za ścisłym sojuszem z Amerykanami. Następca Adenauera na fotelu kanclerskim, Ludwig Erhard, uważał, że Europejska Wspólnota Gospodarcza jest drogą do nikąd i przez swoje działania wręcz zaprzepaszcza osiągnięcia

³³ P. Maillard, *De Gaulle et l'Europe. Entre la nation et Maastricht*, Paris 1995, s. 257–258.

³⁴ Więcej na temat stosunków francusko-niemieckich w okresie powojennym zob.: L. Leblond, *Le couple franco-allemand depuis 1945: chronique d'une relation exemplaire*, Paris 1997; P. Maillard, *De Gaulle et l'Allemagne, le rêve inachevé*, Paris 1990. Najważniejsze dokumenty na temat współpracy francusko-niemieckiej zob.: A. Kimmel, P. Jardin (Hrsg.), *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1963. Eine Dokumentation*, Opladen 2002.

³⁵ Wszystkie następne rządy angażowały się w proces integracji europejskiej, niemniej podczas gdy partia socjaldemokratyczna na czele z kanclerzem Willy Brandtem angażowała się głównie w pojednanie Wschodu z Zachodem, to koalicja partii chrześcijańskich CDU/CSU jako jedyna siła polityczna RFN, niezmiennie angażowała się w realizację idei zjednoczenia Europy oraz opowiadała się za członkostwem Niemiec w całym procesie integracyjnym, inicjując i wspierając kolejne etapy wznoszenia „europejskiego domu”. Postulat integracji kontynentu zajmował centralne miejsce w rozważaniach programowych CDU i CSU i nie uległ zmianie niemalże przez cały okres sprawowania władzy. Więcej na temat stosunku partii CDU/CSU do procesów integracyjnych czytają: J. Miecznikowska, *Chadecja niemiecka wobec integracji europejskiej 1949–1998*, Warszawa 2007.

EWWiS czy Rady Europy³⁶. Współautor „niemieckiego cudu gospodarczego”³⁷ przedkładał ekonomię nad politykę, czym różnił się od Adenauera. Erhard sądził, że integracja polityczna państw nie przyniesie żadnych korzystnych skutków, tym bardziej bez uczestnictwa Wielkiej Brytanii. Z drugiej strony położenie polityczne RFN nie dawało wielu możliwości działania. W wyniku wystąpienia V Republiki ze struktur militarnych NATO w 1966 roku i kampanii prezydenta Francji zmierzającej do obniżenia wartości amerykańskiej waluty, relacje na linii Paryż–Waszyngton uległy znacznemu pogorszeniu³⁸. Zachodnie Niemcy pod przewodnictwem koalicji rządzącej CDU/CSU/FDP i Erharda nie mogły jednak zrezygnować ze współpracy ani z Francuzami, ani z Amerykanami³⁹.

W październiku 1966 roku nastąpił rozłam w rządzie chrześcijańskich demokratów i liberałów. Dwa najsilniejsze ugrupowania – CDU/CSU oraz SPD – stanęły przed możliwością powołania nowego rządu, tzw. Wielkiej Koalicji⁴⁰. Mimo ideologicznych sporów, które przez lata narosły pomiędzy partiami, ich koalicja wydawała się być najlepszym wyjściem z politycznego impasu⁴¹. Możliwość takiej koalicji rozpatrywał nawet były kanclerz Konrad Adenauer. Atmosferę podgrzewał dodatkowo kryzys ekonomiczny – kryzys strukturalny w górnictwie, recesja spowodowana nieracjonalnym wydawaniem pieniędzy, rozpoczynająca się inflacja, bezrobocie, wzmocnienie radykałów, ochłodzenie stosunków ze Stanami Zjednoczonymi i Francją oraz niebezpieczeństwo

36 L. Erhard, *Sinn und Zweck des Marshall-Plans*, „Union in Deutschland”, nr 22, 1972, s. 9–10.

37 Pierwszy minister gospodarki RFN nie uznawał określenia „cudu gospodarczego” gdyż jego zdaniem żaden cud nie miał w niemieckiej gospodarce miejsca. Jak pisał „była to konsekwencja rzetelnego wysiłku całego narodu, który zgodnie z wolnościowymi zasadami otrzymał możliwość wykorzystania ludzkiej inicjatywy, wolności i energii”. Za: L. Erhard, *Deutschland. Rückkehr zum Weltmarkt*, Düsseldorf 1953, s. 258.

38 Szerzej zob: J. Stefanowicz, *Polityka europejska V Republiki*, Warszawa 1994.

39 J. Krasuski, *Historia Niemiec...*, s. 559.

40 Tamże, s. 563. Szerzej na temat Wielkiej Koalicji: K. Hildebrand, *Von Erhard zur großen Koalition 1963–1969*, Stuttgart 1984; A.H. Schneider, *Die Kunst des Kompromisses. Helmut Schmidt und die große Koalition 1966–1969*, Paderborn 1999. Przemowy kanclerza Kiesingera: K.G. Kiesinger, *Die große Koalition 1966–1969. Reden und Erklärungen des Bundeskanzlers Kurt Georg Kiesinger*, Stuttgart 1979.

41 G. Ziebur, *Die deutsch-französischen Beziehungen...*, s. 190.

umiędzynarodowienia polityki niemieckiej. W takiej sytuacji postanowiono spróbować Wielkiej Koalicji. 1 grudnia 1966 roku na jej czele stanął chadek Kurt Georg Kiesinger, socjaldemokrata Willy Brandt został natomiast wicekanclerzem i ministrem spraw zagranicznych.

Koalicja CDU/CSU/SPD nie popełniła wielu błędów w polityce zagranicznej. Kanclerz Kiesinger rozumiał rozwój światowy a na pierwszym miejscu stawiał obronę interesów Niemiec i zapewnienie im wolności, bezpieczeństwa i dobrobytu. Chrześcijański demokrat dbał także o stosunki z Francją – de Gaulle i Kiesinger byli do siebie podobni, chociażby przez swoje talenty oratorskie⁴². Duet Kiesinger-Brandt wyraźnie sformułował niemiecką pozycję, zwłaszcza jeśli chodzi o politykę wschodnią, miejsce w NATO i udział Wielkiej Brytanii we Wspólnocie Europejskiej. Kiesinger zdołał także ułożyć nadszarpnięte przez poprzednika stosunki z Wielką Brytanią, a dzięki licznym podróżom do Portugalii i Hiszpanii, wprowadził oba kraje do czołówki europejskiej⁴³.

Willy Brandt, który 21 października 1969 roku został wybrany nowym kanclerzem, przyczynił się do ocieplenia relacji z krajami socjalistycznymi. Pierwsze lata jego rządów stały pod znakiem głębokiej zmiany w polityce zagranicznej, zwłaszcza w odniesieniu do Europy Środkowej i Wschodniej. Podpisane 12 sierpnia 1970 roku ze Związkiem Radzieckim i 7 grudnia tego samego roku z Polską, układy o normalizacji wzajemnych stosunków zaowocowały międzynarodowym odprężeniem i pojednaniem ze Wschodem. Brandt dużo uwagi poświęcił także nawiązaniu stosunków pomiędzy oboma państwami niemieckimi, co poskutkowało podpisaniem 21 grudnia 1972 roku w Berlinie układu o podstawach normalizacji stosunków między Niemiecką Republiką Demokratyczną a Republiką Federalną Niemiec⁴⁴. W tym samym okresie wzrastała

⁴² Kurt Georg Kiesinger nazywany był „wodzem srebrny język”. Był mówcą używającym często literackich aluzji i niesamowitych konstrukcji językowych. Za pomocą swoich talentów i tekstów stawał się panem sytuacji. Wszystkie mowy redagował sam – wprawdzie miał sztab pracujący nad jego wypowiedziami, ale pomocnicy zbierali jedynie materiały i wstępnie tworzyli teksty. Kiesinger potem wszystko osobiście redagował. Wielką wagę przykładał szczególnie do swoich wypowiedzi dotyczących polityki zagranicznej i niemieckiej.

⁴³ G. Diehl, *Kurt Georg Kiesinger. Ein biographischer Essay*, [w:] H. Klein (Hrsg.), *Die Bundeskanzler*, Berlin 2000, s. 213.

⁴⁴ Francja czuła się zagrożona zachodnioniemiecką *Ostpolitik*, której szczególne znaczenie wiązało się z doprowadzeniem do normalizacji stosunków między RFN a krajami socjalistycznymi. Szerzej: E. Weisenfeld, *Welches Deutschland*

także współpraca z Francuzami na polu gospodarczym, wojskowym i kulturalnym. Oś Paryż–Bonn stawała się coraz silniejsza⁴⁵.

Po dymisji Willy Brandta 7 maja 1974 roku w wyniku afery szpiegowskiej, na stanowisku zastąpił go kolega partyjny Helmut Schmidt. Nowy kanclerz dbał o poprawne stosunki z Francją i aktywnie współpracował z prezydentem V Republiki Valéry Giscardem d'Estaing na rzecz międzynarodowego dialogu i odprężenia. To właśnie w czasie ich rządów partnerstwo francusko-zachodnoniemieckie osiągnęło szczególnie wysoki poziom, choć współpraca na płaszczyźnie europejskiej nie przedstawiała się najlepiej – główne wyzwanie stanowiła Wspólna Polityka Rolna, do której wielką wagę przywiązywali Francuzi. Obawiając się utraty pozycji lidera na kontynencie, Francja spowalniała także proces integracji państw EWG. Wybuch lewackiego terroryzmu i deficyt budżetowy w Niemczech tym bardziej irytował Francuzów. Paryż obawiał się, że w obliczu prowadzenia aktywnej polityki wschodniej i rozwoju inicjatyw pokojowych, RFN podąży w kierunku neutralności. Za swoje główne zadanie uznał więc utrzymywanie Niemiec w ramach sojuszu państw zachodnich i popieranie istniejącego podziału ich terytorium na dwa państwa⁴⁶.

Schmidt sprawował funkcję kanclerza przez dwie kadencje, kontynuując cele postawione przez Brandta. Jednak w 1982 roku w obliczu koniecznych ograniczeń socjalnych liberalna partia FDP, tworząca razem z socjaldemokratami koalicję rządową, wystąpiła z rządu, który tym samym stracił poparcie większości w niemieckim *Bundestagu*. W wyniku przeprowadzonego 1 października 1982 roku wotum nieufności dla Schmidta, jego miejsce zajął chadek Helmut Kohl.

soll es sein? Frankreich und die deutsche Einheit seit 1945, München 1986, s. 113–116.

⁴⁵ Mimo wszystko prezydent Pompidou popierał politykę wschodnią RFN twierdząc, że leży ona w interesie Europy. H.P. Schwarz, *Willy Brandt, Georges Pompidou und die Ostpolitik*, [w:] H. Möller, M. Vaisse (Hrsg.), *Willy Brandt und Frankreich*, München 2005, s. 155–166; A. Wilkens, *La „Nouvelle Ostpolitik” du gouvernement Brandt dans la perspective française (1969–1974)*, „*Allemagne d’aujourd’hui*”, nr 111, 1990, s. 37–42; G.-H. Soutou, *L’attitude de Georges Pompidou face à l’Allemagne*, [w:] Association Georges Pompidou (dir.), *Georges Pompidou et l’Europe: colloque, 25 et 26 novembre 1993*, Bruxelles, Paris 1995, s. 282.

⁴⁶ H. Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn*, Berlin 1990, s. 164–178.

Kohl, uważany za głównego inicjatora zjednoczenia Niemiec, pełnił funkcję kanclerza najdłużej w historii RFN. W trakcie 16 lat jego rządów sytuacja międzynarodowa uległa całkowitej zmianie a on potrafił to wykorzystać. Kontynuował proeuropejski kurs w polityce zagranicznej⁴⁷. Dbał o utrzymywanie pozytywnych stosunków zarówno z dawnymi partnerami, jak i – w obliczu upadku systemu komunistycznego – z państwami postsocjalistycznymi. Wraz z prezydentem Francji François Mitterrandem kontynuował zapoczątkowany przez duet Adenauer–de Gaulle system wzajemnych konsultacji i ścisłej współpracy⁴⁸. *Couple franco-allemand* angażował się również silnie w sprawy integracji europejskiej. Kohl szczególny nacisk kładł na włączenie do Wspólnot państw środkowoeuropejskich, czemu Francja początkowo się sprzeciwiała. Niemniej polityczne korzyści wynikające z zaangażowania w proces integracji zachęciły francuskich polityków do współpracy z byłymi krajami komunistycznymi. Kohl był wielkim zwolennikiem pojednania, które w sytuacji geopolitycznej lat dziewięćdziesiątych XX wieku zyskało zupełnie nowy wymiar⁴⁹.

Następcy prezydenta de Gaulle’a również kontynuowali jego politykę, choć mariaż francusko-niemiecki nie grał już tak dużej roli a przywiązanie do wielkości Francji nie było tak silne – pełniący funkcję prezydenta w latach 1974–1981 Valéry Giscard d’Estaing oświadczył wręcz, że Francja jest mocarstwem średniej rangi⁵⁰. Charles de Gaulle dwa razy – w 1963 i 1967 roku – sprzeciwił się przystąpieniu Wielkiej Brytanii do EWG. Ale stanowisko takie jedynie pogłębiało kryzys wewnątrz Wspólnot. Dlatego też następcy de Gaulle’a aktywnie

⁴⁷ Szerzej na temat polityki zagranicznej RFN po przejściu władzy przez Helmuta Kohla i koalicję CDU/CSU-FDP: B. Koszel, *Polityka zachodnia RFN w okresie rządów CDU/CSU-FDP*, „Przegląd Zachodni”, nr 3, 1987, s. 120–133.

⁴⁸ Już w pierwszym oświadczeniu z 25 listopada 1982 roku Kohl powiedział „Niemiecko-francuska współpraca podjęta prawie 20 lat temu w Traktacie Elizejskim przez Konrada Adenauera i Charlesa de Gaulle’a nie tylko przetrwała, to byłoby zbyt mało, lecz rozszerza się na nowe obszary. To jest przyjaźń nie tylko między rządami, ale przede wszystkim pomiędzy dwoma narodami w środku Europy”. *Europa und die Europäische Integration in den Regierungserklärungen 1982–1990*, strona internetowa poświęcona Helmutowi Kohlowi, http://www.helmut-kohl.de/index.php?menu_sel=17&menu_sel2=29&menu_sel3=&menu_sel4=&msg=607 (dostęp z dnia: 11.09.2013).

⁴⁹ Więcej na temat niemieckich kanclerzy zob: M. Dönhoff, *Deutschland, deine Kanzler. Die Geschichte der Bundesrepublik 1949–1999*, München 1999.

⁵⁰ J. Baszkiewicz, *Francja w Europie*, Wrocław 2006, s. 69.

wspierali proces poszerzania i jednoczenia kontynentu. Instytucjonalne i prawne wzmacnianie Europy miało na celu również skrepowanie silnej gospodarki państwa zachodniemieckiego, która dla pozycji Francji mogła okazać się zagrożeniem⁵¹.

Następca de Gaulle’a – Georges Pompidou – sprawował władzę w lepszym klimacie wewnętrznym i międzynarodowym. Wprawdzie w ostatnim roku jego rządów światem zachodnim wstrząsnął kryzys paliwowy, niemniej wzrost cen ropy naftowej przyczynił się do gwałtownego rozwoju nowych źródeł energii i ogólnego postępu technologicznego. Sfera stosunków międzynarodowych również rozwijała się dla V Republiki korzystnie – mocarstwo amerykańskie, zaangażowane w konflikt wietnamski i spór pomiędzy Związkiem Radzieckim a Chińską Republiką Ludową, mniej angażowało się w sprawy europejskie. Miało to duży wpływ na politykę rządzącej Unii Demokratów na Rzecz Republiki (*Union des Démocrates pour la République*, UDR). Gaulliści, wcześniej przeciwni integracji Wielkiej Brytanii ze Wspólnotami Europejskimi, nie protestowali już przeciwko rozszerzaniu struktur, choć prezydent Pompidou pozostał przy najważniejszym wyznaczniku polityki UDR – niezależności militarnej. Pod jego rządami kontynuowane były prace nad bronią atomową a Francja nie powróciła do struktur wojskowych Paktu Północnoatlantyckiego⁵².

Podobną politykę prowadził następca Pompidou – Valéry Giscard d’Estaing. W trakcie jego prezydentury wszystkie kraje członkowskie EWG musiały sprostać wyzwaniu kryzysów gospodarczych i wkraczania na ekonomiczny parkiet „azjatyckich tygrysów”, co przychodziło im o tyle trudno, że nie potrafiły zrezygnować z polityki protekcjonizmu i obawiały się napięć społecznych. Niemniej Giscard d’Estaing opowiadał się za ciągłym zacieśnianiem integracji europejskiej i polepszaniem relacji na linii Paryż–Waszyngton⁵³.

Prezydentura François Mitterranda, który objął najwyższe stanowisko w państwie w 1981 roku, przyniosła wielkie sukcesy w ramach polityki zagranicznej. Okres jego dwóch kadencji był czasem wzmacniania pozycji Francji na arenie międzynarodowej. Wywodzący się z partii socjalistycznej polityk

⁵¹ Tamże.

⁵² Tenże, *Historia Francji*, Wrocław 2004, s. 607.

⁵³ C. Hargrove, *Valéry Giscard d’Estaing*, „Politique étrangère”, nr 1, 1986, s. 119; M. Cotta, *Giscard continuateur du Général de Gaulle?*, „Paradoxes”, nr 38, 1980, s. 18–20.

był wielkim zwolennikiem integracji kontynentu – wspierał m.in. przystąpienie Portugalii i Hiszpanii do Wspólnot. Utrzymywał również dobre stosunki z Niemcami i wraz z kanclerzem Helmutem Kohlem doprowadził do podpisania w 1992 roku Traktatu z Maastricht.

Początek lat osiemdziesiątych XX wieku z polityczną „zmianą warty” we Francji i w Niemczech, przyniósł umocnienie duetu Paryż–Bonn jako motoru integracji europejskiej. W trakcie spotkania Mitterrand–Kohl w stolicy RFN w październiku 1982 roku podkreślono, że partnerstwo obu krajów jest silniejsze niż zmiany rządów, zaś ich kooperacja powinna rozwijać się bez względu na różnice ideologiczne, czy zmiany personalne⁵⁴. Uroczyste obchody dwudziestej rocznicy podpisania Traktatu Elizejskiego w styczniu 1983 roku pokazały, jak duże znaczenie oba państwa przywiązują do bilateralnej współpracy – w trakcie wystąpienia telewizyjnego w ZDF kanclerz stwierdził, że Francja i Niemcy są „jądrem Europy” i jeśli nie funkcjonują stosunki pomiędzy tymi krajami, „nie funkcjonuje cała Europa”⁵⁵.

W rozpisanych na marzec 1983 roku wyborach do niemieckiego *Bundestagu* chrześcijańscy demokraci z Kohlem na czele uzyskali większość, co przyczyniło się do intensyfikacji niemiecko-francuskiego współdziałania. Świetnie rozwijała się współpraca wojskowa, w ramach której w grudniu 1983 roku przeprowadzono wspólne manewry czołgów w Alzacji i podpisano porozumienia w sprawie budowy śmigłowca do zwalczania czołgów (porozumienie podpisane przez ministrów obrony Manfreda Wörnera i Charles’a Hernu). Na mocy porozumienia podpisanego 13 lipca 1984 roku do minimum ograniczono kontrolę na granicy francusko-niemieckiej. Rok 1985 przyniósł zaś projekt stworzenia myśliwca *Eurofighter*, satelity wojskowego oraz nowej „gorącej linii”, która stanowiłaby specjalnie zabezpieczone połączenie pomiędzy Urzędem Kanclerskim a Pałacem Elizejskim.

W połowie lat osiemdziesiątych XX stulecia współpraca obu państw rozwinęła się także na polu kultury i sztuki. 28 lutego 1986 roku podpisano układ o współpracy kulturalnej, który umożliwił współpracę na polu naukowo-badawczym, ułatwił wymianę kadry naukowej oraz miał wspomagać budowę

⁵⁴ B. Koszel, *Rola RFN w obozie państw zachodnioeuropejskich (1982–1990)*, [w:] A. Czubiński (red.), *Droga Niemców do ponownego zjednoczenia państwa (1949–1990)*, Poznań 1991, s. 145.

⁵⁵ „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 26.01.1983.

nowych instytutów naukowych (Program PROCOPE). Rozszerzono także kooperację zapoczątkowaną Traktatem Elizejskim. Ministrowie spraw zagranicznych obu państw mieli spotykać się raz na kwartał, zaś wyżsi urzędnicy MSZ prowadzić comiesięczne konsultacje. Także ambasadorowie mieli współpracować między sobą w placówkach dyplomatycznych. W 1987 roku podjęto również decyzję o stworzeniu francusko-niemieckiej brygady, która stanowiłaby początek europejskiej armii⁵⁶.

Francusko-niemiecki tandem jako motor integracji europejskiej wspierał proces przyjmowania nowych członków (Grecja, Portugalia i Hiszpania) w skład Wspólnoty oraz stał na czele nowych, koniecznych dla dalszego rozwoju WE, reform zawartych w Jednolitym Akcie Europejskim. Podkreśleniem bilateralnej współpracy była bardzo uroczyście obchodzona dwudziesta piąta rocznica podpisania Układu Elizejskiego, której zwieńczeniem stała się niemiecko-francuska parada wojskowa na Placu Inwalidów w stolicy Francji, w trakcie której Marsyliankę, hymn V Republiki, odgrywała orkiestra *Bundeswehry*, zaś *Deutschlandlied*, hymn RFN, orkiestra Gwardii Republikańskiej⁵⁷. Uzupełnieniem dwustronnej kooperacji politycznej miało stać się rozszerzenie współpracy na dziedzinę obrony i bezpieczeństwa, gospodarki, spraw finansowych i polityki walutowej⁵⁸.

Olbrzymi wpływ na kształtowanie się integracji europejskiej miały wydarzenia przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku – Jesień Ludów w Europie Środkowej i Wschodniej z pierwszymi demokratycznymi wyborami w Polsce i upadkiem muru berlińskiego, koniec systemu komunistycznego, zjednoczenie Niemiec i rozpad Związku Radzieckiego. W szczególności jednak zjednoczenie dwóch państw niemieckich spowodowało lawinę spekulacji na temat przyszłości zachodniej części kontynentu europejskiego. Zdawano sobie

⁵⁶ Szerzej na temat współpracy francusko-niemieckiej zapoczątkowanej podpisaniem Traktatu Elizejskiego: P.A. Zervakis, S. von Gossler, *40 Jahre Élysée-Vertrag: Hat das deutsch-französische Tandem noch eine Zukunft?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 3–4, 2003.

⁵⁷ B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, Poznań 2006, s. 14.

⁵⁸ Szerzej: H.P. Schwarz, *Eine Entente Élémentaire. Mit einer Dokumentation zum deutsch-französischen Verhältnis im 25. Jahr des Élysée-Vertrags*, Bonn 1990; C. Defrance, U. Pfeil (Hrsg.), *Der Élysée-Vertrag und die deutsch-französischen Beziehungen 1945–1963–2003*, München 2005.

sprawę, że powstanie nowego, silnego kraju w samym sercu Europy przyczyni się do znacznej modyfikacji polityki europejskiej. Z największą obawą przyjmowano możliwe potraktowanie integracji europejskiej przez Niemców jako obciążenia, niepotrzebnego już w nowej sytuacji geopolitycznej. Obawy te jednak nie znalazły swojego potwierdzenia w rzeczywistości – przez lata komunistycznego podziału Republika Federalna podejmowała wszelkie kroki w celu zakotwiczenia Niemców w zachodnim systemie ustrojowym i po upadku reżimu komunistycznego nie zamierzała z obranego kursu rezygnować. Prozachodnie nastawienie wynikające z traumatycznych doświadczeń pierwszej połowy XX wieku, zostało przez Niemcy potwierdzone na początku lat dziewięćdziesiątych poprzez jeszcze silniejsze zaangażowanie w wielostronną kooperację w ramach Wspólnoty Europejskiej oraz Paktu Północnoatlantyckiego.

Kształtowaniu się nowego systemu państw po upadku komunizmu towarzyszył koniec ery dwubiegunowości w stosunkach międzynarodowych. Choć publicznie Francja krytykowała wcześniej podział na Wschód i Zachód, potrafiła wyciągnąć z niego polityczne korzyści. Odnalazła się w roli mediatora pomiędzy Moskwą a Waszyngtonem, wykorzystywała także zależność podzielonych Niemiec od obu supermocarstw. Nową sytuację geopolityczną przyjmowała więc z dużą rezerwą – obawiała się zjednoczonych Niemiec, przeciwna była również włączaniu nowych państw środkowej Europy do systemu zachodniego, gdyż uważała je za zależne od silnej RFN.

Wydarzenia następujące po II wojnie światowej oraz stworzenie nowego układu sił politycznych doprowadziły do zbliżenia, a w konsekwencji do pojednania dwóch odwiecznych wrogów – Francji i Niemiec. W nowej sytuacji geopolitycznej mieszkańcy państwa nad Sekwaną potrzebowali koalicjanta, gotowego ich poprzeć w budowie silnej Europy, w której Francja grałaby pierwsze skrzypce. Obciążeni tragiczną historią pierwszej połowy XX wieku Niemcy, chętnie odpowiedzieli na oczekiwania zachodnich sąsiadów, korzystając tym samym z możliwości wejścia do polityczno-ekonomicznego systemu euroatlantyckiego. W latach sześćdziesiątych to Francja nadawała ton sprawom europejskim, ale rozwój gospodarczy Niemiec na przełomie dwóch kolejnych dekad, przyczynił się do wzrostu ich znaczenia politycznego. Przystąpienie do EWG Wielkiej Brytanii i państw Europy Południowej osłabiło pozycję Francuzów. Stało się jasne, że dla utrzymania prestiżu i pozytywnego rozwoju kontynentu konieczna jest ścisła współpraca Bonn i Paryża. Przemiany demokratyczne lat dziewięćdziesiątych XX stulecia, zjednoczenie dwóch państw niemieckich

i postępująca globalizacja zmusiły oba państwa do intensyfikacji współdziałania. Wyzwania, przed jakimi stanęła nowopowołana Unia Europejska, stanowiły także poważne przedsięwzięcia dla Francji i Niemiec. V Republika obawiała się, iż powstanie nowego państwa niemieckiego, silnego politycznie i gospodarczo, zminimalizuje jej wpływy na kontynencie. Tak się jednak nie stało, a wypracowane przez dziesięciolecia relacje pozwoliły przezwyciężyć zaistniałe sprzeczności. Wydarzenia drugiej połowy ostatniego stulecia postawiły Francję i Niemcy przed historycznym zadaniem zjednoczenia kontynentu, ich współpraca okazała się zaś konieczna dla osiągnięcia tego celu⁵⁹. Tandem francusko-niemiecki zapoczątkowany przez prezydenta de Gaulle'a i kanclerza Adenauera stał się w latach dziewięćdziesiątych siłą napędową integracji europejskiej zarówno w jej ekonomicznym, jak i politycznym wymiarze.

⁵⁹ D. Vernet, *Ungewißheiten in der Europa-Politik. Neue deutsch-französische Entscheidungsträger*, „Interationale Politik”, nr 9, 1998, s. 3.

ROZDZIAŁ II

ZJEDNOCZENIE NIEMIEC

I POWSTANIE UNII EUROPEJSKIEJ

1. Upadek systemu komunistycznego

Lata 1989/1990 przyniosły Europie podwójny przełom. W ciągu kilku miesięcy upadł system komunistyczny oraz doszło do zjednoczenia Niemiec. Już na początku lat osiemdziesiątych XX wieku sytuacja polityczno-ekonomiczna całego bloku wschodniego była katastrofalna, a sama gospodarka radziecka nie nadążała za potrzebami supermocarstwa, którego status Związek Radziecki pragnął utrzymać. Polityka zbrojeniowa okazała się zbyt kosztowna, wzrastało zadłużenie pozostałych państw socjalistycznych u krajów kapitalistycznych. Ponadto na czele ZSSR stali politycy, którzy nie rozumieli sensu następujących w świecie zmian, co poważnie wpływało na osłabienie radzieckiego autorytetu międzynarodowego. Ustalenia Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, szczególnie te omawiane w ramach tzw. trzeciego koszyka (postanowienia odnoszące się do ludzkiego wymiaru stosunków między krajami uczestniczącymi w konferencjach), wymagały wprowadzenia zmian. Państwa obozu socjalistycznego zgadzając się bowiem na trzeci koszyk przyjęły zobowiązanie do poszanowania praw człowieka, w zamian otrzymując zgodę państw zachodnich na utrzymanie politycznego *status quo* w tej części kontynentu oraz stworzenie szerszych możliwości współpracy ekonomicznej¹.

Tymczasem wzrastała rola i znaczenie Stanów Zjednoczonych na świecie. Amerykanie wygrywali wyścig zbrojeń z ZSRR i coraz silniej wspierali antyradziecką opozycję w krajach obozu socjalistycznego. Z tego też względu wzrastały trudności z utrzymaniem posłuszeństwa w państwach satelickich. Osłabienie systemu realnego socjalizmu było zauważalne we wszystkich państwach komunistycznych, w tym także w ZSRR. Próbę reform przeprowadził stojący od 1985 roku na czele Związku Sowieckiego Michaił Gorbaczow. Zapowiedziano wprowadzenie *głasności*, czyli jawności życia politycznego, oraz *pierestrojki*, czyli przekształcenia stosunków społeczno-politycznych. Pierwsze oznaki kryzysu pojawiły się po katastrofie w Czarnobyli w 1986 roku – wydarzenie odbiło się bardzo niekorzystnie na procesie wdrażania reform i naraziło na szwank międzynarodowy prestiż mocarstwa. Sytuacja ekonomiczna

¹ G.-H. Soutou, *La guerre de Cinquante Ans. Les relations Est-Ouest 1943–1990*, Paris 2001, s. 563.

Związku Radzieckiego stawała się coraz trudniejsza. Po kilku latach w całym bloku sowieckim zaczęły dochodzić do głosu tłumione wcześniej problemy społeczne i narodowościowe, które w krótkim czasie doprowadziły do wybuchu antykomunistycznej rewolucji.

Przemiany rozpoczęły się w Polsce, która jako pierwsza dostrzegła szansę w osłabieniu nacisku ze strony Kremla. Po rozmowach Okrągłego Stołu w pierwszej połowie 1989 roku, 4 czerwca 1989 roku odbyły się częściowo wolne wybory. Pierwszy niezależny związek zawodowy „Solidarność”, powstały na fali niezadowolenia społecznego z pogarszającą się sytuacją ekonomiczną społeczeństwa oraz ze sposobu sprawowania władzy przez rządy komunistyczne na przełomie sierpnia i września 1980 roku, mógł ubiegać się o miejsca w parlamencie². Jeden z głównych architektów porozumienia przy Okrągłym Stole – Tadeusz Mazowiecki – został zaś wkrótce pierwszym niekomunistycznym premierem.

W niedługim czasie wydarzenia w obozie socjalistycznym potoczyły się lawinowo – na Węgrzech powstało opozycyjne Węgierskie Forum Demokratyczne, domagające się zmian w ustroju politycznym i ekonomicznym. 23 października 1989 roku w wyniku rozmów opozycji, partii rządzącej i organizacji społecznych przy tzw. Trójkątym Stole, Węgry zostały przekształcone w państwo demokracji parlamentarnej³. 9 listopada 1989 roku upadł dzielący Niemcy od 13 sierpnia 1961 roku mur berliński. W kilka dni później, 17 listopada 1989 roku, rozpoczęła się „aksamitna rewolucja” w Czechosłowacji. Już 10 grudnia 1989 roku powołano rząd porozumienia narodowego z udziałem opozycji skupionej wokół Forum Obywatelskiego, zaś 29 grudnia Zgromadzenie Narodowe (wraz z reprezentantami opozycji) wybrało na prezydenta państwa Václava Havla⁴. W grudniu 1989 roku w Rumunii, w wyniku krwawej rewolucji, obalony został reżim Nicolae Ceaușescu⁵. 28 czerwca 1991 roku przestała istnieć Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej⁶, 1 lipca 1991 roku rozwiązano Układ

² Szerzej: T.G. Ash, *Polska rewolucja – Solidarność 1980–1981*, Londyn 1987.

³ M. Szczepaniak, *Przebudowa ustroju politycznego na Węgrzech i w Czechosłowacji*, Poznań 1995, s. 9–10.

⁴ Tamże, s. 57–65.

⁵ Szerzej: F. Fejtő, *La fin des démocraties populaires. Le chemins du poste-communisme*, Paris 1992, s. 145–235.

⁶ *Protokół o rozwiązaniu Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej*, Budapeszt, 28 czerwca 1991 roku, „Zbiór Dokumentów”, nr 1, 1992, s. 231–233.

Warszawski⁷, natomiast 8 grudnia 1991 roku rozpadł się Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, na którego miejsce prezydent Rosji Borys Jelcyn wraz z prezydentem Ukrainy Leonidem Krawczukiem oraz przewodniczącym Rady Najwyższej Białorusi Stanisławem Szuszkiewiczem powołali Wspólnotę Niepodległych Państw. Niedługo potem do WNP przystąpiły kolejne państwa – Armenia, Azerbejdżan, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawia, Tadżykistan, Turkmenistan i Uzbekistan. Przedstawiciele jedenastu republik należących do WNP w trakcie spotkania w Mińsku 30 grudnia 1991 roku ogłosili ostateczną likwidację ZSRR.

Upadek Związku Radzieckiego, wcześniej zaś Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Układu Warszawskiego oznaczał koniec trwającej niemalże pięćdziesiąt lat epoki komunistycznej hegemonii w Europie Środkowo-Wschodniej. Kraje, które na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku odzyskiwały polityczną suwerenność stawały przed nowym wyzwaniem – wewnętrznej izolacji bądź odważnej integracji z krajami demokratycznego Zachodu.

Europa patrzyła na przemiany w jej wschodniej części z dużymi nadziejami, ale i ze strachem. Szczególnie V Republika Francuska obawiała się destabilizacji polityczno-gospodarczej oraz możliwych zawirowań społecznych w krajach demokracji ludowej. Przyczyny natury politycznej oraz ekonomicznej mogły bowiem w krótkim czasie doprowadzić do otwartego konfliktu zbrojnego, zaś tłumione przez lata konflikty graniczne i narodowościowe spowodować destabilizację całego kontynentu. Rozpad Jugosławii spowodował wybuch wojny bałkańskiej, podobnym miejscem walk stał się Kaukaz. Załamanie się istniejącego od 1945 roku systemu dwubiegunowego spowodowało otwartą dyskusję na temat przyszłości Europy.

Odgrywająca od dziesięcioleci jedną z głównych ról Francja, nie potrafiła znaleźć recepty na europejskie bolączki – nie posiadała ani tak dużej mocy, ani środków, które mogłyby zapobiec zagrożeniom. Stary Kontynent znajdował się w impasie. Jak w wywiadzie z 13 listopada 1989 roku stwierdził prezydent Francji François Mitterrand „Europa wyszła z utrwalonego porządku, lecz nie ustalił

⁷ *Protokół o utracie mocy Układu o Przyjaźni, Współpracy i Pomocy Wzajemnej, podpisany w Warszawie 14 maja 1955 roku oraz Protokołu o przedłużeniu jego obowiązywania podpisany w Warszawie 26 kwietnia 1985 roku, Praga, 1 lipca 1991 roku, „Zbiór Dokumentów”, nr 2, 1992, s. 145.*

się jeszcze nowy układ sił”⁸. Zdaniem głowy państwa, Europa miała trwać w politycznej próżni do momentu, kiedy stworzony zostanie nowy system funkcjonowania krajów i narodów po upadku systemu komunistycznego⁹.

2. Zjednoczenie Niemiec

Pod koniec lat osiemdziesiątych XX stulecia kontynent europejski zmierzał w kierunku nieprzewidywalnych zmian. Podzielona na dwie części Europa miała stać się ponownie jednością. Symbolem jej powojennego podziału stał się rozpad państwa niemieckiego na dwa różne pod względem ustrojowym kraje – w świadomości Europejczyków utrwaliło się nawet przekonanie, że podział kontynentu trwać będzie tak długo, jak podział Niemiec. Stąd fakt zjednoczenia Niemiec miał tak duże znaczenie dla dalszej integracji europejskiej.

Wątpliwości dotyczące rozwoju i funkcjonowania państwa wschodnioniemieckiego pojawiały się od początku jego istnienia. Wielokrotnie powtarzano, że bez obecności wojsk radzieckich system komunistyczny w Niemieckiej Republice Demokratycznej załame się. Duże znaczenie przywiązywano więc do utrzymywania ciągłego napięcia w stosunkach Wschód-Zachód – dzięki trwającej zimnej wojnie stacjonowanie oddziałów Armii Czerwonej we Wschodnich Niemczech było prawnie usankcjonowane. Wyłącznie toczący się konflikt na linii Waszyngton-Moskwa był gwarantem istnienia Niemieckiej Republiki Demokratycznej, która jako obszar wydzielony na konferencjach Wielkiej Trójki z dawnego terytorium niemieckiego, nie stanowiła kraju narodowego Niemców, a jedynie sztuczny organizm państwowy.

Pierwszy krok na drodze niemieckiej reunifikacji stanowiło wyrażenie przez Kreml zgody na wizytę przywódcy NRD Ericha Honeckera w Republice Federalnej Niemiec na jesieni 1987 roku. Michaił Gorbaczow był wielkim zwolennikiem zmian oraz proeuropejskiego kursu w ZSRR, czym różnił się od sprawującego funkcję Przewodniczącego Rady Państwa Honeckera. Dogmatycznie wierzący w podstawy marksizmu-leninizmu przywódca NRD, był odwrotnością Gorbaczowa dążącego do zbudowania „wspólnego europejskiego domu”¹⁰.

⁸ Wywiad z prezydentem F. Mitterrandem w dzienniku „Le Figaro” z 13.11.1989.

⁹ Tamże.

¹⁰ J. Krasuski, *Historia polityczna Europy Zachodniej 1945–2002*, Poznań 2003, s. 359.

Gorbaczow był zdania, że pojednanie obu państw niemieckich, do czego przyczynić się miała wizyta Honeckera, jest możliwe na drodze pokojowych rozmów i politycznego dialogu. Ewentualne zaangażowanie Armii Czerwonej do utrzymania wschodnioniemieckiego *status quo* nie wchodziło w grę¹¹, gdyż stanowiłoby całkowite zaprzeczenie prezentowanej przez przywódcę ZSRR filozofii. Sam Gorbaczow nie był jednak w stanie przewidzieć, w jak szybkim tempie oba państwa niemieckie zostaną połączone w jeden organizm i kiedy nastąpią proeuropejskie reformy w środkowej i wschodniej części kontynentu.

Rewolucyjne przemiany, jakie przyniosła Jesień Ludów w Polsce i na Węgrzech, doprowadziły do nasilenia żądań przeprowadzenia reform i demokratyzacji życia w Niemieckiej Republice Demokratycznej. 28 września 1989 roku minister spraw zagranicznych RFN Hans-Dietrich Genscher przeprowadził rozmowę z szefem radzieckiego MSZ Eduardem Szewardnadze, której efektem była zgoda władz ZSRR na wyjazd uchodźców enerdowskich okupujących ambasady zachodnioniemieckie w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech oraz przejazd przez terytorium NRD do Republiki Federalnej, pod warunkiem utraty przez nich obywatelstwa tego kraju.

7 października 1989 roku, podczas obchodów czterdziestolecia istnienia Niemieckiej Republiki Demokratycznej, Michał Gorbaczow po raz kolejny uniknął jednoznacznego poparcia polityki prowadzonej przez Ericha Honeckera, dając tym samym sygnał społeczeństwu, że Związek Radziecki gotowy jest na zmiany polityczne – w dzień po uroczystościach rocznicowych w kraju wybuchły demonstracje. W obliczu masowego sprzeciwu wobec polityki prowadzonej przez SED, Przewodniczący Rady Państwa Honecker ustąpił ze stanowiska, zaś jego miejsce przejął mało znany Egon Krenz¹².

9 listopada 1989 roku miała miejsce konferencja prasowa Komitetu Centralnego SED, która zmieniła bieg historii. W jej trakcie padło bowiem pytanie o zmiany regulacji prawnych, określających komu wolno wyjeżdżać

¹¹ Choć art. 4 Traktatu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej zawarty pomiędzy ZSRR a NRD w dniu 7 października 1975 roku przewidywał taką możliwość głosząc „gotowość podjęcia kroków koniecznych do ochrony i obrony historycznych osiągnięć socjalizmu, bezpieczeństwa i niepodległości obu krajów”. Tamże.

¹² Urodzony 19 marca 1937 roku w Kołobrzegu Egon Krenz przejął w październiku 1989 roku funkcję sekretarza generalnego SED, przewodniczącego Rady Państwa oraz szefa Narodowej Rady Obrony.

z Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Stwierdzenie sekretarza KC SED Günthera Schabowskiego o podjęciu decyzji, iż każdy obywatel NRD może swobodnie przekraczać granice, wywołała olbrzymie poruszenie. Tym większe, że zapytany o termin realizacji tego postanowienia Schabowski odpowiedział „Zgodnie z moją wiedzą nowe zasady wyjazdów wchodzi w życie od zaraz”¹³. Wieczorem wiadomość o otwarciu granic była już w mediach, a na przejścia graniczne zaczęły napływać tysiące ludzi. Swoboda wyjazdów oznaczała początek końca Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

Tego samego dnia mieszkańcy obu części Berlina przystąpili do spontanicznego rozbierania dzielącego ich od 13 sierpnia 1961 roku muru. 12 listopada 1989 roku, ku radości berlińczyków, w dawnym sercu stolicy – na Placu Poczdamskim, zburzony został prawie czterdziestoletni symbol podziału Niemiec. Kolejne wydarzenia potoczyły się lawinowo – 13 listopada znany ze swoich reformatorskich poglądów Hans Modrow został wybrany na stanowisko premiera (przy tylko jednym głosie sprzeciwu), zaś 3 grudnia Komitet Centralny wraz z Egonem Krenzem ustąpili ze stanowiska, po uprzedniej decyzji o wykreśleniu kierowniczej roli SED z konstytucji¹⁴. 8 grudnia, w trakcie nadzwyczajnego zjazdu partii komunistycznej, zdecydowano się zmienić nazwę SED na *Partei des Demokratischen Sozialismus* (Partia Demokratycznego Socjalizmu, PDS), na której czele stanął praktycznie nikomu nieznany adwokat Gregor Gysi. Podczas zjazdu omawiano także sytuację wewnątrzniemiecką podkreślając jednak, że zjednoczenie Niemiec jest niemożliwe¹⁵.

¹³ Relacja z konferencji sekretarza KC SED Günthera Schabowskiego, *Der Fall der Mauer. Eine deutsche Geschichte*, „Spiegel TV”, 1994. Por.: H.-H. Hertle, *Chronik des Mauerfalls. Die dramatischen Ereignisse um den 9. November 1989*, Berlin 2006.

¹⁴ 13 listopada 1989 roku partie bloku komunistycznego wypowiedziały SED swoje posłuszeństwo. Szefowie partii CDU-Ost, LDPD, DBD oraz NDPD zażądali wykreślenia z konstytucji zdania o kierowniczej roli SED. Zażądali także przeprowadzenia wolnych wyborów. H. Bahrmann, Ch. Links, *Wir sind das Volk. Die DDR zwischen 7. Oktober und 17. Dezember 1989. Eine Chronik*, Berlin–Weimar 1990, s. 130.

¹⁵ W trakcie mowy otwierającej zjazd premier Hans Modrow stwierdził „Zjednoczenie obu państw niemieckich w jedno państwo nie jest na porządku dziennym. A o ponownym zjednoczeniu nie powinno się właściwie w ogóle mówić, ponieważ słowo to jest anachronizmem i wzbudza uzasadnione wątpliwości,

W tym samym czasie w Republice Federalnej Niemiec trwały przygotowania mające doprowadzić do zjednoczenia obu państw niemieckich. Już 28 listopada 1989 roku, w dziewiętnaście dni po obaleniu muru berlińskiego, kanclerz RFN Helmut Kohl – po przeprowadzonych wcześniej konsultacjach z doradcą politycznym Gorbaczowa Nikołajem Portugalowem – zaprezentował w Bonn składający się z dziesięciu punktów plan, którego treść stanowiły sposoby przewyciężenia niemieckiego i europejskiego podziału¹⁶. Plan zakładał m.in. kontynuowanie współpracy z Niemcami Wschodnimi, powołanie struktury konfederacyjnej obejmującej oba państwa niemieckie oraz stworzenie warunków umożliwiających zjednoczenie Niemiec (w istocie realizację prawa do samostanowienia narodu niemieckiego)¹⁷. Przygotowywany w dużym pośpiechu plan niemieckiego szefa rządu przewidywał jego realizację w trzech etapach¹⁸. Zgodnie z koncepcją, RFN i NRD miały w ciągu najbliższych kilku lat utworzyć federację, która w przyszłości doprowadziłaby do zjednoczenia¹⁹.

Zaraz po ogłoszeniu planu kanclerza federalnego na kontynencie europejskim rozgorzała dyskusja na temat proponowanych zmian. Premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher stwierdziła, że zjednoczenie Niemiec nie jest możliwe w obecnej sytuacji politycznej tym bardziej, że granice obu państw zostały potwierdzone w trakcie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w 1975 roku. Thatcher podkreśliła, że warunkiem dalszych przemian, a w przyszłości być może zjednoczenia Niemiec, jest przeprowadzenie reform ustrojowych w NRD, które przyczynią się do jej przeobrażenia

a nawet obawy przed wielkoniemieckim szowinizmem”. Za: J. Krasuski, *Historia polityczna...*, s. 361.

¹⁶ *Traum der Wiedervereinigung*, „Der Spiegel” z 18.09.1989.

¹⁷ „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 28.11.1989. Por.: M. Tomala, *Zjednoczenie Niemiec. Aspekty międzynarodowe i polskie*, Warszawa 1991, s. 11–14.

¹⁸ Z. Mazur, *Plan Kohla*, „Przegląd Zachodni”, nr 3, 1990, s. 77.

¹⁹ U. Mählert, *Krótką historia NRD*, Wrocław 2007, s. 123. Szerzej: J. Sawczuk, *Z badań nad polityką RFN w przeddzień zjednoczenia Niemiec*, Opole 1990; tenże, *Od status quo do planu Kohla. Geneza zjednoczenia Niemiec w świetle opublikowanych dokumentów Urzędu Kanclerskiego (1989 r.)*, Opole 2005; tenże, *Vertragsgemeinschaft 1989/1990. Wzlot i upadek idei konfederacji dwu państw niemieckich*, Poznań 2013.

w państwo demokratyczne, uznanie istniejących granic oraz pozostanie w strukturach NATO²⁰.

Także Związek Radziecki zmienił swoje stanowisko względem jedności niemieckiej. W pierwszych miesiącach ZSRR domagał się uznania niemieckich granic jako ostatecznych, sprzeciwiał się uczestnictwu nowego państwa w strukturach NATO oraz liczył na podpisanie deklaracji o uwolnieniu terytorium Niemiec od broni atomowej, biologicznej i chemicznej (broń ABC), a wręcz ogłoszenia neutralności Niemiec. Dyplomacja radziecka oczekiwała, że proces jednoczenia Niemiec następować będzie etapami korespondującymi z procesem reform na całym kontynencie europejskim. Zmiana stanowiska Związku Radzieckiego wobec zjednoczenia RFN i NRD nastąpiła w trakcie wizyty kanclerza Kohla w stolicy Rosji, gdzie Michaił Gorbaczow oznajmił, iż tylko Niemcy są władni decydować o tym, czy chcą mieszkać w zjednoczonym państwie²¹. W trakcie kolejnego spotkania Kohl–Gorbaczow w lipcu 1990 roku, oficjalnie wyrażono zaś zgodę na członkostwo zjednoczonych Niemiec w Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego²².

Jednak spośród wszystkich krajów europejskich największy sprzeciw wobec zjednoczenia przejawiała Francja wychodząca z założenia, że korzystniejsze od reunifikacji byłyby zmiany polityczne gwarantujące swobodny przepływ obywateli. Wprawdzie oficjalnie Pałac Elizejski udzielił poparcia pracom zjednoczeniowym – już w 1982 roku prezydent François Mitterrand twierdził podczas rozmowy z kanclerzem Helmutem Schmidtem, że „zjednoczenie Niemiec jest wpisane w historię”²³, niemniej z punktu widzenia żywotnych interesów Francji, podział Niemiec był zjawiskiem bardzo korzystnym, a istnienie Niemieckiej Republiki Demokratycznej stanowiło gwarancję politycznej stabilności i zaangażowania Niemiec Zachodnich w proces integracji krajów demokratycznych. Reunifikacja Niemiec przynosiła zagrożenie przywrócenia niemieckiej hegemonii na kontynencie z jednoczesną marginalizacją politycznej

²⁰ M. Tomala, *Zjednoczenie Niemiec...*, s. 26–34.

²¹ Pod koniec stycznia 1990 roku przywódca Związku Radzieckiego w trakcie wizyty premiera NRD Hansa Modrowa w Moskwie oznajmił zaś, że ZSRR nie widzi przeszkód dla zjednoczenia Niemiec. S. Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–2004*, Warszawa 2004, s. 171.

²² M. Tomala, *Zjednoczenie Niemiec...*, s. 37–48.

²³ F. Mitterrand, *De l'Allemagne, de la France*, Paris 1996, s. 13.

i gospodarczej roli V Republiki²⁴. Obawiano się także możliwości ustanowienia szczególnych relacji pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a nowym państwem niemieckim – na wiosnę 1989 roku prezydent USA George Bush zaproponował bowiem Niemcom status uprzywilejowanego partnera na kontynencie europejskim (*partnership in leadership*), który stanowiłby pomost łączący dotychczasowe supermocarstwa.

Jeszcze w 1989 roku twierdzono we Francji, że proces zjednoczenia potrwa nawet kilka lat – sam Mitterrand uważał, że może to nastąpić dopiero pod koniec stulecia, przy wcześniejszym znacznym osłabieniu, bądź wręcz upadku ZSRR²⁵. Obawiano się niemieckiej reunifikacji porównując szok z nią związany z klęską, jaką Francuzi ponieśli w wojnie lat 1870–1871²⁶, choć podczas wspólnej konferencji prasowej prezydenta Francji i kanclerza RFN zorganizowanej na zakończenie 54. szczytu obu państw w Bonn 3 listopada 1989 roku (na kilka dni przed upadkiem muru berlińskiego), Mitterrand podkreślał, że zjednoczenie jest możliwe, ale musi nastąpić przed nim dyskusja na temat problemów dotyczących zarówno Niemiec, jak i całej Europy²⁷.

Kiedy stało się jasne, że Francja nie jest w stanie zapobiec niemieckiemu zjednoczeniu, zdecydowano się znaleźć sposoby zapobieżenia negatywnym skutkom tego procesu, które mogłyby odbić się na polityczno-ekonomicznej sytuacji V Republiki. Sprawujący funkcję prezydenta w latach 1974–1981 Valéry Giscard d'Estaing przedstawił propozycję „finlandyzacji” Niemiec Wschodnich. Plan Giscarda d'Estaing przewidywał realizację rozłożonych na kilka lat czterech etapów, które miałyby pomóc w przezwyciężeniu wszelkich trudności na drodze zjednoczenia, a wynikających z czterdziestoletniej przynależności do dwóch różnych obozów politycznych i gospodarczych. Projekt francuskiego prezydenta zakładał, iż Niemcy Wschodnie mogłyby przez następne lata

²⁴ Szerzej: E. Weisenfeld, *Welches Deutschland soll es sein? Frankreich und die deutsche Einheit seit 1945*, München 1986.

²⁵ F. Mitterrand, *De l'Allemagne, de la France...*, s. 13.

²⁶ Ph. Moreau Defarges, *La France, province de l'Union européenne?*, „Politique étrangère”, nr 1, 1996, s. 39.

²⁷ C. Trean, L. Rosenzweig, *Les entretiens de M. Mitterrand avec M. Kohl. Paris et Bonn entendent concilier construction européenne et soutien à l'Est*, „Le Monde” z 04.11.1989; *La conférence de presse de M. Mitterrand et le problème de la réunification de l'Allemagne*. „Ecoutez bien la réponse du président, elle est très importante”, tamże.

utrzymać własne bazy wojskowe, w zamian uzyskując wolną rękę w wyborze zarówno systemu rządów, jak i prowadzenia polityki wewnętrznej. W kolejnej fazie cztery mocarstwa, które w latach pięćdziesiątych XX wieku ogłosiły swą odpowiedzialność za Niemcy, oraz oba państwa niemieckie potwierdziłyby istniejące w Europie granice państwowe. Trzeci etap mówił o uznaniu ogólnoeuropejskiego prawa dwóch krajów niemieckich do powołania konfederacji, *de facto* więc miał prowadzić do reunifikacji Niemiec, w czwartej fazie zaś Niemcy Wschodnie miały stać się członkiem Wspólnot Europejskich²⁸. Politycy niemieccy od razu odrzucili proponowany przez Giscarda d'Estaing plan. Było dla nich jasne, że podstawowym wyznacznikiem istnienia suwerennego podmiotu stosunków międzynarodowych jest możliwość samodzielnego i niezależnego prowadzenia polityki zagranicznej. A tego projekt byłego francuskiego przywódcy nie obejmował – Giscard d'Estaing założył bowiem, iż każde z państw niemieckich prowadzić będzie osobną politykę w tej materii. Dla pragnących się jak najszybciej zjednoczyć Niemiec był to warunek nie do zaakceptowania.

V Republika obawiała się silnych, zjednoczonych Niemiec, tym bardziej więc nalegała na odłożenie możliwości zjednoczenia w czasie. Na sojusznika w tej sprawie wybrała Rosję. Już w połowie lat osiemdziesiątych, gdy funkcję sekretarza generalnego KPZR przejął Michaił Gorbaczow, Mitterrand w nim właśnie upatrywał partnera do rozwiązania niekorzystnego dla Francji problemu. Francuski prezydent spotykał się z Gorbaczowem praktycznie każdego roku, a w połowie maja 1987 roku do stolicy Związku Radzieckiego z oficjalną wizytą udał się także premier Jacques Chirac. Obok RFN, ZSRR stał się najważniejszym partnerem republiki²⁹. Celem duetu Paryża i Moskwy było doprowadzenie do, przynajmniej częściowego, rozbrojenia, wsparcie państw słabo rozwiniętych, ochrona środowiska i wymiana gospodarcza, a przede wszystkim zjednoczenie kontynentu, ale na zasadach, które odpowiadałyby obu partnerom. Pozytywne nastawienie i chęć przełamania impasu w relacjach Wschód-Zachód zaproponowana przez Gorbaczowa, została nad Sekwaną przyjęta z zainteresowaniem, bowiem umożliwiała

²⁸ B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, Poznań 2006, s. 16.

²⁹ F. Bozo, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande. De Yalta à Maastricht*, Paris 2005, s. 39–49.

implementację zainicjowanej przez Charlesa de Gaulle'a idei „Europy od Atlantyku po Ural”³⁰. Faktem jest, że ówczesna relacja radziecko-francuska miała wiele niedociągnięć (szczególnie z powodu podpisanego przez ZSRR i Stany Zjednoczone w 1987 roku „Układu o całkowitej likwidacji pocisków raketowych pośredniego zasięgu”, który w opinii francuskiego premiera Chiraca miał utrudnić rozwiązanie problemu broni strategicznej na Starym Kontynencie³¹), a oba państwa prezentowały odmienną wizję zjednoczenia Europy – o ile V Republika oczekiwała integracji wedle francuskich koncepcji przewidujących umocnienie instytucji wspólnotowych i zacieśnienie kooperacji, o tyle Związek Radziecki miał nadzieję na rozluźnienie relacji między Wspólnotami a USA i rozciągnięcie własnej strefy wpływów na państwa Dwunastki³². Mimo to na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku doszło do wielu dwustronnych spotkań na szczycie, podczas których Mitterrand i Gorbaczow omawiali kwestie związane ze zmianami politycznymi zachodzącymi na kontynencie³³. Problemem najistotniejszym było zjednoczenie państw niemieckich, które dla obu przywódców oznaczało wzrost niestabilności i niepewności europejskiej. Już 3 grudnia 1989 roku, w trakcie amerykańsko-radzieckiego szczytu na Malcie, Michaił Gorbaczow zasugerował, iż rezygnacja z podziału Niemiec zagraża stabilności europejskiej. Trzy dni później, 6 grudnia 1989 roku, doszło natomiast do spotkania Mitterranda z Gorbaczowem w Kijowie, w trakcie którego francuski prezydent oświadczył, że istnienie dwóch państw niemieckich jest warunkiem stabilności i bezpieczeństwa w Europie. Francusko-radziecki szczyt został przez Paryż uznany za sukces – porozumienie z Moskwą utwierdziło francuską dyplomację w przekonaniu, iż razem z ZSRR mogą przyczynić się do jak najdłuższego odłożenia w czasie sprawy zjednoczenia Niemiec³⁴. Pomimo oficjalnych deklaracji, Paryż i Moskwa nie potrafiły jednak znaleźć

30 A. Diamant, *La maison commune européenne: Charles de Gaulle et la transformation du système européen*, „Espoir”, nr 82, 1992, s. 106 i 108.

31 J. Amalric, C. Trean, *Une réponse indirecte au chef de l'Etat. M. Chirac prône la „vigilance” à l'égard de l'Union soviétique*, „Le Monde” z 02.03.1988.

32 G.-H. Soutou, *La guerre de Cinquante Ans...*, s. 683–688.

33 F. Bozo, *Mitterrand, la fin de la guerre froide...*, s. 58–63.

34 R. Picht, *Deutsch-französische Beziehungen nach dem Fall der Mauer: Angst vor „Großdeutschland”?*, „Integration”, nr 13, 1990, s. 47–58. Por.: F. Mitterrand, *De l'Allemagne, de la France...*, s. 92–94.

wspólnego rozwiązania dla dylematu zjednoczenia RFN i NRD, a – jak wskazywał doradca kanclerza Horst Teltschik – ZSRR już pod koniec 1989 roku liczył się z szybkim połączeniem terenów obu państw³⁵. Stąd też V Republika postanowiła skoncentrować się na swym wschodnim sąsiedzie zakładając, że jej interwencja i zaangażowanie pozwolą władzom w Bonn dokładnie przeanalizować, a co za tym idzie przesunąć w czasie, wszystkie aspekty ponownego scalenia Niemiec. Swe sceptyczne nastawienie do reunifikacji Francja przedstawiła także podczas odbywającego się w dniach 8–9 grudnia 1989 roku szczytu Rady Europejskiej w Strasbourgu, gdzie pozostałe kraje Wspólnot przystały na propozycję Pałacu Elizejskiego, iż zjednoczenie musi przebiec na płaszczyźnie demokratycznej i w sposób pokojowy, powinno doprowadzić do normalizacji stosunków na linii Wschód-Zachód, przyczynić się do wzmocnienia integracji europejskiej i być zgodne z postanowieniami Aktu Końcowego KBWE³⁶.

W dniach 20–22 grudnia 1989 roku odbyła się oficjalna wizyta francuskiego prezydenta we wschodnich Niemczech, podczas której Mitterrand i Hans Modrow debatowali nad ewentualnością połączenia obu państw niemieckich w jedną całość³⁷. Spotkanie, które planowane było od wielu miesięcy, ale przebiegło cztery tygodnie po upadku muru berlińskiego, przyjęte zostało przez społeczność międzynarodową jako jawne wsparcie polityki prowadzonej przez SED, tym bardziej, że sam prezydent V Republiki podkreślał, że z jego rozmów z najwyższymi przedstawicielami władz NRD wynika, iż państwo

³⁵ H. Teltschik, *329 dni. Zjednoczenie Niemiec w zapiskach doradcy kanclerza*, Warszawa 1992, s. 65–66. Już w lutym 1990 roku podpisano porozumienie pomiędzy ZSRR a RFN, w którym Zachodnie Niemcy zobowiązały się do pomocy gospodarczej mocarstwu sowieckiemu. H. Kohl, *Pragnąłem jedności Niemiec*, Warszawa 1999, s. 165.

³⁶ *Conclusions du Conseil européen de Strasbourg (8 et 9 décembre 1989)*, „Bulletin des Communautés européennes”, nr 12, Décembre 1989, s. 12–15.

³⁷ C. Trean, *RDA: la fin de la visite du chef de l'Etat. M. Mitterrand a su ménager toutes les sensibilités à propos de l'unité allemande*, „Le Monde” z 24.12.1989. Niemalże dwa lata wcześniej natomiast sekretarz generalny SED Erich Honecker udał się z oficjalną wizytą do Paryża. Tenże, *Première visite en France d'un chef d'Etat est-allemand*, tamże z 07.01.1988; H. de Bresson, *La visite à Paris de M. Honecker. M. Mitterrand veut réconcilier la France et „tous les Allemands”*, tamże z 09.01.1988; tenże, *Fin de la visite de M. Honecker à Paris. La France et la RDA souhaitent intensifier leur dialogue*, tamże z 10.01.1988.

wschodnioniemieckie nie jest przygotowane do szybkiego połączenia z RFN³⁸. W Bonn stanowisko przywódcy Francji zostało przyjęte z konsternacją a wizyta w Berlinie oceniona sceptycznie³⁹.

Oponujący wobec wizji zjednoczenia niemieckiego Francuzi musieli jednak już w lutym 1990 roku przyznać, że połączenie państw niemieckich w jeden organizm jest tylko kwestią czasu, na który Francja nie ma istotnego wpływu. Nawet zaproponowana przez Mitterranda daleko idąca pomoc ekonomiczna i naukowo-techniczna, nie zachęciła przywódców NRD na tyle, aby zechcieli przedłużać proces niemieckiej reunifikacji. Postanowiono ograniczyć się więc do podkreślania konieczności uznania przez zjednoczone państwo granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej jako granicy pomiędzy Polską a Niemcami, ściślego związania nowego kraju ze Wspólnotami Europejskimi, wreszcie odrzucenia koncepcji o neutralności niemieckiej, która doprowadziłaby do zachwiania podstawami systemu euroatlantyckiego⁴⁰. Francuskie zaangażowanie w proces reunifikacji dwóch państw niemieckich stanowiło swoistą „ucieczkę do przodu” (*fuite en avant*) przed możliwą destabilizacją w krajach byłego obozu komunistycznego oraz uzyskania polityczno-ekonomicznej hegemonii Niemiec w tej części kontynentu. V Republika w procesie integracji Niemiec i zaangażowania ich w dzieło zjednoczenia kontynentu widziała możliwość „europeizacji” nowego państwa celem uniemożliwienia mu uzyskania politycznej dominacji.

Aby urzeczywistnić plan „zeuropeizowania” Niemiec, w dniach 17–18 września 1990 roku zorganizowano w Monachium spotkanie, w trakcie którego Francja i Niemcy potwierdziły swoje zainteresowanie integracją europejską podkreślając, że to właśnie tandem Paryż–Bonn ma dla niej kluczowe znaczenie. Stwierdzono także, iż reunifikacja Niemiec nadaje niemiecko-francuskiej kooperacji zupełnie nowy wymiar otwierając przed partnerami

³⁸ H. de Bresson, C. Trean, *Variations sur l'unité allemande. Après le chancelier Kohl, M. Mitterrand a insisté, en RDA, sur l'autodétermination*, tamże z 22.12.1989.

³⁹ H. Kohl, *Pragnęłam jedności Niemiec...*, s. 136; H. Teltschik, *329 dni. Zjednoczenie Niemiec w zapiskach doradcy...*, s. 80.

⁴⁰ Propozycja przedstawiona przez Jacquesa Chiraca przed francuskim Zgromadzeniem Narodowym. S. Parzymies, *Przyjaźń z rozsądku. Francja i Niemcy w nowej Europie*, Warszawa 1994, s. 57–81. Por.: H. Wagner, *Reakcja Francji i Polski na zjednoczenie Niemiec. Wpływ na integrację europejską*, [w:] J. Drozd (red.), *Polsko-francusko-niemiecka współpraca w nowej Europie. Stan i perspektywy*, Warszawa 1993, s. 28–31.

możliwość głębszej współpracy we wszystkich dziedzinach. We wspólnej deklaracji ogłoszonej na koniec spotkania podkreślono zaś, iż relacja zapoczątkowana podpisaniem 22 stycznia 1963 roku Traktatu Elizejskiego „stała się unikatowym modelem stosunków przyjaźni i zaufania pomiędzy sąsiednimi państwami i narodami”⁴¹. Mimo pozytywnej oceny szczytu, nie rozwiązane zostały kwestie, które na przełomie ostatnich dwóch dekad XX wieku istotnie wpływały na relacje obu krajów – stosunek do zmian geopolitycznych zachodzących na kontynencie, nowy wymiar polityki wschodniej oraz kwestia redukcji zbrojeń⁴².

Interesująco dla wszystkich państw sceptycznie nastawionych do niemieckiej reunifikacji rozwijała się sytuacja wewnętrzna Niemiec. Pierwsze po upadku muru berlińskiego wybory w NRD odbyły się 18 marca 1990 roku i zakończyły się wielkim sukcesem ugrupowań proeuropejskich. Większą część głosów (48,5%) uzyskała bowiem partia chrześcijańsko-demokratyczna, na drugim miejscu z 22% poparciem uplasowali się socjaldemokraci, trzecie miejsce zaś z 16% głosów zajęła PDS⁴³. Dla Francji taki wynik stanowił potwierdzenie, że proces reunifikacji jest już bardzo zaawansowany – o ile w tygodniach poprzedzających głosowanie politycy V Republiki łudzili się, że zwycięzcą będzie lewica gwarantująca opóźnienie terminu zjednoczenia, o tyle w dniu ogłoszenia wyników było pewne, że reunifikacji nie da się zahamować, a tym bardziej uniknąć. Mitterrand powiedział po przedstawieniu wyników „Powodzenia Niemcy!”⁴⁴.

Sukces CDU wynikał ze sprytniej taktyki kanclerza Kohla przekonującego, że ekonomiczne koszty zjednoczenia nie grają roli – jego decyzja o wymianie marek wschodnich na zachodnie w stosunku 1:1 zaowocowała dużym społecznym poparciem na terenie NRD. Wyniki wyborów do wschodnioniemieckiej

⁴¹ S. Parzymies, *Przyjaźń z rozsądku...*, s. 134.

⁴² I. Anczewski, *Polityka zagraniczna Francji. Wybrane kierunki*, Warszawa 1989, s. 96; S. Martens, *La politique à l'Est de la République fédérale d'Allemagne. Entre mythe et réalité*, Paris 1998, s. 21; R. Grant, *French Security Policy and the Franco-German Relationship*, [w:] R.F. Laird (ed.), *Strangers and Friends: The Franco-German Security Relationship*, London 1989, s. 20.

⁴³ A. Patka, J. Rydl, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata 1945–1995*, t. III, s. 116–120; U. Mähler, *Krótką historia...*, s.126.

⁴⁴ *Face aux perspectives d'unification rapide de l'Allemagne. Paris voudrait accélérer l'intégration européenne*, „Le Monde” z 21.03.1990.

Izby Ludowej stanowiły jednocześnie wotum zaufania wobec koncepcji zjednoczenia. Mimo licznych dyskusji większość ugrupowań politycznych w obu krajach niemieckich opowiadała się za reunifikacją. Kontrowersje wzbudzała jedynie kwestia tempa oraz sposobu przeprowadzenia tej operacji⁴⁵.

W wyniku marcowych wyborów na czele wschodnioniemieckiego rządu stanął chadek Lothar de Maizière, który poparł pomysł zjednoczenia walutowego zaproponowany przez kanclerza federalnego. Mimo sprzeciwu wobec takiej polityki ze strony socjaldemokracji, szczególnie jej przywódcy Oskara Lafontaine'a, unia walutowa została przeprowadzona pomyślnie. 1 lipca 1990 roku wszystkie pieniądze, także depozyty bankowe mniejsze niż cztery tysiące marek wschodnich, wymieniono w planowanym stosunku⁴⁶. Choć waluta wschodnioniemiecka *de facto* nie posiadała aż tak wysokiej wartości, celem wymiany po takim kursie było zjednanie mieszkańców NRD i przekonanie ich, iż nie będą obywatelami „drugiej kategorii” w przyszłym państwie niemieckim.

Jednak oprócz samej chęci dokonania akcji zjednoczeniowej oraz gotowości zapłacenia za nią wysokiej ekonomicznie ceny przez RFN, potrzebna była także zgoda czterech mocarstw. 23 października 1953 roku Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Francja podpisały w Paryżu układ gwarantujący im odpowiedzialność w sprawach suwerenności zachodnioniemieckiej. Zgodnie z postanowieniami układu paryskiego jakakolwiek zmiana statusu Niemiec musiała wiązać się z wyrażeniem na nią zgody przez zwycięskie mocarstwa. Stąd też 5 maja 1990 roku w stolicy Republiki Federalnej odbyło się pierwsze

⁴⁵ Ustawa zasadnicza RFN (traktowana jako prowizorium aż do przywrócenia niemieckiej jedności) miała stracić swą ważność „w dniu, w którym wejdzie w życie konstytucja uchwalona przez naród niemiecki w wolnym wyborze” (art. 146 ustawy zasadniczej). Zaś art. 23 przewidywał przystąpienie do obszaru obowiązywania ustawy zasadniczej – ta też koncepcja okazała się być zwycięską. Minister spraw wewnętrznych RFN Wolfgang Schäuble stwierdził wręcz „Chodzi o przystąpienie NRD do Republiki Federalnej, a nie odwrotnie. Mamy dobrą i sprawdzoną ustawę zasadniczą. Zrobimy dla was wszystko. Przyjmujemy was chętnie. Ale tu nie odbywa się zjednoczenie dwóch równych państw. Nie zaczynamy od początku z tych samych pozycji wyjściowych”. W. Schäuble, *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*, München 1993, s. 131.

⁴⁶ Wkłady bankowe, a także emerytury, pensje i czynsze powyżej czterech tysięcy marek wschodnich wymieniono po kursie 2:1 (dwie marki NRD za jedną markę RFN). J. Krasuski, *Historia polityczna...*, s. 363.

spotkanie w ramach tzw. „konferencji 2+4”, w której udział wzięli ministrowie spraw zagranicznych dwóch państw niemieckich oraz szefowie tych resortów reprezentujący trzy mocarstwa zachodnie oraz Związek Radziecki. Decyzja o zorganizowaniu konferencji w sprawie zjednoczenia Niemiec została podjęta w trakcie konferencji na temat otwartych przestworzy w połowie lutego 1990 roku w Ottawie, w której uczestniczyli szefowie resortów spraw zagranicznych czterech mocarstw oraz ministrowie obu państw niemieckich. Wówczas podjęto decyzję, że rozmowy „2+4” dotyczyć będą zewnętrznych aspektów zjednoczenia, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii bezpieczeństwa państw sąsiedzkich. Ostateczną decyzję o rozpoczęciu negocjacji podjął sekretarz stanu USA James Baker, 28 kwietnia 1990 roku została ona zaś potwierdzona w trakcie nadzwyczajnego szczytu Wspólnot Europejskich w Dublinie⁴⁷. Wstępne spotkanie ministrów spraw zagranicznych sześciu państw odbyło się 14 marca 1990 roku w Paryżu, a pierwsze oficjalne spotkanie zorganizowano w dniach 4–5 maja 1990 roku. W trakcie obrad radziecki minister spraw zagranicznych Eduard Szewardnadze wyraził zgodę na zjednoczenie obu państw niemieckich pod warunkiem, że nie będą one należały do Paktu Północnoatlantyckiego. Szewardnadze był zdania, że cztery mocarstwa powinny zachować odpowiedzialność wobec Niemiec nawet po zjednoczeniu, a wojska każdego z nich powinny stacjonować na terenie zjednoczonego państwa przez następne lata. Propozycja radzieckiego ministra już wkrótce uległa transformacji – 12 czerwca 1990 roku w trakcie przemówienia w Radzie Najwyższej ZSRR Michaił Gorbaczow wyraził przychylną opinię na temat przynależności państwa niemieckiego do organizacji militarnych. Przywódca ZSRR zaproponował przynależność zjednoczonego kraju do obu bloków wojskowych aż do momentu ich rozwiązania – zgodnie z jego koncepcją wojska RFN miałyby nadal podlegać władzy NATO, zaś armia dawnej NRD odpowiadałaby przed rządem federalnym, nie podlegałaby jednak władzom Paktu. Gorbaczow uznał także konieczność dalszego stacjonowania oddziałów Armii Czerwonej we wschodniej części kraju⁴⁸. Jeszcze przed

⁴⁷ „Archiv der Gegenwart” z 28.04.1990, s. 34470.

⁴⁸ Deklaracja Gorbaczowa znalazła potwierdzenie także w trakcie spotkania z kanclerzem Kohlem w Żelaznowodsku na Kaukazie w dniach 15–16 lipca 1990 roku, gdzie ustalono, że zjednoczone Niemcy dysponować będą pełną swobodą w wyborze przynależności polityczno-militarnej, pod warunkiem, że na terenie byłej NRD nie będą znajdować się ani głowice jądrowe, ani systemy umożliwiające ich przenoszenie.

podpisaniem ostatecznego układu regulującego zjednoczenie Niemiec, Izba Ludowa NRD 23 sierpnia 1990 roku podjęła uchwałę o przyłączeniu do Republiki Federalnej, a 31 sierpnia oba państwa niemieckie podpisały traktat regulujący wszelkie polityczne i wojskowe problemy zjednoczenia⁴⁹.

„Konferencja 2+4” zakończyła się 12 września 1990 roku podpisaniem w stolicy Związku Radzieckiego „Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec”. Układ składał się z dziecięciu artykułów obejmujących m.in. zagadnienia obszaru terytorialnego zjednoczonych Niemiec, prowadzonej przez to państwo pokojowej polityki i rezygnacji z możliwości użycia broni atomowej, biologicznej i chemicznej. Dokument zawierał ponadto zapis, że cztery mocarstwa zrzekają się swoich praw co do odpowiedzialności zarówno za nową republikę jak i za Berlin, i gwarantują całkowitą suwerenność zjednoczonych Niemiec w sprawach polityki wewnętrznej i zewnętrznej⁵⁰. Sporządzony w czterech jednobrzmiących egzemplarzach w każdym z języków układ został podpisany przez ministrów spraw zagranicznych Hansa-Dietricha Genschera z Republiki Federalnej Niemiec, Lothara de Maizièrę z Niemieckiej Republiki Demokratycznej, Rolanda Dumasa z Francji, Eduarda Szewardnadze ze Związku Radzieckiego oraz Douglasa Hurda z Wielkiej Brytanii i Jamesa Bakera ze Stanów Zjednoczonych⁵¹.

Zapisy traktatu odpowiadały celom francuskiej polityki względem Niemiec, choć części francuskich postulatów nie udało się zrealizować. Pierwotnie Pałac Elizejski zakładał, że zjednoczenie obu państw następować będzie stopniowo, cały proces zostanie rozciągnięty w czasie i przebiegać będzie równolegle do przemian politycznych na całym kontynencie. Liczył także, że uda się opracować wspólne stanowisko z Kremlem w sprawie formy reunifikacji. Tymczasem porozumienie „2+4” zostało zawarte wprawdzie przy współudziale V Republiki i Stanów Zjednoczonych, lecz decydujący głos miały ZSRR i RFN. Zjednoczenie nastąpiło także niebywale szybko – w niecały rok od obalenia muru

⁴⁹ A. Dumasy-Teipel, *Le Traité d'unification*, „Allemagne d'aujourd'hui”, nr 146, 1998, s. 273–285.

⁵⁰ „Bundesgesetzblatt” z 13.10.1990, s. 1320–1326; D. Blumenwitz, *Der Vertrag vom 12.9.1990 über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland*, „Neue Juristische Wochenschrift”, nr 48, 1990, s. 3047.

⁵¹ Szczegółowe informacje na temat zjednoczenia Niemiec i sytuacji międzynarodowej przełomu lat 1989/1990: W. Weidenfeld, *Außenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/1990*, Stuttgart 1998.

berlińskiego – i budziło we francuskich politykach obawy o powrót do realizacji koncepcji *Mittleuropy*⁵².

Dzień po podpisaniu układu końcowego „konferencji 2+4” w Moskwie zawarto umowę o wycofaniu radzieckich oddziałów wojskowych z Niemiec oraz określono finansowy udział Republiki Federalnej w tym przedsięwzięciu – zgodnie z zapisem wkład miał wynieść 12 mld marek niemieckich. Dodatkowo ustalono, że Republika Federalna udzieli ZSRR bezzwrotnej pożyczki w wysokości 3 mld marek. 16 grudnia 1992 roku kanclerz Kohl podpisał porozumienie z prezydentem Rosji Borysem Jelcynem, które przewidywało wycofanie wojsk rosyjskich z terytorium Niemiec do końca sierpnia 1994 roku. Warunkiem było udzielenie przez Bonn dodatkowej pożyczki w wysokości 550 mld marek. Rząd federalny został także gwarantem wszystkich kredytów zaciąganych przez Rosję, których suma w trakcie pięciu lat wyniosła niemalże 80 mld DM⁵³.

Finansowa cena zjednoczenia była bardzo wysoka, niemniej cel, który postawił przed sobą Helmut Kohl, został osiągnięty. 20 września 1990 roku *Bundestag* i Izba Ludowa Niemieckiej Republiki Demokratycznej ratyfikowały „Traktat zjednoczeniowy o przywróceniu jedności Niemiec”, na mocy którego NRD przystąpiła do RFN. Już 22 lipca 1990 roku przywrócono na terenie Niemieckiej Republiki Demokratycznej strukturę federacyjną powołując kraje związkowe – Brandenburgię, Meklemburgię-Pomorze Przednie, Saksonię, Saksonię-Anhalt oraz Turyngię. Po zjednoczeniu, do pięciu wschodnich landów dołączył kraj szósty – dawna stolica Niemiec – Berlin. Zjednoczenie Niemiec przeprowadzone na podstawie zapisów art. 23 Ustawy Zasadniczej RFN zakończyło się pomyślnie 3 października 1990 roku, po podpisaniu dwa dni wcześniej przez cztery mocarstwa w Nowym Jorku porozumienia mówiącego o zrzeczeniu się z dniem 3 października praw oraz odpowiedzialności zarówno wobec zjednoczonych Niemiec jak i Berlina. W ten sposób zjednoczenie dwóch państw niemieckich 3 października 1990 roku stało się faktem⁵⁴.

⁵² A. Szeptycki, *Francja czy Europa? Dziedzictwo generała de Gaulle’a w polityce zagranicznej V Republiki*, Warszawa 2005, s. 130–131.

⁵³ L. Rosenzweig, *La RFA versera à l’URSS 12 milliards de deutschemarks en échange du départ des troupes soviétiques de RDA*, „Le Monde” z 13.09.1990; D. Vernet, *L’Allemagne unie et souveraine. La signature à Moscou de l’accord „2+4” marque le début d’un nouvel ordre européen, sans vainqueurs ni vaincus*, tamże.

⁵⁴ Decyzję o przeprowadzeniu zjednoczenia na mocy art. 23 ustawy zasadniczej poprzedziły silne spory. Procedurę zjednoczeniową miała regulować umowa

W dniu, w którym „historyczne przeznaczenie”, jak określano reunifikację podzielonego państwa, spełniło się, prezydent François Mitterrand wystosował list do kanclerza Kohla, w którym – prócz gratulacji i zagwarantowania francuskiego wsparcia – napisał, iż konieczna jest wytężona praca i poświęcenie, jakiego od Niemiec oczekują kraje Dwunastki i cała Europa⁵⁵. Oficjalnie przywódca V Republiki deklarował, że „nie boi się zjednoczonych Niemiec”⁵⁶, faktycznie jednak sądził, iż należy opracować wspólny europejski system kontroli nowego, silnego państwa. W liście skierowanym do Kohla 3 października 1990 roku Mitterrand prezentował główne cele francuskiej polityki wobec wschodniego sąsiada. W opinii francuskiej głowy państwa należało pogłębiać współpracę w ramach Wspólnot, a jednocześnie dbać o powstanie Wielkiej Europy rozciągającej się na cały Stary Kontynent⁵⁷.

2 grudnia 1990 roku odbyły się pierwsze po II wojnie światowej ogólnoniemieckie wybory do parlamentu. Na listach wyborczych znalazło się aż 41 ugrupowań reprezentowanych przez niemalże cztery tysiące kandydatów. Spośród 59,9 mln uprawnionych do głosowania obywateli, w wyborach udział zdecydowało się wziąć 77,8%. Największą liczbę głosów uzyskała CDU (36,7% głosów), na drugim miejscu uplasowała się SPD z 33,5% głosów, na kolejnych zaś miejscach FDP z 11%, CSU z 7,1%, PDS z 2,4% oraz Związek 90/Zieloni z 1,2% głosów na terenie dawnej NRD⁵⁸. Sprawująca władzę od 1982 roku koalicja CDU/

zjednoczeniowa podpisana przez ministra spraw wewnętrznych Wolfganga Schäuble oraz sekretarza stanu NRD Günthera Krause. Opracowana w ciągu ośmiu tygodni umowa liczyła 45 artykułów i regulowała zmiany w ustawie zasadniczej, zagadnienia dostosowania przepisów prawnych na obszarze dawnego NRD, dostosowania administracji publicznej. Regulowała także sprawy związane z życiem społecznym i kulturalnym. U. Mähler, *Krótką historia...*, s. 129.

⁵⁵ F. Mitterrand, list skierowany do H. Kohla z okazji zjednoczenia Niemiec, 3 października 1990, strona internetowa francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych: www.diplomatie.gouv.fr (dostęp z dnia: 18.09.2013).

⁵⁶ V. Jauvert, *Mitterrand et le chute du Mur de Berlin*, strona internetowa „Le Nouvel Observateur”: <http://globe.nouvelobs.com/archive/2009/11/04/mitterrand-et-la-reunification-allemande.html> (dostęp z dnia: 11.09.2013).

⁵⁷ Szeroko na temat francuskiego stanowiska względem dwóch państw niemieckich i ich zjednoczenia patrz: K. Gelles, *Stanowisko Francji wobec podzielonych Niemiec*, „Niemcoznawstwo”, nr 18, 2010, s. 11–27.

⁵⁸ Na obszarze dawnej NRD nie obowiązywał 5% próg wyborczy. Stąd Związek 90/Zieloni, który uzyskał 3,9% głosów w starych landach, mógł otrzymać

CSU-FDP uzyskała wysokie poparcie wskazujące, że prowadzona w ostatnich latach polityka cieszy się społecznym zaufaniem, także w nowych landach. Również Helmut Kohl w wyborach zyskał potwierdzenie prowadzonej przez siebie polityki – w swoim okręgu wyborczym w Ludwigshafen uzyskał najwyższy procent poparcia gwarantujący mu mandat bezpośredni. „Kancelarz zjednoczenia” cieszył się olbrzymią popularnością i zaufaniem.

Zjednoczenie Niemiec dokonane 3 października 1990 roku było możliwe dzięki historycznym przemianom w całym bloku wschodnim, przede wszystkim w Polsce i Czechosłowacji. Ważną rolę w procesie pojednania odegrał przywódca ZSRR Michaił Gorbaczow, którego wysiłki reformatorskie doprowadziły do zmian w obozie sowieckim oraz zmieniły porządek euroatlantycki. Dzięki jego zaangażowaniu, transformacji uległ trwający od 1945 roku system dwubiegunowy. Nowe wyzwania, jakie pojawiły się na początku lat dziewięćdziesiątych XX stulecia, w tym przede wszystkim upadek systemu komunistycznego oraz zjednoczenie Niemiec, zmieniły obraz świata i doprowadziły do transformacji polityki na kontynencie europejskim. Reorientacji uległa polityka integracyjna, zaś państwa członkowskie Wspólnot musiały na nowo określić podstawy i cele swojego działania. Jak stwierdził amerykański polityk i dyplomata, sekretarz stanu USA, Henry Kissinger „Upadek Związku Radzieckiego i zjednoczenie Niemiec zachwiało fundamentami, na których budowano NATO i Unię”⁵⁹.

3. Traktat o Unii Europejskiej

Kiedy zjednoczenie Niemiec stało się faktem, a przemiany polityczno-społeczne w Europie Środkowej i Wschodniej zdawały się mieć charakter nieodwracalny, państwa Starej Europy stanęły przed koniecznością reorientacji własnej polityki zewnętrznej oraz wprowadzenia zmian wewnętrznych. Wprawdzie próby reform zostały podjęte już w latach osiemdziesiątych XX wieku, jednak prawdziwa rewolucja w polityce europejskiej miała nadejść dopiero w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych.

8 mandatów w nowym *Bundestagu* – liczba przyznanych im miejsc zależała od wyniku wyborczego we wschodnich landach. Dane wyborcze za: „Archiv der Gegenwart” z 02.12.1990, s. 35119–35121.

⁵⁹ H. Kissinger, *Dyplomacja*, Warszawa 1996, s. 903.

Upadek systemu komunistycznego wprowadził istotne zmiany na mapie Europy – rozpad Związku Radzieckiego i powstanie na jego miejsce piętnastu nowych krajów, reunifikacja Niemiec oraz rozwój demokracji i zasad wolnego rynku na wschód od Łaby zaowocowały koniecznością wprowadzenia silnych modyfikacji w geopolitycznym układzie Europy i świata. Wprawdzie kiedy państwa Europy Środkowo-Wschodniej zaczynały bunt przeciwko systemowi komunistycznemu pod koniec lat osiemdziesiątych nie przypuszczano, że sprawujące kontrolę nad połową świata supermocarstwo przestanie istnieć. Niemniej nadzieja na lepsze jutro utożsamiane z gospodarką wolnorynkową i demokracją była na tyle mocna, iż zmiany stały się nieodwracalne.

W wyniku przemian geopolitycznych pozycję stracili dotąd najsilniejsi gracze na scenie europejskiej – Francuzi, których miejsce zaczęli przejmować Niemcy. Na początku ostatniej dekady XX wieku można było nawet odnieść wrażenie, że Republika Federalna Niemiec stała się nowym przywódcą Europy. Nie bez znaczenia dla jej pozycji pozostawała przewaga terytorialna, demograficzna i gospodarcza, jaką posiadała nad swym zachodnim sąsiadem, ale także nad pozostałymi państwami⁶⁰. Dla Paryża wzrost znaczenia Niemiec na arenie międzynarodowej, w szczególności po podjęciu decyzji przez *Bundestag* o przeniesieniu stolicy do Berlina⁶¹, stanowił duże wyzwanie. O tyle o ile bowiem Francuzi nie mieli nic przeciwko dwugłowemu przywództwu na kontynencie, choć z podkreśleniem ich roli w jednoczeniu kontynentu, o tyle samotne przewodnictwo nowej Republiki Federalnej oraz zmarginalizowanie roli Francji wydawało się im poważnym zagrożeniem. Tym bardziej, że nie posiadali już kluczowej przewagi wynikającej z należenia do klubu czterech zwycięskich mocarstw, znaczenie *force de frappe* na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku także się zmniejszyło, a Niemcy nie ustawali w poszukiwaniach nowych sojuszników pertraktując tak z upadającym ZSRR jak i krajami wydobywającymi się spod jego kurateli. Pałac Elizejski obawiał się, iż Niemcy wybiorą własną *Sonderweg*, zdecydują się na neutralność lub zdominują całą Europę. Tymczasem najlepszym sposobem na utrzymanie ich w europejskiej konstelacji bez przesadnego podkreślania niemieckiej roli mogło okazać się stworzenie

⁶⁰ F. Mitterrand, *De l'Allemagne, de la France...*, s. 60. Por.: M. Stolarczyk, *Podział i zjednoczenie Niemiec jako element ładu europejskich po drugiej wojnie światowej*, Katowice 1995, s. 182–183.

⁶¹ Szerzej: *Eine wunderbare Katastrophe*, „Der Spiegel” z 24.06.1991.

nowego systemu współpracy w Europie przewidującego powszechne rozbrojenie i likwidację podziału na dwa bloki polityczne, równość wszystkich krajów oraz określenie pozycji RFN bez szkody dla jego sąsiadów i powołanie „wspólnego europejskiego domu”⁶².

Obawy przed silnym państwem niemieckim przyczyniły się do przyspieszenia przez Francję prac nad budową Unii Europejskiej, która prowadziłaby własną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz dysponowałaby własną walutą. Zdaniem francuskich polityków jedynie pogłębianie integracji i utrzymywanie wzajemnych relacji na bardzo wysokim poziomie gwarantowało zaangażowanie Niemiec w działania WE, odwracając ich uwagę od prowadzenia polityki nacjonalizmu i opracowywania „własnej drogi” w nowych realiach politycznych⁶³.

Choć pojawiały się projekty całkowitego odłączenia się nowych Niemiec od koncepcji integracyjnych, w które RFN zaangażowana była już od pierwszych lat powojennych⁶⁴, politycy chadeccy sprawujący władzę w okresie przełomu nie pozostawiali złudzeń, że ich podstawowym zadaniem jest nadanie Niemcom nowego, silnego statusu w jednoczącej się Europie. Republika Federalna już na początku lat dziewięćdziesiątych opowiadała się za rozszerzeniem terytorialnym Wspólnot Europejskich oraz dalszym pogłębianiem integracji celem osiągnięcia wspólnego europejskiego ładu pokojowego (*gesamteuropäische Friedensordnung*)⁶⁵. Jednak silne zaangażowanie Niemiec w integrację także

⁶² F. Bozo, J. Paolini, *Trois Allemagnes, deux Europes et la France*, „Politique étrangère”, nr 1, 1990, s. 119–138.

⁶³ Szerzej: V. Guérin-Sendelbach, *Frankreich und das vereinigte Deutschland. Interessen und Perzeptionen im Spannungsfeld*, Opladen 1999.

⁶⁴ Opinię publiczną interesowała odpowiedź na pytanie czy zjednoczone, silne Niemcy będą dążyć do budowania nowej jakości na scenie międzynarodowej i czy ta nowa jakość oznaczać będzie budowanie europejskich Niemiec, czy też niemieckiej Europy. T.G. Ash, *W imieniu Europy. Niemcy i podzielony kontynent*, Londyn 1996, s. 463–490.

⁶⁵ Niemcy wielokrotnie podkreślali, że ich przywiązanie do idei integracji europejskiej jest silniejsze od pojawiających się głosów o nacjonalizacji polityki niemieckiej. Pragnąc podziękować za międzynarodową zgodę na zjednoczenie i dać wyraz swemu zaangażowaniu w sprawy europejskie, w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Maastricht zrezygnowali z własnej, silnej waluty, celem zamiany jej na ogólnoeuropejski pieniądź. U. Leimbacher, *Westeuropäische Integration und gesamteuropäische Kooperation*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”,

budziło obawy na europejskich salonach – planowane poszerzenie WE o kraje północne⁶⁶ (Finlandię, Szwecję, Norwegię oraz Austrię)⁶⁷ jedynie podsycalo dyskusję nad wzmocnieniem niemieckiej opcji w nowej Europie. Nie mniejsze znaczenie przypisywano zaangażowaniu zjednoczonych Niemiec w proces integracji dawnych krajów komunistycznych ze Wspólnotą. Obawiano się wręcz politycznej, gospodarczej, a nawet militarnej ekspansji nowego mocarstwa⁶⁸.

Powyższe obawy miały swoje uzasadnienie w faktach – zjednoczone Niemcy stały się zdecydowanie najsilniejszym ludnościowo krajem we Wspólnocie, z największym terytorium⁶⁹. Pozycja „karty przetargowej” w grze supermocarstw uległa przedawnieniu, zaś okres podziału ideologicznego skończył się. Ponieważ zjednoczenie Niemiec zostało przeprowadzone na demokratycznej płaszczyźnie zaproponowanej przez Bonn, nowe państwo niemieckie stało się organizmem z silnie zakorzenioną tradycją egalitaryzmu, w którym stosunki dobrosąsiedzkie i integracja europejska mają najwyższą wartość⁷⁰. Jednak siła polityczna nie szła w parze z możliwościami gospodarki – olbrzymie trudności z integracją społeczeństw znajdujących się przez dziesięciolecia po dwóch różnych stronach muru berlińskiego oraz wysokie koszty transformacji ustrojowej

nr 45, 1991, s. 3–12. Także w artykule dla „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 02.–03.10.1990 roku Helmut Kohl zapewnił, że aktywna polityka RFN na arenie międzynarodowej jest najważniejszym punktem polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec.

66 Szerzej: P. Hort, *So weit Europa reicht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 03.03.1994.

67 Niektórzy twierdzili, że również społeczeństwo Szwajcarii zdecyduje się na przystąpienie do WE. Szerzej: Cz. Porębski, *Szwajcaria wobec integracji europejskiej*, [w:] tenże, *O Europie i Europejczykach*, Kraków 2000.

68 B. Koszel, *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999, s. 49–63.

69 Zgodnie z danymi z 1995 roku Republika Federalna Niemiec posiadała 81 410 tys. mieszkańców. Tamże, s. 49.

70 Po latach, gdy proces pojednania zakończył się sukcesem, Helmut Kohl przyznał, że to głównie dzięki prozachodniej orientacji polityki zagranicznej RFN udało się zachować międzynarodowe zaufanie do Niemiec. Kohl stwierdził wówczas „Powiązanie z Zachodem było przesłanką tego, aby Niemcy wprowadzić do wspólnoty państw jako równouprawnionego członka. Stworzyło ono ramy dla zagwarantowania pokoju i wolności, dla polityki europejskiej, zjednoczenia oraz porozumienia i przebaczenia z Francją”. Za: H. Kohl, *Auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. Reden zur Regierungspolitik 1997*, Bonn 1998, s. 99.

wynikające z nadziei na szybkie przystosowanie gospodarki dawnych Niemiec Wschodnich do tempa rozwoju zachodnich landów przysparzały rządowi federalnemu trosk zarówno politycznych jak i finansowych⁷¹. Mimo tego uważano, że zaangażowanie w sprawy europejskie przyczyni się do odbudowy dobrobytu i polepszenia poziomu życia mieszkańców państwa w sercu Europy. Nie bez znaczenia pozostawał fakt, że nowe państwo niemieckie postanowiło kontynuować zapoczątkowaną przez Konrada Adenauera politykę proeuropejską, zaś w interesie samej Europy leżało zaangażowanie w umacnianie tej tendencji, zwłaszcza biorąc pod uwagę różnicę pomiędzy znaczeniem politycznym a siłą ekonomiczną tego kraju.

V Republika widziała niemieckie problemy gospodarcze, lecz doskonale zdawała sobie sprawę, że są one wyłącznie przejściowe. Wyzwaniem dla niej stało się więc utrzymanie RFN w kręgu integracji europejskiej, przy jednoczesnym zachowaniu znaczenia francusko-niemieckiego tandemu. Wielokrotnie powtarzano obawy, iż Niemcy mogą stać się nowym „federatorem” Europy (bez udziału Francji), na co wskazywał już w poprzednich dziesięcioleciach generał de Gaulle, a jednocześnie mogą rozsądzić koncepcję jednolitego rynku wewnętrznego i zaangażować się w szybkie poszerzenie Wspólnot o kraje dawnego bloku komunistycznego, z którymi – w przeciwieństwie do mocarstwa znad Sekwany – utrzymywały doskonale stosunki. Mimo wszystko pozycja Francji nie była wiele gorsza niż przed zjednoczeniem Niemiec, a wysyłane przez Bonn sygnały o chęci kontynuowania proeuropejskiego kursu w polityce zagranicznej napawały ją optymizmem. Za swój sukces V Republika uznała włączenie terytorium dawnej NRD do Wspólnot w dniu 3 października 1990 roku przy jednoczesnym utrzymaniu idei pogłębiania integracji – w dwa miesiące od niemieckiej reunifikacji zaczęły się bowiem rozmowy na temat nowego traktatu reformującego funkcjonowanie WE, który miał umożliwić nie tylko sprawowanie kontroli nad polityką zagraniczną RFN, ale także zachować francusko-niemieckie przywództwo na kontynencie. Nowy dokument miał sankcjonować powstanie unii politycznej oraz ekonomiczno-walutowej, wobec których oba państwa miały swe własne cele. O ile Francja oczekiwała, że dzięki wspólnej polityce walutowej uda jej się trwale związać gospodarkę sąsiadów znad Renu a jednocześnie przełamać dominację niemieckiej marki na kontynencie, o tyle Niemcy miały nadzieję, że dzięki unii politycznej europejscy partnerzy nabiorą

⁷¹ *Ungewöhnlich schwierig*, „Der Spiegel” z 21.01.1991.

zaufania do nowego państwa, a silne instytucje umożliwią sprawne wprowadzenie jednolitego rynku i wspólnej waluty⁷². Tandem Paryża i Bonn nie potrafił się jednak porozumieć, który z projektów unii należy realizować w pierwszej kolejności, więc zdecydowano dać zielone światło obu ideom jednocześnie, choć pierwsza Konferencja Międzyrządowa na temat UGW miała odbyć się – pod naciskiem Francji – już pod koniec 1990 roku, natomiast druga konferencja w sprawie unii politycznej miała być zorganizowana w dalszej przyszłości. Ostatecznie jednak francuski prezydent przekonał się, że najbardziej korzystnym rozwiązaniem będzie połączenie prac nad powołaniem obu unii i wspólnie z kanclerzem Kohlem wystosował w 18 kwietnia 1990 roku list do premiera Irlandii Charlesa Jamesa Haugheya, w którym zawarto propozycję powołania Konferencji Międzyrządowej na temat unii politycznej w takim terminie, by realizacja obu gałęzi integracji nastąpiła 1 stycznia 1993 roku⁷³. Idea została zaakceptowana przez uczestników spotkania Rady Europejskiej w Dublinie w czerwcu 1990 roku, gdzie ustalono, że Konferencje Międzyrządowe dotyczące obu tematów rozpoczną się przed końcem 1990 roku.

W dniach 27–28 października 1990 roku odbyło się w stolicy Włoch nadzwyczajne spotkanie Rady Europejskiej, którego jednym z głównych tematów była kwestia utworzenia unii gospodarczo-walutowej oraz politycznej⁷⁴. Pod naciskiem francusko-niemieckiego tandemu ustalono, że w grudniu rozpoczną się dwie równoległe konferencje dotyczące zacieśnienia obu kręgów współpracy. W trakcie październikowego spotkania kanclerz federalny określił ogólne wyznaczniki dla idei budowania wspólnej Europy, która powinna mieć federalistyczną strukturę, każdy z regionów europejskich powinien aktywnie uczestniczyć w prowadzeniu polityki, zaś podstawą funkcjonowania unii powinna być zasada subsydiarności. Propozycja Kohla spotkała się z życzliwym przyjęciem,

⁷² H.J. Küters, *La controverse entre le Chancelier Helmut Kohl et le Président François Mitterrand à propos de la réforme institutionnelle de la Communauté européenne (1989/1990)*, [w:] M.-T. Bitsch (dir.) *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes: une postérité pour le plan Schuman?*, Bruxelles 2001, s. 495–496.

⁷³ S. Plóciennik, *Europejska integracja gospodarcza w polityce RFN (1949–2000)*, Wrocław 2004, s. 193–194; F. Laursen, S. Vanhoonacker, *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht 1992, s. 118.

⁷⁴ „Archiv der Gegenwart” z 28.10.1990, s. 34991.

jedynie premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher uznała, iż niemiecka koncepcja jest zbyt wczesna na tym etapie integracji. Mimo brytyjskiego sprzeciwu Rada Europejska przyjęła niemiecki projekt warunkując go szczególnym zaangażowaniem w utrzymanie narodowej i regionalnej tożsamości. Zwrócono również uwagę na konieczność powołania banku europejskiego, który monitorowałby stan przygotowań do przyjęcia wspólnej waluty. Kanclerz Niemiec wraz z prezydentem Francji, podkreślili także znaczenie, jakie w nowej organizacji powinna mieć równowaga pomiędzy poszczególnymi instytucjami.

Jeszcze przed rozpoczęciem konferencji w sprawie unii politycznej oraz gospodarczo-walutowej, 6 grudnia 1990 roku przywódcy Niemiec i Francji wystąpili z inicjatywą włączenia Parlamentu Europejskiego w proces decyzyjny Wspólnot, powołania obywatelstwa europejskiego oraz zwrócenia szczególnej uwagi na kwestie ochrony środowiska, polityki społecznej i zdrowotnej, badań naukowych oraz energetyki⁷⁵. List, jaki tego dnia kanclerz Kohl i prezydent Mitterrand wystosowali do premiera Włoch Giulio Andreottiego, zawierał także propozycję rozszerzenia zakresu działania przyszłej UE na dziedzinę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości⁷⁶.

Francusko-niemiecka koncepcja została już tydzień później omówiona w trakcie szczytu europejskiego w Rzymie. Zgodnie z październikową propozycją spotkanie odbywało się dwutorowo, skupiając uwagę zarówno na aspektach związanych z powołaniem unii gospodarczo-walutowej, jak i unii politycznej, która miała stać się elementem planowanej reformy Traktatów Rzymskich. Podczas spotkania uczestnicy ustalili, iż wszystkie umowy powstałe w toku negocjacji nad Unią Gospodarczą i Walutową oraz unią polityczną powinny zostać podpisane do 31 grudnia 1992 roku. W krótkim czasie okazało się jednak, że proces negocjacyjny nie będzie przebiegał bezproblemowo – szczególnie kwestia integracji politycznej wzbudzała wiele sporów. Problematica okazała się być sprawa sposobu podejmowania decyzji w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), tworzenia europejskiej tożsamości obronnej

⁷⁵ Tamże z 15.12.1990, s. 35151.

⁷⁶ *Gemeinsame Botschaft des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland Helmut Kohl und des Präsidenten der Republik Frankreich François Mitterrand an den Präsidenten des Europäischen Rates Giuliano Andreotti anlässlich der EG-Regierungskonferenz im Dezember 1990, vom 6. Dezember 1990, „Europa-Archiv”, Folge 1, 1991, s. D. 25–27.*

oraz zmniejszania kompetencji państw członkowskich i przejmowania ich przez instytucje Wspólnoty, w szczególności przez Parlament Europejski.

Mimo licznych kontrowersji pojawiających się w trakcie rzymskiego spotkania Republika Federalna podtrzymywała niemiecko-francuski pomysł powołania wspólnoty politycznej rozumianej jako współpraca przez połączenie polityki zagranicznej, wewnętrznej oraz bezpieczeństwa. Po zakończeniu konferencji zadowolony z jej rezultatów kanclerz Kohl oznajmił „Wraz z rozpoczęciem dwóch konferencji o unii gospodarczo-walutowej i unii politycznej wchodzimy w kolejną, rozstrzygającą fazę europejskiej polityki, istotną także dla nas Niemców, którzy teraz, po odbudowaniu jedności niemieckiej, zostaliśmy zobligowani do realizacji dzieła europejskiego z całych sił (...). Lecz Niemcy nie mogą dźwigać sami takiego brzemienia. Wymaga ono o wiele szerszej, europejskiej oraz międzynarodowej odpowiedzialności oraz wspólnych działań politycznych”⁷⁷.

Pierwsze spotkanie w sprawie powołania unii politycznej odbyło się już 15 grudnia 1990 roku w Rzymie, kolejne zaś zorganizowano 4 kwietnia 1991 roku w Brukseli. Silnym impulsem do intensyfikacji prac nad projektem integracji politycznej był kryzys w Zatoce Perskiej – reakcja państw członkowskich WE na iracką agresję wobec Kuwejtu obnażyła rozbieżności w prowadzonej przez kraje Dwunastki polityce zewnętrznej. Powoli państwa Europy stawały się świadome, że jedynie wspólna koordynacja polityki zagranicznej będzie w stanie zapewnić im międzynarodowe bezpieczeństwo. Głównymi orędownikami zacieśnienia współpracy w tej dziedzinie stały się Niemcy i Francja, których celem stało się stworzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, skutkującej w przyszłości także wspólną polityką obronną. Oba kraje stały na stanowisku, że wspólna polityka obronna powinna stanowić europejski filar sojuszu północnoatlantyckiego, zaś elementem zacieśniającym więzi transatlantyckie powinna być powołana w 1954 roku Unia Zachodnioeuropejska.

Kolejne, szczegółowe rozwiązania dla koncepcji integracyjnej przedstawił na początku marca 1991 roku minister spraw zagranicznych Republiki Federalnej Hans-Dietrich Genscher. Stwierdził on, że władza rządów poszczególnych państw członkowskich Dwunastki powinna być równoważona przez wspólnotowy Parlament. Wszelkie różnice stanowisk pojawiające

⁷⁷ „Archiv der Gegenwart” z 15.12.1990, s. 35154.

się pomiędzy Parlamentem a rządami krajowymi rozstrzygane zaś powinny być przez specjalnie do tego celu stworzony Komitet Pojednawczy⁷⁸. Propozycja szefa niemieckiej dyplomacji wywołała żywą dyskusję na europejskich salonach – większość polityków odrzucała bowiem koncepcję tak daleko posuniętych zmian w stosunkach pomiędzy poszczególnymi organami WE. Niemniej wizja Bonn znalazła zrozumienie w Rzymie – minister spraw zagranicznych Włoch Gianni de Michelis przebywający 10 kwietnia 1991 roku z wizytą w RFN, postanowił podpisać się pod propozycją zwiększenia uprawnień Parlamentu, które zrównałyby go prawnie z Radą Ministrów. Założono, że mimo wysokiej pozycji, żaden z organów – ani Rada Ministrów, ani Parlament Europejski – nie będą w stanie samodzielnie podejmować decyzji, jeśli drugi z nich nie wyrazi na nie zgody. Twierdzono, że zreformowany Parlament, który do tej pory stanowił jedyne demokratycznie wybierane ciało wspólnotowe, dysponować będzie odtąd nie tylko inicjatywą ustawodawczą, lecz również społeczeństwa krajów Dwunastki będą mogły składać do niego petycje.

Następne spotkanie w sprawie unii politycznej odbyło się w połowie kwietnia 1991 roku w Luksemburgu, w trakcie którego szef luksemburskiej dyplomacji Jacques F. Poos zaprezentował model integracji składający się z trzech filarów – współpracy gospodarczej, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityki wewnętrznej i sprawiedliwości⁷⁹. Propozycja Poosa wywołała sporą dyskusję co do kształtu polityki bezpieczeństwa europejskiego. Wiele państw, szczególnie silnie współpracująca z Amerykanami Wielka Brytania, krytykowała koncepcję europejskiego systemu obronnego zwracając uwagę na rolę, jaką w tej dziedzinie odgrywa Pakt Północnoatlantycki⁸⁰. Z drugiej strony duet francusko-niemiecki, wspomagany przez państwa południowe, wskazywał na znaczenie, jakie w nowej koncepcji politycznej powinna odgrywać UZE, rozumiana jako pomost łączący dwa kontynenty. Duże znaczenie przypisywano także zmianie sposobu głosowania w ramach WPZiB – delegacja niemiecka (przy wsparciu Francuzów) przedstawiła koncepcję głosowania większościowego, które zastąpiłoby zasadę jednomyślnego

⁷⁸ *Mehrheit in der EG gegen grundlegende Änderungen der Zuständigkeiten*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 05.03.1991.

⁷⁹ „Archiv der Gegenwart” z 28.06.1991, s. 35788–35789.

⁸⁰ Podobnego zdania byli także Portugalczycy oraz Duńczycy.

podejmowania decyzji⁸¹. Propozycja nie zyskała jednak przychylności pozostałych państw członkowskich⁸².

W dniach 13–14 maja 1991 roku odbyło się piąte spotkanie szefów resortów spraw zagranicznych państw Dwunastki w stolicy Belgii, którego tematem były rozmowy negocjacyjne z krajami członkowskimi Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu w sprawie Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁸³. Już dwa tygodnie później, w dniach 2–3 czerwca 1991 roku, ministrowie spraw zagranicznych spotkali się zaś w Dreźnie celem omówienia wizji przyszłej integracji – należało osiągnąć kompromis pomiędzy koncepcją luźnej współpracy a ideą ścisłej kooperacji zawierającej najważniejsze obszary – współpracę polityczną, gospodarczą i społeczną. W stolicy Saksonii podjęto także decyzję o przygotowaniu nowego projektu traktatu⁸⁴.

W trakcie szóstego spotkania szefów MSZ w Brukseli w dniach 17–18 czerwca 1991 roku omawiano nowy, przebudowany projekt traktatu zaproponowany przez Luksemburg. Zaprezentowana w połowie czerwca koncepcja zawierała potwierdzenie idei trzech filarów, mających stanowić nierozzerwalną całość, których funkcjonowanie może zależeć jedynie od silnej współpracy. Dla niemieckiego kanclerza propozycja ta okazała się być niewystarczająca – Kohl stwierdził, że celem nadrzędnym, którego osiągnięcie musi przyświecać państwom członkowskim, powinno stać się stworzenie wspólnoty na kształt Stanów Zjednoczonych Europy. Powołanie federacji powinno stanowić wyłącznie jeden z etapów na drodze ich utworzenia. Krokiem w tym kierunku miało być powiększenie zakresu kompetencji PE poprzez nadanie mu szerokiej inicjatywy ustawodawczej⁸⁵. W tym miesiącu szefowie dyplomacji spotkali się powtórnie

⁸¹ Orędownikiem tej koncepcji we Francji był szczególnie przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors. J. Delors, *Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 1, 1993, s. 1–10.

⁸² Choć poparła ją delegacja luksemburska, w której projekcie znalazł się zapis o zwiększeniu kompetencji Parlamentu Europejskiego i zaangażowaniu go w proces podejmowania decyzji w ramach WE. Szerzej: *Einer gemeinsamen EG-Außen – und Sicherheitspolitik näher*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 16.04.1991.

⁸³ E. Latoszek, *Stosunki zewnętrzne*, [w:] K. Michałowska-Gorywoda (red.), *Unia Europejska*, Warszawa 1997, s. 381–391.

⁸⁴ *Außenministertreffen in Dresden*, „Süddeutsche Zeitung” z 04.06.1991.

⁸⁵ *Die EG soll den Weg zur Politischen Union einschlagen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 18.06.1991.

jeszcze w Luksemburgu 23 czerwca 1991 roku, zaś w dniach 28–29 czerwca 1991 roku odbyło się posiedzenie Rady Europejskiej.

Choć główny temat rozmów stanowić miało utworzenie unii politycznej oraz gospodarczo-walutowej, pierwszy dzień obrad europejskiego szczytu zdominowało ogłoszenie niepodległości przez Republiki Chorwacji i Słowenii (25 czerwca 1991 roku), które doprowadziło do wybuchu wojny jugosłowiańskiej⁸⁶. Konflikt jugosłowiański wywołał silne napięcie w całej Europie, w szczególności jednak na linii Paryż–Bonn. Podpisanie deklaracji niepodległości przez dwie republiki spotkało się z żywym przyjęciem Niemiec, lecz z dużym sprzeciwem Francji. Jej celem było bowiem utrzymanie jugosłowiańskiej jedności, choć w nowych, demokratycznych ramach⁸⁷. Francuskie media ostro więc zareagowały na niemieckie zaangażowanie w sprawę utrzymania chorwackiej i słoweńskiej niezależności⁸⁸. W sierpniu 1991 roku niemiecki minister spraw zagranicznych oznajmił, że poważnie rozważa przedstawienie rządowi federalnemu projektu zaaprobowania ogłoszonej pod koniec czerwca przez dwie republiki niepodległości⁸⁹. W odpowiedzi francuski szef MSZ Roland Dumas stwierdził, iż takie posunięcie cofnie relacje pomiędzy Paryżem a Bonn o 20 lat⁹⁰. Także François Mitterrand, występując przed uczestnikami

⁸⁶ Republika Serbii potępiła decyzję o uchwaleniu niepodległości (po wcześniej przeprowadzonych referendach) – kiedy Chorwacja i Słowenia proklamowały swoją suwerenność rozpoczęła się druga jugosłowiańska wojna domowa. 27 czerwca 1991 oddziały Jugosłowiańskiej Armii Ludowej wkroczyły na terytorium Słowenii. Doszło do zaciętych walk armii jugosłowiańskiej i serbskich ochotników z oddziałami słoweńskimi, później także chorwackimi. Walki serbsko-słoweńskie ustały po kilku dniach, zaś serbsko-chorwackie toczyły się do końca roku. Zabitych zostało około 10 tysięcy mieszkańców. Szerzej: M. Tanty, *Balkany w XX wieku. Dzieje polityczne*, Warszawa 2003, s. 345–351.

⁸⁷ H. Stark, *La Yougoslavie et les dissonances franco-allemandes*, [w:] H. Ménudier (dir.) *Le couple franco-allemand en Europe*, Paris 1993, s. 224–233.

⁸⁸ Wiele miejsca temu tematowi poświęciły czołowe francuskie dzienniki. Por.: „Le Monde” oraz „Le Figaro” z 04.07.1991.

⁸⁹ Oprócz wsparcia dyplomatycznego Republika Federalna zaangażowała się także w pomoc finansową dla zaatakowanych przez Serbów republik – już 29 sierpnia 1991 roku niemieckie banki zamroziły jugosłowiańskie aktywa w bankach. Rząd federalny jednocześnie udzielił poręczeń kredytowych Słowenii i Chorwacji.

⁹⁰ B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku?...*, s. 21. Por.: H. Stark, *La Yougoslavie et les dissonances...*, s. 228; tenże, *Dissonances franco-allemandes sur fond de guerre serbo-croate*, „Politique étrangère”, nr 2, 1992, s. 339–347.

konferencji „Plemiona czy Europa” skrytykował niemieckie stanowisko i podkreślił, że zjednoczona RFN uważa się za prawowitą spadkobierczynię mocarstwa habsburskiego, co implikuje naturalną sympatię dla Chorwatów i Słoweńców, a brak życzliwości wobec Serbów⁹¹.

Kolejne tygodnie okazały się jednak być mniej napięte – w obliczu zbliżającej się reformy WE, Francja i Niemcy postanowiły razem, bez baczenia na zaistniałe rozbieżności, występować na forum Europy – 19 września 1991 roku wygłosiły wspólną propozycję wysłania w rejon konfliktu międzynarodowych sił rozjemczych. Jednak po zakończeniu negocjacji nad traktatem o Unii Europejskiej, Republika Federalna, mimo sprzeciwu zachodniego sąsiada⁹² – jako druga po Islandii – oficjalnie uznała niepodległość Słowenii i Chorwacji 23 grudnia 1991 roku. Pozostałe kraje Dwunastki, w tym również V Republika – inicjatorka uznania autonomii obu państw przez całą Wspólnotę, a nie poszczególne kraje – zaaprobowaly ją oficjalnie dopiero 15 stycznia 1992 roku⁹³ (mimo, iż ministrowie spraw zagranicznych Wspólnoty wyrazili zgodę na uznanie Słowenii i Chorwacji już 17 grudnia 1991 roku)⁹⁴. Rok później francuski prezydent Mitterrand oraz szef dyplomacji Dumas wyrazili otwartą krytykę tak wczesnego uznania niepodległości – stwierdzili oni wręcz, że Republika Federalna, wraz z Kościołem katolickim, który uznał niepodległość dwóch republik 13 stycznia 1992 roku, przyczyniły się do zaostrzenia kryzysu.

Następne miesiące wojny przyniosły zaostrzenie relacji pomiędzy Francją a Niemcami – kiedy Stany Zjednoczone zabrały głos w sprawie możliwego rozwiązania konfliktu, Niemcy poparli ich propozycje⁹⁵. Jednak zdecydowany sprzeciw V Republiki i Zjednoczonego Królestwa, warunkowany faktem,

⁹¹ F. Mitterrand, *Onze discours sur l'Europe (1982–1995)*, Napoli–Paris 1996, s. 87.

⁹² Uznaniu niepodległości Słowenii i Chorwacji sprzeciwiały się Francja, Wielka Brytania, także Stany Zjednoczone. Twierdzono, iż zaaprobowanie niepodległości przez kraje zachodnie może jedynie doprowadzić do eskalacji konfliktu.

⁹³ B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku?...*, s. 21.

⁹⁴ Szerzej: T. Jäger, J. Paulus, K. Winter, *Macht Führung Regeln? Die Koordinierung der Außenpolitiken der EG-Staaten im Konflikt um Jugoslawien 1991/92*, [w:] M. Knodt, B. Kohler-Koch (Hrsg.), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt am Main 2000, s. 110–134.

⁹⁵ Chodziło m.in. o utworzenie dookoła enklaw narodowościowych obszarów ochronnych nadzorowanych przez siły ONZ, pozwolenie wojskom bośniackim na kupno broni poza granicami państwa oraz w sytuacji szczególnego zagrożenia zezwolenie na ataki lotnicze wymierzone przeciwko oddziałom serbskim.

iż militarne zaangażowanie mogłoby jedynie pogorszyć sytuację stacjonujących już na terenie walk wojsk francusko-brytyjskich, doprowadził do odrzucenia niemieckiej koncepcji. Republika Federalna poniosła fiasko. Dopiero latem 1993 roku – gdy konflikt bałkański nabrał jeszcze większych rozmiarów – dyplomacja z *Quai d’Orsay* postanowiła zwrócić się do Niemiec z propozycją prowadzenia wspólnych prac nad rozwiązaniem trwającej od miesięcy wojny. 24 sierpnia 1993 roku szefowie MSZ obu państw – Alain Juppé i Klaus Kinkel – w trakcie spotkania w Dreźnie, opracowali wspólne stanowisko wobec bałkańskiego problemu⁹⁶. Wkrótce przestał on odgrywać tak istotną rolę w relacji między francusko-niemieckimi partnerami, choć nadal oba państwa kibicowały różnym stronom konfliktu – Niemcy opowiadali się za Chorwatami, zaś Francuzi za Serbami, których uważali za swych naturalnych sojuszników w tej części kontynentu (ze względu na porozumienia jakie Paryż i Belgrad zawiązały w czasie obu wojen światowych)⁹⁷.

Sprawa ogłoszenia niepodległości przez Słowenię i Chorwację zdominowała szczyt Rady Europejskiej z 28–29 czerwca 1991 roku, niemniej w trakcie obrad omawiano także sprawy związane z utworzeniem unii politycznej oraz gospodarczo-walutowej. W sprawie unii politycznej ustalono, iż musi ona wprowadzić jednolite ramy dla unijnych instytucji, otoczyć ochroną dotychczasowe osiągnięcia krajów członkowskich oraz inicjować kolejne kroki na drodze integracji. Uczestnicy szczytu uznali także, że unia polityczna powinna opierać się na zasadach subsydiarności oraz jedności socjalnej i ekonomicznej. Uwagę zwrócono na kwestie wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego oraz dalszej współpracy w ramach ochrony środowiska naturalnego i polityki społecznej. Duże znaczenie okazała się także mieć niemiecka propozycja powołania Europejskiego Urzędu Policyjnego, który miał być utworzony najpóźniej do końca 1993 roku⁹⁸. W sprawie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa ustalono, że będzie ona związana ze wszystkimi aspektami utrzymywania bezpieczeństwa WE. Podkreślono również konieczność dotrzymania terminów ratyfikacji wszystkich już zawartych

⁹⁶ *Après les tensions récentes MM. Juppé et Kinkel inaugurent une série de rencontres franco-allemandes*, „Le Monde” z 25.08.1993; E. le Boucher, *L’avenir des relations franco-allemandes. Les ratés du „moteur”*, tamże z 26.08.1993.

⁹⁷ H. Stark, *La Yougoslavie et les dissonances...*, s. 232–233.

⁹⁸ Szerzej: W. Ostant, *Europejski Urząd Policji (Europol). Instytucja europejskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości*, Poznań 2007.

oraz planowanych traktatów, ze szczególnym podkreśleniem wprowadzenia jednolitego rynku wewnętrznego⁹⁹. W trakcie konferencji ustalono także, że traktaty odnoszące się do powołania UGW oraz unii politycznej zostaną uzgodnione najpóźniej do kolejnego spotkania na szczycie w grudniu 1991 roku w Maastricht.

Luksemburski szczyt nie przyniósł ostatecznego rozwiązania zarówno kwestii związanych z unią polityczną, jak i zagadnieniami integracji gospodarczo-walutowej. Wprawdzie propozycja nowej roli, jaką powinna odgrywać Unia Zachodnioeuropejska wysunięta przez *couple franco-allemand*, nie spotkała się z życzliwym przyjęciem, jednak w deklaracji końcowej podkreślono, iż to właśnie kształt przyszłej WPZiB wzbudza najwięcej kontrowersji¹⁰⁰ i powinien być jak najdokładniej przestudiowany. Nieuczestnicząca w strukturach wojskowych NATO Francja, domagała się intensyfikacji prac nad europejską tożsamością obronną, Wielka Brytania zaś przedstawiała wprost przeciwne wnioski, dążąc do podtrzymania silnej pozycji Paktu na Starym Kontynencie. Niemcy musieli rozstrzygnąć dylemat, w jaki sposób rozwijać integrację w dziedzinie militarnej w ramach WE nie rezygnując z dobrych kontaktów z Amerykanami zainteresowanymi utrzymaniem pozycji gwaranta europejskiego bezpieczeństwa. Silne kontrowersje na linii Paryż–Bonn wywołał także niemiecko-włoski projekt wzmocnienia roli PE (z położeniem szczególnego nacisku na udział tego organu w mianowaniu przewodniczącego i członków Komisji Europejskiej)¹⁰¹. Czerwcową konferencją przyniosła więc przede wszystkim potwierdzenie stawianych przed Wspólnotą celów, nie prowadząc do żadnych ostatecznych rozwiązań.

Przez kolejne miesiące kraje członkowskie WE opracowywały alternatywne scenariusze integracji europejskiej. Szczególnie Holandia, przejmująca przewodnictwo po Luksemburgu, wykazała duże zainteresowanie tematem przyszłej UGW oraz unii politycznej. Już 9 września 1991 roku władze Holandii przedstawiły swoją propozycję przyszłego unijnego traktatu.

⁹⁹ „Archiv der Gegenwart” z 29.06.1991, s. 35789–35793.

¹⁰⁰ Sprawa powołania Unii Gospodarczo-Walutowej wywoływała już znaczenie mniejsze dyskusje. Jedynie Wielka Brytania występowała z kontrpropozycjami wobec projektów luksemburskich.

¹⁰¹ G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 45, 1991, s. 13–25.

Propozycja zawierała koncepcję traktatowego podejścia do gospodarki, bezpieczeństwa wewnątrzunijnego i polityki zagranicznej. Holendrzy dużą rolę przypisali także Parlamentowi Europejskiemu – wedle ich projektu zreformowane gremium miało posiadać znacznie szersze kompetencje uchwałodawcze oraz być bardziej zaangażowane w proces podejmowania decyzji w ramach Dwunastki, czemu służyć miała możliwość skorzystania z prawa weta. Ostatecznie projekt został odrzucony w trakcie siódmego spotkania ministrów spraw zagranicznych WE w Brukseli 30 września 1991 roku¹⁰². Oprócz autorów, zyskał on jedynie akceptację sąsiedniej Belgii, co w Amsterdamie wywołało poważną dyskusję – dyplomacja holenderska wyraziła oburzenie wobec tak silnego oporu ze strony pozostałych państw członkowskich. Szczególne słowa krytyki padły z ust polityków niemieckich i francuskich, na poparcie których Holendrzy bardzo liczyli (propozycja amsterdamska była w wielu punktach podobna do przedstawianych w ciągu poprzedzających miesięcy projektów niemieckich). Sami Niemcy tłumaczyli się decyzją Francuzów, którzy już wcześniej stwierdzili, że są w stanie poprzeć projekt traktatu jedynie w jego luksemburskim wydaniu. Podobnego zdania była delegacja Wielkiej Brytanii. Próbujący postępować zdroworozsądkowo Niemcy nie widzieli powodu do popierania koncepcji, która już na starcie została odrzucona przez najsilniejszych europejskich graczy.

Ósme spotkanie szefów MSZ zorganizowano 28 października 1991 roku. W jego trakcie Bonn i Paryż ponownie zaakcentowały *iunctim* między traktatami dotyczącymi unii gospodarczo-walutowej oraz unii politycznej. Minister finansów RFN Theo Waigel czynił to także w czasie spotkań roboczych nad przyszłą UGW¹⁰³ udowadniając, iż jedynie poprzez zastosowanie demokratycznych reguł w ramach wspólnoty politycznej można będzie osiągnąć jednolity rynek i przystąpić do wdrażania wspólnej waluty. Ponownie dyskutowano poszerzenie uprawnień PE¹⁰⁴, odrzucono także hiszpańską

¹⁰² „Archiv der Gegenwart” z 14.10.1991, s. 36119.

¹⁰³ Tamże.

¹⁰⁴ Niemiecka koncepcja nadania Parlamentowi wysokiego statusu kłóciła się z propozycjami pozostałych państw członkowskich (szczególnie Wielkiej Brytanii), którzy chcieli zwiększyć zakres uprawnień PE jedynie w mniej ważnych aspektach jak ochrona środowiska czy badania naukowe. *Letzter Nagel zum Sarg*, „Der Spiegel” z 02.12.1991.

propozycję zwiększenia środków finansowych na rozwój biednych regionów Europy¹⁰⁵. Jeszcze przed spotkaniem, 14 października 1991 roku, we wspólnym liście kanclerz Kohl i prezydent Mitterrand zwrócili się do holenderskiego premiera Ruuda Lubbersa z koncepcją sformułowania w traktacie o Unii Europejskiej zapisu na temat wspólnej polityki zagranicznej i obrony. Propozycja niemiecko-francuskiego tandemu zakładała powiązanie Unii Europejskiej z Unią Zachodnioeuropejską¹⁰⁶.

4 listopada 1991 roku odbyło się w stolicy Belgii dziewiąte z serii spotkanie szefów MSZ państw członkowskich WE, które nie przyniosło żadnej nowej koncepcji odnośnie do funkcjonowania unii politycznej. Kwestie unii gospodarczo-walutowej omawiano zaś na konferencji w dniach 25–26 listopada 1991 roku, w trakcie której zdecydowano o wprowadzeniu dyscypliny budżetowej celem osiągnięcia wspólnej waluty¹⁰⁷. Zachowawcza atmosfera panowała także w trakcie dziesiątego spotkania w dniach 3–4 grudnia 1991 roku, podczas którego zdecydowano jedynie o wprowadzeniu zasady trzech filarów jako podstawy przyszłej unii oraz o zwiększeniu prerogatyw PE. Pozostałe kwestie – szczególnie te związane z aspektami europejskiego bezpieczeństwa – zdecydowano się omówić dopiero w trakcie spotkania szefów państw i rządów w Maastricht.

Zorganizowany w dniach 9–11 grudnia 1991 roku szczyt z udziałem przywódców Dwunastki w Maastricht, stanowił zakończenie trwających od dwunastu miesięcy negocjacji nad kształtem przyszłej integracji europejskiej. Ostateczna treść traktatu została ustalona w nocy z 10 na 11 grudnia 1991 roku, zaś oficjalne podpisanie Traktatu o Unii Europejskiej nastąpiło w Maastricht 7 lutego 1992 roku. Założono, że traktat wejdzie w życie 1 stycznia 1993 roku, po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego w poszczególnych państwach należących do Wspólnoty. Jednocześnie sfinalizowana miała zostać koncepcja jednolitego rynku.

¹⁰⁵ *Chancen für die Politische Union stehen schlecht*, „Süddeutsche Zeitung” z 30.10.1991.

¹⁰⁶ *Botschaft zur gemeinsamen europäischen Außen – und Sicherheitspolitik von Bundeskanzler H. Kohl und dem Präsidenten der Französischen Republik F. Mitterrand an den amtierenden Vorsitzenden des Königreichs der Niederlande R. Lubbers vom 14. Oktober 1991*, „Europa-Archiv”, Folge 22, 1991, s. D 571–574. Por.: K. Wiegrefe, *Alle Fäden in der Hand*, „Der Spiegel” z 13.12.1990.

¹⁰⁷ K. Schiller, *Deutschland ohne DM?*, tamże z 09.12.1991.

Traktat został podzielony na siedem Tytułów, 17 protokołów oraz 33 deklaracje. Tytuł I zawierał postanowienia ogólne. Tytuły – II¹⁰⁸, III¹⁰⁹ oraz IV¹¹⁰ zawierały artykuły zmieniające treść traktatów założycielskich celem ich dostosowania do nowych realiów integracji. Tytuł V opisywał cele, jakie wypełniać powinna wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Tytuł VI zawierał opis współpracy w ramach wymiaru sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych, zaś Tytuł VII obejmował postanowienia końcowe¹¹¹.

Traktat przewidywał, że nowo powołana Unia Europejska będzie przypominać swą konstrukcją „świątynię”, której podporami będą trzy elementy (filary):

- pierwszy – związany z aspektami gospodarczymi funkcjonowania Wspólnot;
- drugi – obejmujący zagadnienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- trzeci – zawierający zagadnienia współpracy sądowniczej oraz prowadzenia polityki wewnętrznej.

Tekst układu, który stanowił najpoważniejszą zmianę postanowień traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich (obok Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 roku), zawierał zapisy dotyczące wprowadzenia obszaru bez granic wewnętrznych, umocnienia spójności gospodarczej i społecznej, potwierdzenia tożsamości Unii na arenie międzynarodowej, wzmocnienia ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich poprzez wprowadzenie obywatelstwa Unii Europejskiej¹¹² oraz przede wszystkim zapisy dotyczące trzech filarów – UGW, WPZiB oraz wymiaru sprawiedliwości i polityki wewnętrznej.

¹⁰⁸ Zatytułowany „Postanowienia zmieniające Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą w celu ustanowienia Wspólnoty Europejskiej”.

¹⁰⁹ Noszący nazwę „Postanowienia zmieniające Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali”.

¹¹⁰ O tytule „Postanowienia zmieniające Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej”.

¹¹¹ Traktat o Unii Europejskiej, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: <http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922e/d17fba2ec1b7e8c35c1256e7b004a169e?OpenDocument> (dostęp z dnia: 18.09.2013).

¹¹² J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1996, s. 193–201.

Szczególnie duży nacisk położono na kwestię rozwoju i funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej, opisując instytucjonalne i prawne środki dochodzenia do niej. Traktat zakładał zarówno współpracę w ramach polityki monetarnej, jak i wprowadzenie do końca 1998 roku wspólnej waluty. Zamiast Europejskiej Współpracy Politycznej państwa Dwunastki wprowadziły za pomocą traktatu Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Ustalono, że w ramach głosowania nad zagadnieniami WPZiB obowiązywać będzie zasada jednomyślności (w miejsce głosowania większościowego) oraz wprowadzono instrument tzw. wspólnych akcji. W kwestii III filaru zwrócono szczególną uwagę na politykę azyłową oraz imigracyjną, politykę celną, współpracę prawną oraz policyjną, a także ochronę granic zewnętrznych Unii. Mimo wprowadzonych zmian, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, jak i współpraca w wymiarze sprawiedliwości nadal pozostawały w dominującej części w rękach rządów państw członkowskich¹¹³.

Przełomowy dla integracji europejskiej akt nadał także Parlamentowi Europejskiemu znaczące uprawnienia. Dzięki wprowadzonej procedurze współdecyzji, Parlament stał się po raz pierwszy równorzędnym partnerem Rady i Komisji w procesie legislacji¹¹⁴. Uzyskał też prawo wetowania projektów w kluczowych sferach prawodawstwa Unii Europejskiej (przy bezwzględnej większości głosów). Traktat dał Parlamentowi dużą inicjatywę ustawodawczą – posłowie mogli kierować do Komisji wnioski o opracowanie nowych zagadnień prawnych.

Traktat zakładał wzrost wpływu Parlamentu na obsadę najważniejszych stanowisk we Wspólnocie. Wraz z Radą Europejską PE miał wybierać Przewodniczącego Komisji Europejskiej¹¹⁵. Parlament mógł również zawetować

¹¹³ I filar został oparty na działaniach ponadnarodowych (instytucje Wspólnot Europejskich są władne ingerować w wewnętrzne porządki prawne państw członkowskich), natomiast filary II i III opierają się na klasycznej współpracy międzyrządowej, albowiem nie uzyskały one statusu podmiotu w prawie międzynarodowym (Wspólnoty Europejskie posiadały go na mocy postanowień wcześniejszych traktatów).

¹¹⁴ Traktat z Amsterdamu zwiększył liczbę dziedzin objętych procedurą współdecydowania z piętnastu do trzydziestu ośmiu, zaś Traktat Nicejski do czterdziestu trzech. Projekt eurokonstytucji zakładał natomiast, że współdecydowanie stanie się „normalną procedurą legislacyjną”.

¹¹⁵ Na mocy Traktatu kadencje Komisji Europejskiej i Parlamentu zostały zsynchronizowane. Komisarze i deputowani wybierani są na pięć lat, pierwsi zaczynają jednak kadencję pół roku wcześniej.

kandydaturę na stanowisko komisarza. Deputowani uzyskali prawo wyboru Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Podobnie wybór szefa Europejskiego Banku Centralnego wymagał konsultacji z Parlamentem. Posłowie zyskali także nowe zadanie – mieli corocznie analizować raport o funkcjonowaniu EBC. Traktat z Maastricht dał Parlamentowi prawo powoływania tymczasowych komisji śledczych do badania wybranych spraw. Respektowanie uprawnień Parlamentu zagwarantowane zostało zaś przez traktat możliwością postawienia łamiącej je instytucji przed Trybunałem Europejskim. W ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Parlament miał być przede wszystkim ciałem opiniodawczym. Jedynym wyjątkiem była kwestia akceptacji przez zgromadzenie umów akcesyjnych i stowarzyszeniowych (zapis w tej sprawie zawierał już Jednolity Akt Europejski)¹¹⁶.

Ponadto Traktat z Maastricht powołał Komitet Regionów (funkcjonujący obok istniejącego już Komitetu Ekonomiczno-Społecznego), zmienił nazwy niektórych organów, jak Rada Unii, Europejski Trybunał Sprawiedliwości czy Komisja Europejska¹¹⁷, oraz wprowadził do priorytetów Wspólnoty zupełnie nowe sektory – sieci transeuropejskie, edukację, szkolenia zawodowe, ochronę zdrowia mieszkańców i środowiska naturalnego. Zaznaczono także dalsze etapy reformowania traktatów.

Mimo wielu zagadnień, które znalazły swoje miejsce w Traktacie o Unii Europejskiej, wiele pozostało nadal niewyjaśnionych. Pełniący funkcję przewodniczącego PE niemiecki polityk CDU Egon Klepsch podkreślił, że istotnym niedociągnięciem Traktatu jest fakt, iż nie posiada on jasnych reguł dla planowanych w przyszłości rozszerzeń Unii¹¹⁸.

Założono, że traktat będzie obowiązywać dopiero po przeprowadzeniu procesu ratyfikacyjnego we wszystkich państwach członkowskich oraz po zaaprobowaniu go przez Parlament. Jednak droga do osiągnięcia sukcesu

¹¹⁶ O. Schmuck, *Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union*, „Europa-Archiv”, Folge 4, 1992, s. 2–16; M.M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej (1990–2002)*, Toruń 2004, s. 21–22.

¹¹⁷ Nowe ramy instytucjonalne Unii zawierały: Radę Europejską, Radę Unii Europejskiej (dawną Radę Ministrów), Komisję Europejską (dawną Komisję Wspólnot Europejskich), Parlament Europejski, Komitet Regionów, a także Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Rewidentów Księgowych, które pozostały sądami wspólnymi WE.

¹¹⁸ „Archiv der Gegenwart” z 07.02.1992, s. 36456.

okazała się być dość wyboista. Choć parlamenty poszczególnych krajów Dwunastki wyrażały aprobatę wobec przyjęcia treści traktatu, mieszkańcy byli dużo bardziej sceptyczni. Z wielkim zaskoczeniem przyjęto wynik pierwszego referendum w sprawie zatwierdzenia Traktatu o Unii Europejskiej, które odbyło się 2 czerwca 1992 roku w Danii. Choć 13 maja 1992 roku Folketing większością 130:25 głosów przegłosował przyjęcie układu (po wielogodzinnej dyskusji transmitowanej na żywo w radio)¹¹⁹, to w referendum z 2 czerwca 1992 roku 50,7% uprawnionych do głosowania – przy wysokiej frekwencji 82,9% – odrzuciło jego treść¹²⁰. Wynik duńskiego głosowania stał się z oczywistych powodów głównym tematem spotkania ministrów spraw zagranicznych Dwunastki w stolicy Norwegii. 4 czerwca 1992 roku szefowie dyplomacji odrzucili możliwość renegocjacji układu¹²¹. W trakcie kolejnego spotkania, które odbyło się w Luksemburgu, niemiecki szef MSZ Klaus Kinkel zwrócił uwagę na możliwe konsekwencje odrzucenia przez Duńczyków układu z Maastricht. Ostatecznie decyzję o implementacji treści traktatu, mimo negatywnego wyniku referendum w Danii, podjęły głowy państw i rządów w trakcie spotkania Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 26–27 czerwca 1992 roku. Zgodnie z postanowieniami zawartymi jeszcze w trakcie grudniowego spotkania w Maastricht, traktat miał wejść w życie z początkiem 1993 roku¹²².

Mimo podjętego w trakcie czerwcowego szczytu postanowienia, kraje członkowskie WE z niecierpliwością oczekiwały wyniku referendum w pozostałych państwach – Irlandii i Francji¹²³. Zdawano sobie jednak sprawę, że o wiele większe znaczenie ma głosowanie nad Sekwaną – francuskie „nie” wobec traktatu pogrzebałoby cały opracowywany przez ostatnie lata system integracji¹²⁴. Debata nad ratyfikacją miała we Francji szczególny charakter i wywoływała

¹¹⁹ C. Olsen, *En prélude au referendum. Le Parlement danois a ratifié les accords de Maastricht*, „Le Monde” z 14.05.1992.

¹²⁰ *Le „non” danois au traité de Maastricht. Trois référendums sur l’Europe en vingt ans*, tamże z 04.06.1992.

¹²¹ Duńskie „nej” dla Unii Europejskiej, „Wspólnoty Europejskie”, nr 6, 1992, s. 14.

¹²² M.M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji...*, s. 22.

¹²³ Tylko trzy kraje zdecydowały się przeprowadzić procedurę ratyfikacyjną poprzez głosowanie bezpośrednio mieszkańców – Dania (2 czerwca 1992 roku), Francja (20 września 1992 roku) i Irlandia (4 listopada 1992 roku).

¹²⁴ *Chmury nad Maastricht*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 9, 1992, s. 13–14.

duże poruszenie¹²⁵, porównywalne z tym, jakie na początku lat pięćdziesiątych XX stulecia wywoływała dyskusja nad utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Podkreślano, że Unia Europejska nie może obejść się bez V Republiki, a odrzucenie zapisów TUE spowoduje upadek integracji¹²⁶ i prawdopodobnie przyczyni się do rezygnacji Niemiec z europejskiej współpracy, a w konsekwencji do znalezienia przez nich innego celu dla siebie w polityce zagranicznej, co może skutkować odrodzeniem się nacjonalizmu¹²⁷.

9 kwietnia 1992 roku Rada Konstytucyjna uznała, iż Traktat o Unii Europejskiej nie jest zgodny z francuską konstytucją w artykułach odnoszących się do UGW, obywatelstwa Unii, prawa wizowego oraz prawa głosu w wyborach lokalnych¹²⁸. Ratyfikacja traktatu wymagała więc nie tylko zgody parlamentu i społeczeństwa, ale także wprowadzenia określonych poprawek do konstytucji. Rewizja ustawy zasadniczej zakończyła się implementacją nowego rozdziału zatytułowanego „O Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej”, w którym zawarto zapis zezwalający na ograniczenie francuskiej suwerenności we wszystkich dziedzinach wskazanych przez Radę Konstytucyjną¹²⁹. Jego przyjęcie przez połączone izby Zgromadzenia Narodowego i Senatu, obradujące jako Kongres, umożliwiło przeprowadzenie głosowania powszechnego. 23 czerwca 1992 roku 592 parlamentarzystów zagłosowało na „tak” dla traktatu (przeciw było 73 deputowanych, 14 wstrzymało się, natomiast przedstawiciele gaullistowskiej partii RPR nie wzięli udziału w głosowaniu). Jednak zwolenników zmiany modelu integracji wśród obywateli było zdecydowanie mniej, a zgodnie z opinią Mitterranda, to właśnie obywatele V Republiki mieli zadecydować o przyjęciu zapisów dokumentu, bowiem to ich właśnie te zapisy miały bezpośrednio dotyczyć. Sondaże wskazywały na równe rozłożenie głosów „za” i „przeciw”. Kiedy

¹²⁵ P. Lemaitre, *Le referendum sur le traité de Maastricht. Agriculteurs, danger. Les paysans français, largement partisans du „non” pourraient être les principales victimes d’un rejet du traité*, „Le Monde” z 19.09.1992

¹²⁶ H. Ménudier (dir.), *Le couple franco-allemand...*, s. 265

¹²⁷ T. Garcin, *L’unification allemande et la classe politique française*, „Hérodote”, nr 68, 1993, s. 122–124.

¹²⁸ J. Leprette, *Une clef pour l’Europe*, Bruxelles 1996, s. 148.

¹²⁹ *Loi constitutionnelle no 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre „Des Communautés européennes et de l’Union européenne”*, „Journal Officiel” z 26.06.1992.

20 września 1992 roku Francuzi poszli do urn, wiadomo było, że w tym dniu zadecydują się losy przyszłej organizacji. Ku uciesze euroentuzjastów, zwyciężyła opcja pronijna – 51,05% głosujących opowiedziało się za przyjęciem traktatu¹³⁰. Europa nie kryła zadowolenia¹³¹. Kanclerz Republiki Federalnej od razu wystosował list z gratulacjami – jego zdaniem Unia Europejska bez V Republiki oraz bez kooperacji niemiecko-francuskiej pozbawiona była sensu¹³². Z pewnością aprobatą traktatu przez społeczeństwo wzmocniła legitymację UE i podkreśliła nieodwracalność zmian na kontynencie, z drugiej jednak strony uwypatniła podziały między obywatelami obnażając lęki związane z postępującą integracją europejską i wskazując „żółtą kartkę”, jaką wobec ekipy rządzącej i prezydenta Mitterranda pokazała niemalże połowa głosujących¹³³.

Mimo pozytywnego wyniku francuskiego referendum, droga do powołania Unii Europejskiej była jeszcze daleka. Traktat czekał na ratyfikację w Irlandii, otwarta pozostawała także kwestia ponownego głosowania w Danii. Składający wizytę w niemieckiej stolicy 7 października 1992 roku szef duńskiego rządu Paul Schlüter, stwierdził, że kolejne głosowanie przewidziane jest na połowę maja 1993 roku. Wydawało się, że pozytywny wynik referendum to „być, albo nie być” dla Unii Europejskiej – zgodnie z podjętym w trakcie nadzwyczajnego spotkania szefów państw i rządów w Birmingham 16 października 1992 roku postanowieniem, wykluczona została możliwość ewentualnej renegocjacji traktatu.

Kwestia duńskiego „tak” wobec Unii Europejskiej została pomyślnie rozwiązana w trakcie kolejnego spotkania na szczycie. W dniach 11–12 grudnia

¹³⁰ G. Paris, *Les résultats du référendum sur l'union européenne. Un „oui” riche et urbain*, „Le Monde” z 22.09.1992.

¹³¹ C. Trean, *Les reactions á l'étranger et les consequences du „oui” français á Maastricht. Le traité loin d'être sauvé*, tamże z 22.09.1992.

¹³² *Zustimmung zum Vertrag von Maastricht*, „Bulletin. Presse- und Informationssamt der Bundesregierung” z 22.09.1992, s. 929. Już w trakcie wystąpienia przed Bundestagiem 13 grudnia 1991 roku, a więc po zakończeniu prac nad treścią Traktatu o Unii Europejskiej, Helmut Kohl powiedział „Traktat (...) wyznacza fundamentalne kierunki przyszłości Europy. (...) To, iż udało się nadać jedności europejskiej nowego rozpędu, należy w głównej mierze zawdzięczać współpracy z Francją. Partnerstwo i przyjaźń niemiecko-francuska są decydujące dla Europy”. *Regierungserklärung des Bundeskanzlers Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 13. Dezember 1991 über die Ergebnisse des Europäischen Rates in Maastricht*, „Europa-Archiv”, Folge 3, 1992, s. D 110.

¹³³ G. Andréani, *Le rebond européen*, „Politique étrangère”, nr 1, 1999, s. 36.

1992 roku Rada Europejska podjęła decyzję o nadaniu tej północnoeuropejskiej monarchii specjalnego statusu – uznano prawo do rezygnacji z przyjęcia wspólnej waluty oraz rezygnacji z uczestnictwa w polityce obronnej. Dania nie przystąpiła więc do Unii Zachodnioeuropejskiej¹³⁴. Kolejnym tematem omawianym w trakcie szczytu była kwestia przyjęcia tzw. II Pakietu Delorsa¹³⁵.

Z początkiem 1993 roku, kiedy przywództwo we Wspólnocie przejęła Dania, w życie weszła idea jednolitego rynku. Kwestia zaaprobowania Traktatu z Maastricht przez duńskie społeczeństwo pozostawała jednak nadal otwarta – 18 maja 1993 roku odbyło się drugie referendum w sprawie akceptacji treści traktatu. Tym razem mieszkańcy opowiedzieli się za jego przyjęciem (choć przy zachowaniu specjalnego statusu Danii w nowej organizacji). Przy jeszcze wyższej niż poprzednim razem frekwencji (86,6%), 56,8% uprawnionych do głosowania powiedziało „tak”¹³⁶.

Dość niespodziewanie problem akceptacji traktatu wystąpił w Republice Federalnej Niemiec, gdzie ratyfikacja zdawała się być jedynie formalnością. 2 grudnia 1992 roku w trakcie nadzwyczajnego posiedzenia *Bundestagu* 543 deputowanych opowiedziało się za przyjęciem dokumentu (przeciw głosowało 17 posłów PDS). Posłowie zaaprobowali budowę Unii Gospodarczo-Walutowej oraz zlecieli rządowi federalnemu, aby począwszy od 1994 roku składał raporty na temat stanu przygotowań poszczególnych państw członkowskich Unii do przyjęcia wspólnej waluty. *Bundestag* zwrócił się również do rządu z prośbą o promowanie Frankfurtu nad Menem jako siedziby Europejskiego Banku Centralnego. Izba zdecydowała także o wprowadzeniu kilku poprawek do niemieckiej ustawy zasadniczej¹³⁷. 18 grudnia 1992 roku „tak” traktatowi powiedział zaś *Bundesrat*.

Jednak droga do ostatecznej ratyfikacji traktatu w Niemczech okazała się być jeszcze bardzo długa i wyboista, bowiem przeciwnicy Unii Europejskiej

¹³⁴ Dania uzyskała jednak status obserwatora przy UZE. „Archiv der Gegenwart” z 12.12.1992, s. 37411.

¹³⁵ *Pakiety Delorsa*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 10, 1994, s. 4.

¹³⁶ T. Worre, *First No, then Yes: The Danish Referendums on the Maastricht Treaty 1992 and 1993*, „Journal of Common Market Studies”, nr 2, 1995, s. 235–257.

¹³⁷ *Zur Verwirklichung eines Vereinten Europa wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 03.12.1992; *Große Mehrheit für Maastricht. Signal für noch zögernden Partnerländer*, tamże.

wytoczyli największe działa, korzystając z możliwości złożenia skargi konstytucyjnej do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Postulowali oni przeprowadzenie referendum w sprawie traktatu i zwracali uwagę, że jego przyjęcie zagrażać będzie niemieckiej państwowości. Ostatecznie, po dieśięciu miesiicach sporów, 12 października 1993 roku Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie, w którym oddalone zostały wszystkie skargi¹³⁸. Decyzja sądu z Karlsruhe zlikwidowała ostatnią przeszkodę na drodze do realizacji Unii Europejskiej¹³⁹.

W dniach 21–22 czerwca 1993 roku odbyło się kolejne spotkanie Rady Europejskiej, którego najważniejszymi tematami okazały się być walka ze zwiększającym się bezrobociem (zdecydowano się przygotować raport na temat polityki zatrudniania, rozwoju i konkurencji w ramach Wspólnoty, a jego przygotowanie powierzono Komisji), rozpoczęcie rozmów akcesyjnych z państwami dawnego obozu komunistycznego, które miały zostać przyjęte do Wspólnoty w momencie, gdy zostanie przez nie osiągnięta polityczno-ekonomiczna stabilizacja, oraz wojna na Bałkanach¹⁴⁰. W trakcie kopenhaskiego szczytu podkreślono, iż podstawową zasadą Unii powinna pozostać zasada subsydiarności, nie podjęto zaś decyzji o umiejscowieniu Europejskiego Banku Centralnego¹⁴¹.

27 października 1993 roku prezydent Francji i kanclerz Niemiec we wspólnej deklaracji pogratulowali szefowi belgijskiego rządu Jean-Luc Dehaene'owi, którego państwo w drugim półroczu 1993 roku sprawowało prezydenturę we Wspólnocie, za wkład i zaangażowanie w proces integracji kontynentu¹⁴². Słów uznania nie zabrakło także w trakcie nadzwyczajnego spotkania Rady Europejskiej w Brukseli w dniu 29 października 1993 roku. Mimo pogodnego nastroju, z europejskich salonów nie zniknęły dyskusje na temat słabości przyszłej Unii. Podkreślano przepaść, jaka dzieli europejskich urzędników i obywateli, którzy niewiele wiedzą o nowej organizacji. Zdecydowano się więc przybliżyć Unię

138 Szerzej: „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 11, 1993; „Europa-Archiv”, Folge 22, 1993.

139 Ostatnim z państw, które zaakceptowało traktat, była Wielka Brytania. Parlament ratyfikował go 2 sierpnia 1993 roku.

140 „Archiv der Gegenwart” z 22.06.1993, s. 37971–37976.

141 O umiejscowienie EBC we Frankfurcie nad Menem mocno zabiegała Republika Federalna. Francuzi dążyli zaś do umieszczenia siedziby EBC w Lyonie.

142 „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 30.10.1993, s. 1049.

mieszkańcom, poprzez wprowadzenie bardziej przejrzystej metody podejmowania decyzji oraz decentralizację¹⁴³.

Ostatecznie, idea Unii Europejskiej, do realizacji której prowadziły wieloletnie rozmowy oraz trwające niemalże dwa lata negocjacje i konferencje, weszła w życie 1 listopada 1993 roku. Podsumowując etap, jaki w historii integracji europejskiej stanowiła implementacja postanowień Traktatu z Maastricht, należy stwierdzić, że niezaprzeczalnym osiągnięciem państw europejskich w ramach nowo powstałej Unii była koncepcja stworzenia unii walutowej, wspólnoty monetarnej o niespotykanym dotąd charakterze. Z ostatnim dniem grudnia 1993 roku skończył się pierwszy etap realizacji Unii Gospodarczo-Walutowej – zniesiono wszelką kontrolę wymiany walut i wprowadzono pełną swobodę przepływu kapitału, wzmocniono kooperację pomiędzy bankami centralnymi państw Dwunastki w sprawie unii monetarnej oraz wprowadzono zakaz uprzywilejowanego dostępu instytucji publicznych do wsparcia finansowego banku. Drugi etap UGW rozpoczął się 1 stycznia 1994 roku – powołano Europejski Instytut Walutowy (*European Monetary Institute*, EMI), na którego siedzibę wybrano Frankfurt nad Menem. Jego zadaniem miało być wzmacnianie współpracy banków centralnych krajów członkowskich. Jeśli chodzi o Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, to starania o jej realizację zakończyły się stworzeniem pewnych ram dla przyszłej współpracy – pozostała ona na razie na poziomie współpracy międzyrządowej. Dopiero przyszłe lata miały przynieść spełnienie wysuwanych oczekiwań. W sprawie zagadnień współpracy sądowniczej i prowadzenia polityki wewnętrznej osiągnięto jedynie wstępne porozumienie. Kwestie związane z tym filarem miały być stopniowo realizowane w kolejnych latach, a współpraca państw miała rozszerzać się na dalsze obszary – polityki imigracyjnej i azylowej oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej.

Bilansu osiągnięć Dwunastki dokonano podczas spotkania Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 10–11 grudnia 1993 roku. W trakcie szczytu skoncentrowano się na wielu zagadnieniach istotnych dla realizacji Unii Europejskiej. Rozmawiano na temat kooperacji państw w dziedzinach obejmujących II i III filar, kwestii bezpieczeństwa europejskiego, co wiązało się bezpośrednio z sytuacją na terenie byłej Jugosławii, oraz zwrócono

¹⁴³ „Archiv der Gegenwart” z 29.10.1993, s. 38332.

uwagę na zagrożenia gospodarcze przygotowując się do negocjacji w sprawie GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu). W sprawach wewnątrzspołnotowych ustalono nowy podział głosów w organach decyzyjnych (pretekstem było zjednoczenie Niemiec oraz planowane na rok 1995 rozszerzenie UE o cztery państwa). Zgodnie z nowymi ustaleniami na 639 posłów Parlamentu Europejskiego Francja miała posiadać 87 deputowanych, Republika Federalna zaś 99. W Komisji Europejskiej miało zasiadać dwóch Francuzów i dwóch Niemców (na łączną liczbę 21 komisarzy), natomiast w ramach Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego V Republika i RFN miały dysponować 24 przedstawicielami w każdym z organów¹⁴⁴.

W Niemczech powołanie Unii Europejskiej przyjęto z mieszanymi uczuciami. Przeciwnicy wskazywali na zbyt dużą centralizację i odległość od zwykłych obywateli, entuzjaści podkreślali zaś znaczenie, jakie w globalizującym się świecie uzyska silna wspólnota dwunastu (wkrótce zaś szesnastu – po akcesji Austrii, Finlandii, Szwecji i Norwegii) państw. Z dużym niepokojem jednak przyjmowano konieczność rezygnacji z walut narodowych. Silne przywiązanie, jakie Niemcy odczuwali wobec marki niemieckiej, wywoływało ożywione dyskusje nad realizacją UGW i szansami jej powodzenia. Duże kontrowersje wywoływała również dyskusja nad przyszłym powołaniem unii politycznej – podkreślano, że na tym etapie realizacja jej będzie bardzo trudna, chociażby ze względu na bardzo małą demokratyzację struktur i sposobu podejmowania decyzji w ramach Wspólnoty¹⁴⁵. Politycy rządzącej koalicji przekonywali jednak, iż Unia Europejska stanowi właściwą drogę, zaś wszelkie obawy o utratę tożsamości narodowej nie mają racji bytu. Minister spraw zagranicznych RFN Klaus Kinkel, w trakcie dyskusji nad przyszłą Europą w *Bundestagu* 11 listopada 1993 roku, stwierdził wręcz „Zyskaliśmy od Europy więcej, niż jakiegokolwiek inne państwo,

¹⁴⁴ „Europa-Archiv”, Folge 1, 1994, s. D17–D29. Należy zwrócić uwagę, że ustalenia brukselskiego spotkania uległy zmianie po odrzuceniu przez społeczeństwo norweskie członkostwa w UE.

¹⁴⁵ Szerzej: E.A. Klepsch, *Die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft sichern*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 1, 1993, s. 11–16; H.P. Stihl, *Chance Europa. Die europäische Einigung aus Sicht der deutschen Wirtschaft*, tamże, s. 23–33; E. Altwater, *Deutschland in Europa begründen*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 5, 1993, s. 580–583.

i także w przyszłości zyskamy więcej niż jakikolwiek inny kraj. Musimy o tym pamiętać”¹⁴⁶.

Niemiecka koncepcja przyszłej Unii Europejskiej wydawała się na przełomie lat 1993/1994 klarowna – Republika Federalna dążyła do pogłębienia współpracy gospodarczej i walutowej celem utworzenia unii politycznej. Chciała wspomagać proces poszerzania Wspólnoty na dawne kraje komunistyczne nie rezygnując z zaangażowania w proces wprowadzania w życie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

We Francji stworzenie nowego organizmu współpracy wywołało także szeroką dyskusję. Podczas gdy politycy uważali ją za ukoronowanie wieloletnich starań integracyjnych – w ocenie François Mitterranda Unia Europejska stała się jednym z najważniejszych osiągnięć półwiecza¹⁴⁷, społeczeństwo wyrażało znacznie mniejszą aprobatę, obawiając się biurokratyzacji i oddalenia struktur UE od problemów zwykłych obywateli. Mimo tego zarówno politycy, jak i mieszkańcy byli pewni, że nowa organizacja stanie się forum integracji o nieznanym dotąd zakresie i sile współpracy. Jej zaletą był także fakt, iż sankcjonowała równość między sąsiadami znad Renu – co dla francuskiej elity politycznej było niezmiernie ważne, a jednocześnie utrzymywała autonomię poszczególnych państw członkowskich¹⁴⁸.

V Republika widziała w Unii Europejskiej, szczególnie zaś w Unii Gospodarczo-Walutowej, możliwość osłabienia pozycji Niemiec na kontynencie, rozwoju francuskiej gospodarki oraz wzrostu jej konkurencyjności na arenie międzynarodowej. Nie bez znaczenia pozostawało również negatywne nastawienie do możliwej hegemonii niemieckiego *Bundesbanku* i marki niemieckiej, które tym bardziej pchało Francuzów w stronę integracji monetarnej. Jak stwierdził Jacques Delors w wywiadzie udzielonym na antenie francuskiej telewizji w maju 1992 roku „wolę strefę marki, co do której mogę mieć własne zdanie, niż strefę marki, którą muszę znosić”¹⁴⁹.

Postanowienia Traktatu z Maastricht oraz przebieg tworzenia UGW stały się wyrazem kompromisowych rozwiązań pomiędzy Republiką Federalną

¹⁴⁶ Rede vom Außenminister Klaus Kinkel in der Europa-Debatte des Deutschen Bundestages am 11. November 1993, „Europa-Archiv”, Folge 1, 1994, s. D 17.

¹⁴⁷ Ch. Zorgbibe, *Historie de la construction européenne*, Paris 1993, s. 365.

¹⁴⁸ A. Szeptycki, *Francja czy Europa?*..., s. 191.

¹⁴⁹ J. Delors, *L'heure de vérité*, wywiad w Antenne 2 z 17.05.1992.

Niemiec a V Republiką Francuską. To one odegrały kluczową rolę w negocjacjach. W dwóch zasadniczych kwestiach cele obu państw były bowiem zbieżne – niemiecko-francuski tandem był pewien, że ostatecznym celem UGW będzie powołanie wspólnej waluty kontrolowanej przez Europejski Bank Centralny, a także, iż wspólny pieniądz powinien zostać wprowadzony wyłącznie w wąskim gronie państw najbardziej rozwiniętych. Choć zarówno w Bonn, jak i w Paryżu zdawano sobie sprawę ze znaczenia, jakie przyniesie wprowadzenie wspólnej waluty, było jasne, że ten etap będzie wyłącznie jednym z kolejnych na drodze do przyszłej politycznej integracji Unii¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Ph. de Schouteete, *L'avenir de l'Union européenne*, „Politique étrangère”, nr 3, 1997, s. 271.

ROZDZIAŁ III

FRANCJA I NIEMCY W PROCESIE

POWSTAWANIA UNII GOSPODARCZEJ
I WALUTOWEJ

1. Raport Komitetu Jacquesa Delorsa

Stworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej stało się jednym z najważniejszych wyzwań dla powołanej na początku lat dziewięćdziesiątych XX stulecia Unii Europejskiej, choć projekty jej realizacji pojawiały się już we wcześniejszych dziesięcioleciach. Konieczność poszerzania integracji na polu walutowym wynikała przede wszystkim ze zwiększającej się współzależności ekonomicznej państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Ponieważ kraje Starej Europy dążyły do możliwie jak najlepszego rozbudowania gospodarczych relacji, były także szczególnie zainteresowane utrzymaniem stabilności kursów walut, bowiem wszelkie ich zaburzenia, wpływając bezpośrednio na wysokość kosztów związanych z produkcją, transportem, a w fazie ostatniej na cenę towarów, utrudniały międzynarodową wymianę dóbr.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany 25 marca 1957 roku, omawiał kwestie związane z integracją walutową dość pobieżnie – art. 105 ust. 1 traktatu wspominał o koordynacji polityk gospodarczych krajów członkowskich, natomiast ust. 2 zwracał uwagę na potrzebę powołania Komitetu Walutowego¹. Dokument nie zawierał szczegółowego planu realizacji integracji w dziedzinie finansowej, ponieważ tę rolę spełniał system z Bretton Woods, który stworzył podstawy relacji międzynarodowych w sferze zarządzania systemami monetarnymi i stanowił pierwszy, całkowicie negocjowalny system monetarny sterowany przez państwa. Z powodu wzrastających obciążeń system załamał się jednak na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku, zawirowania dotknęły zaś nie tylko amerykańskiego dolara, ale także waluty państw EWG – w wyniku kryzysu walutowego doszło do dewaluacji franka francuskiego i rewaloryzacji marki RFN².

¹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/b76e7954066ef015_c1256e7b00484cd0?OpenDocument (dostęp z dnia: 11.11.2013). Jak pisze K. Lutkowski polityka pieniężna i walutowa została potraktowana w Traktacie Rzymskim „jako integralna część suwerennych uprawnień państw członkowskich”. K. Lutkowski, *Problemy unii monetarnej w ramach EWG*, Warszawa 1974, s. 16.

² E. Thiel, *Die Europäische Union. Von der Integration der Märkte zu den gemeinsamen Politiken*, Opladen 1998, s. 146.

Upadek koncepcji z Bretton Woods spowodował, że państwa należące do Wspólnot zdecydowały się zacieśnić współpracę monetarną wewnątrz organizacji³. W dniach 1–2 grudnia 1969 roku, w trakcie odbywającego się w Hadze szczytu głów państw i szefów rządów, kanclerz RFN Willy Brandt przedstawił koncepcję powołania unii walutowej, która spotkała się z pozytywną reakcją uczestników spotkania⁴. Szczególnie duże znaczenie dla rozwoju propozycji miało zaangażowanie V Republiki Francuskiej – w poprzedzającym haskie spotkanie miesiącach doszło bowiem do wielu napięć politycznych pomiędzy Niemcami Zachodnimi a Francją⁵. Stworzenie unii walutowej stało się oficjalnym celem EWG, a opracowanie planu jej realizacji zlecono wspólnie Radzie Ministrów i Komisji. Opublikowany w październiku 1970 roku Plan Wernera, od nazwiska jego twórcy Pierre’a Wernera, luksemburskiego premiera i ministra finansów, zakładał dojście do unii gospodarczo-walutowej w trzech etapach do roku 1980. Proponował liberalizację przepływu kapitału, zamrożenie parytetów oraz wprowadzenie wspólnej waluty. Projekt przewidywał również swobodny przepływ kapitału i usług, całkowitą i nieodwołalną wymiennność walut, likwidację wahań kursów i przekazanie instytucjom międzynarodowym części uprawnień decyzyjnych dotyczących polityki walutowej⁶. Realizacja planu, rozpoczęta w marcu 1971 roku, okazała się jednak niemożliwa m.in. ze względu na kryzys finansowy związany z drastycznym wzrostem cen paliw i załamaniem się systemu stabilizacji walut⁷.

³ Zdaniem L. Oręziak „(w zaistniałej sytuacji kryzysu – przyp. JCK) znaczenia nabrała idea utworzenia w EWG strefy stabilności walutowej oraz ochrony osiągniętego poziomu integracji gospodarczej przed ujemnymi skutkami zmienności kursów walutowych”. L. Oręziak, *Integracja walutowa w ramach EWG*, Warszawa 1991, s. 49. Natomiast J. Rutkowski uważa, że kryzys światowy stanowił jeden z najważniejszych powodów, które wpłynęły na realizację procesu integracji walutowej w ramach EWG. J. Rutkowski, *Perspektywy unii walutowej państw EWG*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 6, 1973, s. 49.

⁴ P. Kalka, *Rola RFN w rozwoju integracji ekonomicznej we Wspólnotach Europejskich*, Poznań 2005, s. 113.

⁵ J. von Hagen, *Von der deutschen Mark zum Euro*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 24, 1998, s. 35.

⁶ *Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community – „Werner Report” (definitive text)*, „Supplement to the Bulletin 1970, No 11 of the European Communities”, s. 7–29.

⁷ Nie bez znaczenia pozostawał fakt, że budowę unii rozpoczęto bez stworzenia odpowiednich podstaw prawnych – w trakcie prac nie został wynegocjowany

Kolejnym przedsięwzięciem, które stworzyło instytucjonalne mechanizmy oddziaływania na rynek walutowy był Europejski System Walutowy (ESW), powołany na podstawie decyzji Rady Europejskiej w 1978 roku. Był on odpowiedzią na „węża walutowego”, który miał stać się instrumentem stabilizowania kursów. Brak skuteczności „węża walutowego” skłonił polityków europejskich do szukania nowych rozwiązań – sprawujący funkcję premiera Francji Raymond Barre rozpoczął już pod koniec lat siedemdziesiątych XX stulecia stosowanie polityki zwalczającej inflację, która skupiała się na utrzymaniu stałego kursu francuskiej waluty. W obliczu francuskiego zaangażowania, kanclerz Republiki Federalnej Niemiec Helmut Schmidt zaproponował prezydentowi V Republiki Valéry Giscardowi d’Estaing utworzenie nowej instytucji odpowiedzialnej za utrzymywanie stabilności walutowej. W krótkim czasie obaj politycy wystąpili z propozycją utworzenia Europejskiego Systemu Walutowego. 13 marca 1979 roku zainicjowano powstanie ESW, którego celem stało się stworzenie strefy stabilności walutowej w Europie⁸. System zakładał ścisłą koordynację polityki monetarnej, ekonomicznej i budżetowej krajów ówczesnej Dziewiątki oraz ustalał dopuszczalny zakres wahań kursów. Funkcjonowanie Europejskiego Systemu Walutowego zapewniały trzy elementy instytucjonalne – Europejska Jednostka Walutowa (ECU), mechanizm ustalania i stabilizowania wzajemnych kursów wymiennych walut (ERM) oraz mechanizm kredytowy⁹.

i ratyfikowany żaden traktat, który stałby się bazą dla realizacji planu. Ważną przyczyną porażki raportu Wernera było również to, że przewidywał on centralizację polityki budżetowej. W praktyce oznaczałoby to zrzeczenie się suwerennych uprawnień narodowych do kształtowania tej polityki, w tym podatków, na rzecz nowej instytucji ponadnarodowej. Kraje EWG nie były gotowe do takiej rezygnacji. Stąd też, przy tworzeniu Unii Gospodarczej i Walutowej w latach dziewięćdziesiątych zastosowano podejście bardziej realistyczne, rezygnując z centralizacji polityki budżetowej. Szerzej: L. Oręziak, *Euro. Nowy pieniądz*, Warszawa 2003; J. Borowiec, *Unia ekonomiczna i walutowa. Historia, podstawy teoretyczne i polityka*, Wrocław 2001.

8 W. Abelshauser, *Die Erblast des Euro – eine kurze Geschichte der Europäischen Währungsunion*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 43, 2010, s. 41. Por.: *Agreement of 13 March 1979 between the central banks of the Member States of the European Economic Community laying down the operating procedures for the European Monetary System*, Compendium of Community Monetary Texts, Luxembourg 1979, s. 55–66.

9 *Resolution of the European Council on the establishment of the European Monetary System (EMS) and related matters (Brussels, 5 December 1978)*, Compendium of Community Monetary Texts, Luxembourg 1979, s. 40–43.

Status ECU, którego nazwa pochodziła od nazwy średniowiecznej monety francuskiej *ecu d'or*, na której widniał król i tarcza z lilią¹⁰, definiowały dokumenty założycielskie ESW. Jego wartość była określona według koszyka walut państw Wspólnot Europejskich. Udziały procentowe walut w koszyku szacowane były na podstawie wkładu danego kraju w tworzenie produktu krajowego brutto oraz handlu zagranicznego WE jako całości. Waluta każdego państwa członkowskiego miała w ramach ESW swój kurs centralny w stosunku do ECU. Kursy centralne służyły do wyznaczania siatki parytetów, a więc dwustronnych kursów stałych, wokół których kursy rynkowe walut ESW mogły oscylować w ramach przyjętych przez system progów odchyień. W trakcie funkcjonowania ESW bilateralne kursy centralne były zmieniane wielokrotnie, jednak powolne przechodzenie krajów ESW do antyinflacyjnej polityki pieniężnej przyczyniło się do wzrostu stabilności monetarnej w ramach systemu pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych nie dokonano w systemie żadnych zmian kursów centralnych. Rozwiązanie to okazało się jednak porażką wynikającą nie tyle z faktu stworzenia fundamentalnych czynników zapewniających stabilność kursów, ile z wielkiej determinacji tych państw, które dążyły do przyspieszenia procesu integracji walutowej, głównie Francji, która była największym propagatorem idei wspólnoty walutowej. Niedokonywanie zmian kursów centralnych przyczyniło się ostatecznie do utrwalenia różnic pomiędzy krajami członkowskimi, co poskutkowało poważnym kryzysem walutowym systemu jesienią 1992 roku, w konsekwencji którego dokonano dewaluacji pesety hiszpańskiej i escudo portugalskiego, zawieszono udział lira włoskiego, zaś funt brytyjski został z ESW całkowicie wycofany¹¹.

Mimo trudności, jakie przechodził ESW na przełomie ostatnich dwóch dekad XX wieku, system można ocenić pozytywnie, gdyż przyczynił się do wyraźnego spadku stopy inflacji we wszystkich krajach członkowskich. Jednak jego skuteczność krytykowana była przez Francję. Republika uważała, iż system wzmacnia różnice pomiędzy członkami – warunek przeprowadzania interwencji na rynku dewizowym przez bank centralny kraju o walucie, której grozi

¹⁰ J. Kulischer, *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*, t. 1, Warszawa 1961, s. 332.

¹¹ A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001, s. 34–49; T. Kubin, *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Katowice 2007, s. 111–116.

dewaluacja, i bank centralny tego kraju, którego waluta jest w systemie najsilniejsza, zdecydowanie faworyzował bowiem RFN. Marka zachodnioniemiecka była najmocniejszą walutą w systemie i niewątpliwie oparcie całego modelu funkcjonowania ESW o nią przyczyniło się do sukcesu stabilizacji walut europejskich¹², ale to właśnie budziło sprzeciw Paryża dążącego do wyrównania wpływów politycznych i gospodarczych w Europie (a w dalszej przyszłości także do przejścia roli lidera)¹³. Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, że kurs *Bundesbanku* uważany był za zbyt restrykcyjny, co miało uniemożliwiać rozwój ekonomiczny państw członkowskich EWG. Stąd Francja stała na stanowisku, iż korzystniejsze od Europejskiego Systemu Walutowego byłoby wprowadzenie jednolitego pieniądza na obszarze całej Dwunastki. Wprawdzie oznaczałoby ono rezygnację z własnej niezależności walutowej, ale przyczyniłoby się do osiągnięcia suwerenności monetarnej WE, bez konieczności podporządkowywania niemieckiemu dyktatowi w tej dziedzinie¹⁴.

Obok argumentów walutowych francuscy dyplomaci podnosili także kwestie gospodarcze. Przywódcy V Republiki byli zdania, że powołanie wspólnoty monetarnej wpłynie korzystnie na rozwój ekonomiczny ich kraju, a także szerzej – całego kontynentu. Oprócz wyeliminowania kosztów związanych z wymianą walut, UGW miała bowiem przyczynić się do likwidacji ryzyka kursowego i uniemożliwić stosowanie konkurencyjnej dewaluacji na obszarze Wspólnoty¹⁵. Choć wprowadzenie europejskiego pieniądza wywoływało wiele dyskusji, nie tylko wśród polityków, ale także wśród całego społeczeństwa, powszechnie przeważała opinia, iż UGW będzie dobrodziejstwem dla gospodarki francuskiej, w szczególności zaś dla rolnictwa, które znajdowało się w kryzysie ze względu na ciągłe zmiany kursów walut¹⁶. Nie mniejsze znaczenie miał fakt, że wspólnota walutowa mogła osłabić sąsiada zza wschodniej granicy, doprowadzić do jeszcze

12 E. Thiel, W. Schönfelder, *Ein Markt – eine Währung: Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Baden-Baden 1994, s. 25.

13 L. Oręziak, *Unia gospodarcza i walutowa – perspektywy ustanowienia do końca XX w. i wpływ na kształt Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 1995, s. 48.

14 P. Boniface, *La France est-elle encore une grande puissance?*, Paris 1998, s. 90.

15 A. Juppé, *Partenariat ou protectorat? Réponse à Zbigniew Brzezinski: États-Unis et Europe*, „Commentaire”, nr 92, 2000–2001, s. 739.

16 A. Szeptycki, *Francja czy Europa? Dziedzictwo generała de Gaulle’a w polityce zagranicznej V Republiki*, Warszawa 2005, s. 201.

silniejszego włączenia go w nurt polityki europejskiej oraz umożliwić kontrolę nad prowadzoną przez Bonn strategią gospodarczą.

Niemcy przyglądali się francuskiej debacie z dużym zainteresowaniem, tym bardziej, że razem z zachodnim sąsiadem mieliby tworzyć trzon współpracy walutowej, ale rozumieli projekt unii gospodarczo-walutowej w inny sposób – z jednej strony jako metodę na ugruntowanie ich mocnej pozycji na kontynencie, z drugiej zaś jako zamach na symbol niemieckiego odrodzenia po klęsce II wojny światowej. Wprowadzenie wspólnego pieniądza łączyło się bowiem z wycofaniem z obiegu walut narodowych, co dla mieszkańca republiki bońskiej oznaczało rozstanie z gwarantującą stabilność gospodarczą marką niemiecką¹⁷. W obu tych państwach panowało także przekonanie, że tak daleko idąca integracja, której filarami będą sąsiedzi znad Renu, niekorzystnie odbije się na prowadzonym przez nich dialogu i przyczyni się wręcz do utrudnienia zjednoczenia Europy¹⁸.

Mimo rozbieżnych oczekiwań i obaw społecznych, integracja gospodarczo-walutowa przyczyniła się do rozkwitu współpracy niemiecko-francuskiej. Od połowy lat osiemdziesiątych XX wieku kanclerz RFN i prezydent V Republiki wielokrotnie występowali ze wspólnymi inicjatywami na forum WE, a tandem potrafił skutecznie przeciwstawić się inicjatywom innych państw (szczególnie Wielkiej Brytanii i krajów południowych).

Znaczenie dwustronnej kooperacji w wymiarze ekonomiczno-walutowym zostało podkreślone podczas 51. szczytu francusko-niemieckiego zorganizowanego z okazji 25 rocznicy podpisania Traktatu Elizejskiego, gdzie przywódcy państw podjęli decyzję o stworzeniu wspólnej rady ds. gospodarczych i finansowych. Gremium, w którego skład wchodzić mieli odpowiedzialni za te dziedziny polityki wewnętrznej ministrowie oraz szefowie *Bundesbanku* i *Banque de France*, miało odpowiadać za koordynację polityki budżetowej, nadzorować politykę gospodarczą i strategię obu państw w tej materii, sprawdzać politykę walutową w wymiarze wewnętrznym, europejskim i międzynarodowym oraz koordynować współpracę obu krajów z innymi instytucjami¹⁹. Dodatkową

¹⁷ *Es gibt kein Zurück*, „Der Spiegel” z 09.12.1991.

¹⁸ M. Schumann, *L'Europe des incertitudes*, „Revue des deux mondes”, nr 4, 1997, s. 38.

¹⁹ *51ème Sommet franco-allemand. Protocole additionnel au Traité de l'Elysée portant création d'un Conseil franco-allemand économique et financier*, Paris le 22 janvier 1988, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: <http://www.>

moc bilateralną kooperacja zyskała także, gdy w styczniu 1985 roku przewodniczącym Komisji Europejskiej został Jacques Delors, bliski współpracownik Mitterranda.

Na przełomie 1987 i 1988 roku propozycję powołania banku centralnego dla wszystkich państw Wspólnoty przedstawił prezydent Francji. Idea zyskała aprobatę u partnera zza wschodniej granicy i stała się przedmiotem obrad Rady Ministrów WE, która w czerwcu 1988 roku przyjęła dyrektywę znoszącą ograniczenia w transakcjach finansowych do 1 lipca 1990 roku. Decyzja miała przełożyć się na zmniejszenie kosztów związanych z wymianą walut w handlu między państwami EWG²⁰.

W styczniu 1988 roku premier Édouard Balladur ogłosił oficjalne memorandum w sprawie stworzenia Europejskiego Banku Centralnego. Francuski szef rządu zakładał konieczność przystąpienia wszystkich krajów do Europejskiego Systemu Walutowego tak, aby powiodła się realizacja planu zmniejszenia różnic pomiędzy członkami EWG. Memorandum zawierało plan działań, jakie należy wykonać, aby cel ten urzeczywistnić, a należały do nich m.in. współdziałanie w ramach polityki walutowej i ekonomicznej, zamiana wspólnego pieniądza w walutę rezerwową EWG, a także zwiększenie zaangażowania państw w ramach rynku finansowego. W przedstawionym dokumencie Balladur podkreślił również konieczność utrzymania jednolitego przedziału wahań kursowych całej Dwunastki²¹.

Celem, jaki przyświecał francuskim politykom, którym swojego wsparcia udzielił również minister finansów Republiki Włoskiej Giuliano Amato, było osłabienie niemieckich wpływów na proces powstawania UGW, a jednocześnie zwiększenie znaczenia polityki francuskiej w tej dziedzinie²².

Koncepcja Pałacu *Matignon* została przyjęta w Zachodnich Niemczech z zainteresowaniem, ale dyplomaci bońscy nie zamierzali rezygnować

leforum.de/artman/publish/article_461.shtml, cyt. dalej: www.leforum.de (dostęp z dnia: 11.11.2013).

²⁰ K. Kołodziejczyk, *Geneza wspólnej waluty euro*, Warszawa 2000, s. 50.

²¹ É. Balladur, *Mémoire sur la construction monétaire européenne*, ECU 3, 1988, s. 17–20. Por.: F. Renard, *La proposition de création d'une banque centrale communautaire*. M. Balladur veut accélérer la construction de l'Europe monétaire, „Le Monde” z 08.01.1988.

²² A. Richard, *Une position française*, [w:] P. Jacquet (dir.), *La France, l'Allemagne et l'Union monétaire européenne*, Paris 1990, s. 66–67.

z możliwości decydowania o kształcie wspólnej polityki pieniężnej. Dlatego też 20 stycznia 1988 roku minister Hans-Dietrich Genscher przedstawił przed Parlamentem Europejskim ideę stworzenia wspólnoty walutowej i banku centralnego EWG, którą uściślił w pięciostronicowym memorandum z 26 lutego 1988 roku²³. O ile szefowi francuskiego rządu chodziło przede wszystkim o zmniejszenie niemieckiej dominacji w polityce finansowej Wspólnoty i Europejskim Systemie Walutowym, o tyle szef resortu spraw zagranicznych Niemiec zaproponował budowę EBC na wzór właśnie niemieckiego *Bundesbanku*²⁴. Ponieważ idea Genschera była zaskoczeniem dla ministra finansów RFN Gerharda Stoltenberga, ten postanowił przedstawić własną wizję przyszłej integracji, której celem miała stać się w pierwszym etapie konwergencja gospodarcza, a dopiero w późniejszym czasie unia walutowa²⁵. W opracowaniu przedstawionym 17 marca 1988 roku szef resortu finansów opowiedział się za pogłębieniem współpracy w ramach polityki walutowej i zacieśnieniem współdziałania banków centralnych państw członkowskich EWG²⁶. Stanowisko Stoltenberga poparł prezes banku federalnego Niemiec Karl Otto Pöhl, co doprowadziło do wybuchu politycznego konfliktu, bowiem obaj autorzy oczekiwali, iż ich idee zostaną omówione na forum WE. Ponieważ jednak Genscher był fachowcem o większym wyczuciu polityki europejskiej i relacji międzynarodowych, to właśnie jego koncepcja, a nie Stoltenberga, stała się tematem obrad specjalnie powołanego komitetu, który pod przewodnictwem szefa Komisji Europejskiej miał opracować plan realizacji Unii Gospodarczo-Walutowej²⁷.

²³ P. Kalka, *Rola RFN w rozwoju integracji...*, s. 121–123; S. Plóciennik, *Europejska integracja gospodarcza w polityce RFN (1949–2000)*, Wrocław 2004, s. 200; *Le ministre ouest-allemand des affaires étrangères pour une banque centrale européenne*, „Le Monde” z 01.03.1988.

²⁴ *Genscher will Signal für Währungsunion setzen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 27.02.1988.

²⁵ M. Marshall, *The Bank. The Birth of Europe's Central Bank and the Rebirth of Europe's Power*, London 1999, s. 82.

²⁶ *Stoltenberg: Währungsunion erst auf lange Sicht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 18.03.1988.

²⁷ W trakcie dyskusji nad przyszłym raportem komitetu najsilniejsze kontrowersje występowały pomiędzy jego przewodniczącym Delorsem a prezesem *Bundesbanku* Pöhlem, który był jednym z członków tego gremium. M. Marshall, *The Bank. The Birth of Europe's Central Bank...*, s. 83.

Podobnie jak w RFN, tak i we Francji toczyła się intensywna dyskusja nad projektem przyszłej unii. Do jej zwolenników należeli wspomniany François Mitterrand oraz Jacques Delors. Negatywne nastawienie do koncepcji prezentowali zaś minister finansów Pierre Bérégovoy oraz prezes banku centralnego V Republiki Jacques de Larosière popierający brytyjską kontrpropozycję wprowadzenia tzw. twardego ECU (*hard ECU*), które w bliskiej perspektywie miało stać się walutą obowiązującą razem z walutami narodowymi i dopiero w przyszłości przekształcić się w jedyną walutę Wspólnoty²⁸. Zaangażowanie wybranego powtórnie na stanowisko prezydenta François Mitterranda spowodowało zmianę podejścia Bérégovoy'a i de Larosière'a, którzy ostatecznie poparli wizję integracji gospodarczo-walutowej według pomysłu Delorsa²⁹.

Oczekiwania obu państw wypośrodkować starali się byli przywódcy Valéry Giscard d'Estaing i Helmut Schmidt. W lutym 1988 roku wystąpili oni z propozycją powołania komitetu, którego zadaniem stałoby się opracowanie kształtu przyszłej unii monetarnej³⁰. Ich oferta, podobnie jak koncepcje Balladura i Genschera stały się następnie tematem obrad Rady Europejskiej w Hanowerze w dniu 28 czerwca 1988 roku, której uczestnicy podjęli decyzję o powołaniu gremium odpowiedzialnego za stworzenie projektu UGW³¹.

Siedemnastoosobowy komitet, na którego czele stanął przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors miał za zadanie przygotować konkretne propozycje etapowej realizacji UGW³². Raport przedstawiony został 12 kwietnia 1989 roku i zgodnie z jego tekstem UGW miała wprowadzić cztery swobody (swobodny przepływ usług, kapitału, ludzi i towarów) oraz ostatecznie usztywnić kursy walut poszczególnych państw członkowskich EWG, aby

²⁸ L. Müller, „*Hard-Ecu*” – *Sackgasse zur Europäischen Wirtschafts – und Währungsunion*, „Europa-Archiv”, Folge 8, 1991, s. 247–254; P. Bofinger, *Der Hard-Ecu führt auf einen unproduktiven Umweg*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 28.03.1991.

²⁹ B. Mucha-Leszko, *Strefa euro. Wprowadzenie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*, Lublin 2007, s. 98.

³⁰ F. Crouigneau, *La Banque centrale européenne vue par MM. Schmidt et Giscard d'Estaing*, „Le Monde” z 24.02.1988.

³¹ P.H. Loedel, *Deutsche mark politics. Germany in the european monetary system*, London 1999, s. 97–98.

³² L. Oręziak, *EWG w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 6, 1991, s. 66–67.

doprowadzić do powołania w kilka lat później wspólnej waluty³³. Wdrożenie europejskiego pieniądza wymagałoby zaś koordynacji i współpracy dwunastu gospodarek narodowych celem osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stabilizacji cenowej, możliwie najwyższej stopy zatrudnienia oraz wyrównania poziomu życia.

Wedle raportu, przyszła unia miała stanowić zbiór suwerennych i odrębnych pod względem politycznym, gospodarczym oraz kulturowym państw, połączonych zadaniem stworzenia wspólnoty ekonomicznej i walutowej. Zdecydowano, że dla zabezpieczenia tej kulturowo-politycznej różnorodności nieodzowne będzie powołanie autonomii decyzyjnej w sprawach ekonomicznych oraz osiągnięcie równowagi pomiędzy kompetencjami krajów Dwunastki a organami Wspólnoty. Zgodzono się, że wprowadzenie zasad Unii Gospodarczej i Walutowej wymagać będzie zmian traktatowych oraz modyfikacji w ustawodawstwie państw członkowskich.

W raporcie stwierdzono także konieczność przekazania kompetencji decyzyjnych krajów Wspólnoty dotyczących dziedziny polityki walutowej oraz makroekonomicznej na rzecz EWG – uznano bowiem, iż stworzenie unii walutowej ściśle związane będzie z prowadzeniem jednolitej polityki monetarnej, której wykonywanie powinno zostać powierzone wyłącznie jednemu ciału decyzyjnemu³⁴. Natomiast w przypadku unii gospodarczej uznano, że decyzje mogą pozostać w sferze działania państw członkowskich, choć z zachowaniem przyjętych w ramach polityki walutowej reguł makroekonomicznych. W sprawie podziału kompetencji i zasad podejmowania decyzji ustalono, że najważniejsze znaczenie ma zasada subsydiarności podkreślająca, że decyzje winny być podejmowane na możliwie jak najniższym szczeblu, natomiast organy wspólnotowe powinny decydować jedynie w tych przypadkach, kiedy jest to nieodzowne.

Istotną częścią raportu stały się informacje odnoszące się do kwestii instytucjonalnych. Zarządzanie unią gospodarczą i walutową wymagało bowiem

³³ Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community, Annex II*, Luxembourg 1989, s. 235.

³⁴ Treść Raportu Delorsa: Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Luxembourg 1989, s. 11–43. Por.: „Europa-Archiv”, Folge 10, 1989, D 283–304 oraz *Drei-Stufen-Plan*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 18.04.1989.

stworzenia ram instytucjonalnych, które umożliwiłyby podejmowanie decyzji i wykonywanie ich na szczeblu wspólnotowym w tych obszarach ekonomii, które miały bezpośrednie znaczenie dla funkcjonowania wspólnego obszaru gospodarczego. Powołanie nowej instytucji oznaczałoby efektywne zarządzanie gospodarką, właściwie osadzoną (*properly embedded*) w procesie demokratycznym. Zgodnie z wysuniętym wnioskiem, że jednolita polityka monetarna nie może być rezultatem niezależnych decyzji podejmowanych przez banki centralne państw członkowskich, autorzy raportu zaproponowali powołanie nowej, federacyjnie zorganizowanej instytucji, która mogłaby nosić nazwę Europejski System Banków Centralnych (*European System of Central Banks, ESBC*)³⁵. ESBC byłby odpowiedzialny za prowadzenie polityki monetarnej zarówno wśród krajów Wspólnoty jak i wobec państw trzecich. Posiadając całkowitą autonomię system działałby zgodnie z zapisami traktatu, opierając się na jednej instytucji centralnej i wszystkich narodowych bankach centralnych Wspólnoty. W fazie końcowej swojego funkcjonowania ESBC byłby odpowiedzialny za tworzenie i wprowadzanie w życie polityki monetarnej oraz za zarządzanie polityką wymiany walut z krajami trzecimi – banki centralne państw członkowskich byłyby upoważnione do prowadzenia polityki monetarnej zgodnej z wytycznymi systemu oraz instrukcjami wydanymi przez instytucję centralną.

W sprawie polityki gospodarczej stwierdzono, że ramy instytucjonalne dla jej funkcjonowania zostały określone już w Traktacie Rzymskim, rozdzielającym zadania pomiędzy Parlament Europejski, Radę Ministrów, Komitet Walutowy, Komisję oraz Trybunał Sprawiedliwości. Nowy traktat nie musiałby więc tworzyć dla realizacji unii ekonomicznej nowej instytucji, choć z pewnością konieczne okazałoby się uzupełnienie zadań stojących przed wymienionymi organami o te związane z funkcjonowaniem UGW. Tu również autorzy raportu zawarli opis kryteriów ogólnych, polityki konkurencji i jednolitego rynku, wspólnotowej polityki odnoszącej się do zagadnień polityki regionalnej i strukturalnej oraz polityki makroekonomicznej.

Komitety Delorsa zaprezentował także działania, których podjęcie było konieczne aby powołać unię gospodarczą i walutową. Integracja w tej dziedzinie miała zostać osiągnięta na przestrzeni kilku lat poprzez realizację, rozumianych jako jedność, trzech etapów, z których każdy miał być zakończony istotną

³⁵ Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Chapter II, Section 4, Institutional arrangements. Report on Economic and Monetary...*, s. 27.

zmianą w funkcjonowaniu Wspólnoty. Stwierdzono, iż decyzja o rozpoczęciu pierwszego etapu oznaczać będzie gotowość do przeprowadzenia wszystkich trzech. Uznano, że I faza powinna się rozpocząć najpóźniej 1 lipca 1990 roku, a więc w dniu, w którym uprawomocni się dyrektywa Rady Ministrów w sprawie pełnej liberalizacji przepływu kapitałów. W czasie jej trwania miało nastąpić zwiększenie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich WE, aby doprowadzić do jak największego ujednolicenia sytuacji gospodarczej na terenie całego obszaru. W sprawie udziału w tworzeniu Unii Gospodarczej i Walutowej podkreślono, że wprowadzie istnieje jedna Wspólnota, niemniej nie wszystkie jej państwa członkowskie uczestniczyły w tworzeniu nowego pola integracji od początku – jak zaznaczono, konsensus w sprawie ostatecznych celów oraz udział w instytucjach powinny być podtrzymywane, niemniej w pewnym stopniu należy umożliwić tym krajom elastyczną realizację warunków i terminów poszczególnych zadań.

II faza wprowadzania UGW miała rozpocząć się już po wejściu w życie nowego traktatu. Na tym etapie stworzone miały zostać podstawowe organy i struktura unii, umożliwiające jej całkowitą realizację w etapie ostatnim. Konieczna stałaby się reorganizacja systemu instytucjonalnego i zapoczątkowanie procesu wspólnego podejmowania decyzji gospodarczych. W dziedzinie ekonomii określono nowe obowiązki stojące przed Parlamentem Europejskim, Radą Ministrów, Komitetem Walutowym oraz Komisją. Na polu makroekonomicznym za najważniejszy cel uznano osiągnięcie stabilnego wzrostu, wprowadzenie precyzyjnych reguł w sprawie deficytu budżetowego i sposobów jego finansowania, a także prowadzenia aktywnej polityki międzynarodowej z ramienia Wspólnoty na obszarze gospodarczym i walutowym. W sferze monetarnej za najistotniejsze przyjęto powołanie Europejskiego Systemu Banków Centralnych, obejmującego wszystkie wcześniej stworzone instytucje i ich funkcje. Jego zadaniem byłoby na tym etapie przede wszystkim przygotowanie zasad i stopniowe przejmowanie uprawnień w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej.

Etap III UGW miał rozpocząć się wraz z przejściem do nieodwołalnie usztywnionych kursów walut i przekazaniem na szczebel Wspólnoty narodowych kompetencji dotyczących dziedziny polityki gospodarczej i monetarnej, a następnie zastąpieniem wszystkich walut narodowych jednym wspólnym pieniądzem. W dziedzinie ekonomicznej zaplanowano dalszy wzrost znaczenia polityki regionalnej i strukturalnej – uznano, że procedury obowiązujące

w ramach Wspólnoty powinny stać się wiążące oraz stwierdzono, iż Wspólnota powinna przejść odpowiedzialność w dziedzinie reprezentowania jej interesów na forum kontaktów międzynarodowych. W sferze monetarnej przewidywano natomiast ogłoszenie nieodwołalnego usztywnienia kursów walutowych, przejście odpowiedzialności za formułowanie i prowadzenie polityki finansowej przez ESBC, zarządzanie przez system oficjalnymi walutami krajów trzecich oraz przygotowanie pod względem techniczno-organizacyjnym wprowadzenia wspólnej waluty.

Raport Komitetu Delorsa stał się przedmiotem obrad madryckiego posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 26–27 czerwca 1989 roku³⁶. W czasie szczytu uzgodniono, że Unia Gospodarcza i Walutowa będzie realizowana, a pierwszy jej etap rozpocznie się zgodnie z sugestią komitetu w dniu 1 lipca 1990 roku. Natomiast pozostałe etapy miały stać się przedmiotem dyskusji w trakcie Konferencji Międzyrządowej, nie podano jednak terminu rozpoczęcia jej prac. Jednocześnie szefowie państw i rządów przekazali pod decyzję odpowiednich organów, które środki będą konieczne dla zapoczątkowania I etapu UGW oraz dla prowadzenia prac przygotowujących Konferencję Międzyrządową³⁷.

Zgoda na rozpoczęcie konsultacji w sprawie stworzenia wspólnoty walutowej była na rękę Paryżowi (choć ubolewano, iż przywódcy Dwunastki nie określili daty początku negocjacji³⁸), koniec lat osiemdziesiątych XX wieku przyniósł bowiem obawy o przyszły kształt kontynentu. Przejęcie władzy przez Michaiła Gorbaczowa w ZSRR w 1985 roku i zapoczątkowane przez niego zmiany polityczno-gospodarcze, które doprowadziły do znacznych przewartościowań w krajach obozu komunistycznego powodowały nad Sekwaną strach przed możliwymi przeobrażeniami w państwach Europy Środkowej i Wschodniej i ich wpływu na Republikę Federalną Niemiec, jej stosunki z Niemiecką Republiką Demokratyczną, Francją i wszystkimi państwami Dwunastki. Pałac Elizejski upatrywał więc w unii ekonomiczno-monetarnej szansę na silniejsze zakotwiczenie Niemiec Zachodnich w systemie demokratycznym i ochronę

³⁶ *Neuer Schub*, „Der Spiegel” z 26.06.1989.

³⁷ *Europäischer Rat von Madrid*, „Bulletin der Europäischen Gemeinschaften”, nr 6, 1989, s. 11–12.

³⁸ M. Scotto, *L'Union économique et monétaire de l'Europe*. M. Dumas confirme la détermination de la France pour un nouveau traité, „Le Monde” z 29.07.1989.

przed mogącym odrodzić się nacjonalizmem lub opcją „własnej drogi” rozumianej jako rezygnacja z proeuropejskiego kursu.

Przemiany polityczne w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech, a przede wszystkim upadek muru berlińskiego w listopadzie 1989 roku wywołały strach przed nadejściem nowej ery w stosunkach międzynarodowych. Szczególne obawy rodziła wizja zjednoczenia podzielonej od końca II wojny światowej republiki niemieckiej, z którym wiązano możliwość odrodzenia się mocarstwowej pozycji państwa w sercu Europy. Wprawdzie jeszcze przed obaleniem żelaznej kurtyny we Francji pojawiały się głosy, że poszerzenie Wspólnot o teren NRD sparaliżuje ich funkcjonowanie, to już w styczniu 1990 roku przewodniczący Komisji Europejskiej stwierdził „Niemcy Wschodnie są szczególnym przypadkiem. Uzyskają one miejsce we Wspólnocie, jeśli tylko będą sobie tego życzyły” oznajmiając w ten sposób, że WE są gotowe do niemieckiej reunifikacji³⁹. Tymczasem *choc du plan de Kohl* wśród francuskiej klasy politycznej powodował, że szukała ona rozwiązań dla niechcianego i owianego strachem projektu zjednoczenia. Obawiano się, że Niemcy wybiorą jedną z trzech dróg – po pierwsze zrezygnują z dotychczasowych powiązań polityczno-gospodarczych i wykorzystując centralne położenie na kontynencie szukać będą nowych sojuszników; po drugie zaniechają współpracy w ramach Wspólnot lub, poprzez dążenie do hegemonii, doprowadzą do impasu ich funkcjonowania; po trzecie zaangażują się w integrację z krajami Europy Środkowej i Wschodniej doprowadzając do odrodzenia koncepcji *Mitteleuropy*, co niekorzystnie odbije się na działalności organizacji zachodnich. Choć część tych przypuszczeń wydawała się sobie przeczyć, wszystkie stanowiły świadectwo, że V Republika na powrót odczuwała lęk przed odradzającymi się, silnymi demograficznie i gospodarczo, Niemcami⁴⁰. Stąd – zdaniem paryskiej klasy politycznej – należało zrobić wszystko, by te nowe Niemcy przywiązać na stałe do systemu demokracji zachodnich. Sposobem na to mogła okazać się Unia Gospodarczo-Walutowa.

W obliczu zachodzących zmian nie dziwi więc fakt, że Francja, wspierana przez pozostałe kraje Południa, dążyła do jak najszybszego rozpoczęcia Konferencji Międzyrządowej dotyczącej powołania UGW. Niemcy, którzy walczyli

³⁹ H. Wagner, *Reakcja Francji i Polski na zjednoczenie Niemiec. Wpływ na integrację europejską*, [w:] J. Drozd (red.), *Polsko-francusko-niemiecka współpraca w nowej Europie. Stan i perspektywy*, Warszawa 1993, s. 30.

⁴⁰ Tamże, s. 28–29.

o odzyskanie jedności, woleli jednak skoncentrować się na polityce wewnętrznej i przeciwni byli podejmowaniu jakichkolwiek kroków mogących utrudnić, bądź wręcz uniemożliwić reunifikację⁴¹. Tym bardziej, że na marzec 1990 roku zapowiedziane zostały pierwsze wolne wybory w NRD, na wynik których zachodni Niemcy politycy czekali z wielkimi nadziejami, a ożywiona dyskusja nad kontrowersyjnym pomysłem stworzenia wspólnej waluty mogła, w ich mniemaniu, odbić się niekorzystnie na wyniku głosowania i procesie zjednoczenia. Ostatecznie jednak, pod naciskiem zachodniego partnera⁴², kanclerz Helmut Kohl zgodził się na rozpoczęcie rozmów o powołaniu wspólnoty ekonomicznej i walutowej w trakcie szczytu w Strasbourgu w dniach 8–9 grudnia 1989 roku⁴³, co skłoniło część komentatorów politycznych do wysnucia tezy, iż szef rządu federalnego zrezygnował z marki niemieckiej, by uzyskać francuską zgodę na niemiecką reunifikację⁴⁴.

Istotnym wydarzeniem na drodze do powołania konferencji było spotkanie Rady Europejskiej, które odbyło się w stolicy Włoch już po zjednoczeniu Niemiec, w dniach 27–28 października 1990 roku. W jego trakcie podjęto decyzję o realizacji dwóch celów – unii gospodarczej, zwracającej szczególną uwagę na kwestie związane z funkcjonowaniem otwartego rynku, oraz unii walutowej, której głównym zadaniem na ten moment stało się powołanie instytucji skupiającej wszystkie banki centralne Wspólnoty. Podczas spotkania uzgodniono także, że II etap tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej rozpocznie się w dniu 1 stycznia 1994 roku⁴⁵. Decyzja podjęta przez przywódców państw Wspólnot (choć przy sprzeciwie brytyjskiej premier Margaret Thatcher⁴⁶) zyskała dużą aprobatę nad Sekwaną. Zdawano sobie sprawę, że rozpoczęcie

41 P. Kalka, *Rola RFN w rozwoju integracji...*, s. 139.

42 H. Védreine, *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée 1981–1995*, Paris 1996, s. 431; S. Płóciennik, *Europejska integracja gospodarcza...*, s. 191.

43 *Europäischer Rat erkennt Recht der Deutschen auf Einheit an*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 11.12.1989.

44 S. Parzymies, *Przyjaźń z rozsądku. Francja i Niemcy w nowej Europie*, Warszawa 1994, s. 194–195.

45 *Ohne Maske vorwärts*, „Der Spiegel” z 10.12.1990. Por.: B. Mucha-Leszko, *Strefa euro...*, s. 95.

46 C. Trean, *Un consensus s'est dégagé sur la nécessité d'une politique étrangère et de sécurité commune*, „Le Monde” z 30.10.1990; *Londres et l'union monétaire*, tamże.

negocjacji nad jednolitym rynkiem i walutą umożliwi zakotwiczenie państwa federalnego w systemie Wspólnot, a jednocześnie umożliwi odgrywanie przez francusko-niemiecki tandem przewodniej roli na kontynencie także w następnych latach⁴⁷.

Konferencja Międzyrządowa rozpoczęła się 15 grudnia 1990 roku i trwała przez cały następny rok, a więc w trakcie luksemburskiej i holenderskiej prezydencji. Szczególnie trudne negocjacje odbywały się w drugiej połowie roku, kiedy na czele Wspólnoty stanęła Holandia. Prace nad UGW zdecydowano się rozdzielić na kilka szczebli – na poziom szczytów głów państw i szefów rządów w ramach Rady Europejskiej, na poziom współpracy ministrów podczas odbywających się raz w miesiącu spotkań ministrów finansów (w ramach przyszłej Unii Gospodarczej i Walutowej), oraz szefów resortów spraw zagranicznych (w ramach unii politycznej), na poziom urzędników banków centralnych państw członkowskich oraz resortów finansów, oraz na poziom cotygodniowych spotkań ministrów spraw zagranicznych w sprawie unii politycznej⁴⁸. W rozmowach na każdym ze szczebli udział brali także członkowie Komisji Wspólnot Europejskich, choć nie dysponowali prawem weta odnośnie do porozumienia końcowego. Zadaniem Komisji było przestrzeganie, aby przedmiotem negocjacji była zarówno UGW, jak i unia polityczna.

W trakcie kolejnych miesięcy, gdy opracowywano projekt traktatu reformującego funkcjonowanie Wspólnot, wyłoniły się nowe, choć sprzeczne względem siebie, koncepcje sąsiadów znad Renu odnoszące się do współpracy walutowej – Francuzi uważali, że dokument powinien koncentrować się przede wszystkim na I etapie, Niemcy opowiadali się zaś za całościowym procesem powstawania UGW, aż do wprowadzenia jednej waluty dla wszystkich państw członkowskich. W efekcie żmudnych rozmów, 22 marca 1991 roku doszło do podpisania francusko-niemieckiego porozumienia, które zawierało zapis o konieczności dotrzymania terminów UGW, czyli zakończenia wszelkich prac związanych z przygotowaniem trzech faz unii do końca 1991 roku, ratyfikacji do końca 1992 roku, przedstawienia raportu o wynikach prac do końca 1996 roku i przejścia do fazy finalnej UGW, co bardziej odpowiadało delegacji niemieckiej niż

⁴⁷ P. Lemaitre, *Le Conseil européen a arrêté un calendrier balisant la voie vers l'Union économique et monétaire*, tamże z 30.10.1990.

⁴⁸ D. Dinan, *Ever closer union. An introduction to the european integration*, Palgrave Macmillan 1999, s. 137.

francuskiej⁴⁹. W tej dziedzinie ambicje V Republiki musiały jednak zostać zminimalizowane – zarówno prezydent Mitterrand, jak i minister spraw zagranicznych Roland Dumas zdawali sobie bowiem doskonale sprawę, że członków Wspólnoty nie uda się przekonać do koncepcji, wobec której oponować będą Niemcy. Dla obu polityków było jasne, że brak zgody prezesa *Bundesbanku* oznaczałoby fiasko przedsięwzięcia.

Francusko-niemieckie kontrowersje wokół wprowadzenia poszczególnych etapów oraz wspólnej waluty spowodowały, iż w pierwszej połowie 1991 roku rozmowy utknęły w martwym punkcie. Dopiero w drugim półroczu, dzięki zaangażowaniu w budowanie porozumień pomiędzy krajami w sprawie UGW holenderskiego premiera Ruuda Lubbersa, Konferencja Międzyrządowa na temat wspólnoty walutowej osiągnęła porozumienie, co umożliwiło zakończenie prac nad tekstem traktatu powołującego do życia Unię Europejską, której wspólnota ekonomiczno-monetarna miała stać się jednym z filarów.

2. Postanowienia Traktatu z Maastricht

Decyzje, na podstawie których powołano do życia Unię Gospodarczą i Walutową zostały zapisane w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym w Maastricht 7 lutego 1992 roku. Dokument rozpatrywał sprawy związane z funkcjonowaniem instytucji UGW, regulował zasady odnoszące się do prowadzenia narodowych polityk budżetowych, omawiał kwestię odpowiedzialności krajów za długi, wskazywał etapy tworzenia unii i kryteria, które muszą zostać spełnione, aby UGW mogła zostać zrealizowana, wreszcie poruszał kwestię koordynacji polityki ekonomicznej państw, m.in. zabraniał wszelkich ograniczeń związanych z przepływem kapitału i płatności w ramach UGW jak i w stosunkach z państwami trzecimi oraz zakazywał udzielania przez EBC lub banki centralne państw członkowskich pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom Wspólnoty czy rządów centralnym bądź regionalnym i nabywania bezpośrednio od nich przez EBC lub krajowe banki centralne ich papierów dłużnych. Państwa członkowskie miały starać się osiągnąć jak najmniejszy deficyt budżetowy oraz dążyć do jak największej niezależności ich banków centralnych.

⁴⁹ Genscher und Dumas dringen auf die rasche Währungsunion, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 23.03.1991.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską zawierał zapis o konieczności ustanowienia Europejskiego Instytutu Walutowego w chwili rozpoczęcia II etapu UGW. Instytut miał funkcjonować aż do momentu powołania Europejskiego Banku Centralnego, który miał przejąć wszystkie jego funkcje.

Postanowienia odnoszące się do funkcjonowania Europejskiego Systemu Banków Centralnych stanowiły jeden z najważniejszych problemów, który regulował Traktat z Maastricht. System miał być odpowiedzialny za utrzymywanie stabilności cen i wspieranie ogólnej polityki gospodarczej Wspólnoty. Model jego funkcjonowania oparto na zasadzie działania niemieckiego *Bundesbanku*. ESBC miał składać się z Europejskiego Banku Centralnego oraz podległych mu banków centralnych państw członkowskich. Struktura instytucjonalna miała opierać się na podobnych założeniach jak w Federalnym Banku Niemiec – na czele miały znajdować się Rada Prezesów oraz Dyrektoriat jako organy decyzyjne. Rada Prezesów, składająca się z członków Dyrektoriatu i prezesów banków centralnych państw systemu, miała mieć podobne uprawnienia jak jej niemiecki odpowiednik, a więc odpowiadać za prowadzenie polityki pieniężnej, włączając w to decyzje o wysokości stóp procentowych, wprowadzeniu wspólnego pieniądza czy ustaleniu celów polityki finansowej Wspólnoty i zasad potrzebnych do ich realizacji. Dyrektoriat, w którego skład wchodzić mieli przewodniczący, wiceprzewodniczący i czterech innych członków, miał zaś spełniać funkcję organu wykonawczego, wprowadzając uchwały Rady w życie⁵⁰.

Także w kwestii niezależności systemu funkcjonowanie ESBC oparto na modelu niemieckim – autonomią mieli dysponować członkowie Rady Prezesów. Podobnie jak w *Bundesbanku* przyjęto zasadę długich kadencji, które gwarantują prowadzenie niezależnej i stabilnej polityki finansowej przez długi okres czasu i zgodnie z zapisami niemieckimi również w ESBC i EBC kadencja członków Dyrektoriatu miała wynosić osiem lat, natomiast prezesów banków narodowych – przynajmniej pięć lat⁵¹. W statucie zapisano klauzulę o możliwości wyłącznie jednokrotnego wyboru na te stanowiska (zasada ta nie obowiązywała w RFN) i odpowiedzialności urzędników przed Trybunałem Sprawiedliwości (nie mogli więc zostać odwołani przez Radę Europejską, Komisję czy Parlament).

⁵⁰ J. Viebig, *Der Vertrag von Maastricht. Die Position Deutschlands und Frankreichs zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Stuttgart 1999, s. 437.

⁵¹ Tamże, s. 452.

Istotnym warunkiem uczestnictwa w kształtowaniu Unii Gospodarczej i Walutowej stało się także utrzymanie niezależności banku centralnego państwa członkowskiego oraz dostosowanie przepisów regulujących jego działalność do treści aktu ustanawiającego Wspólnotę Europejską jak i statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

Choć uregulowania odnoszące się do Europejskiego Systemu Banków Centralnych oparto na wzorze niemieckiego *Bundesbanku*, to – mimo początkowych obaw – zostały zaakceptowane przez kraje członkowskie. Największym przeciwnikiem niemieckiego modelu instytucji okazała się Francja przyzwyczajona do silnej zależności *Banque de France* od państwa⁵². V Republika dążyła do ograniczenia niezależności ESBC, wysuwając postulat wprowadzenia kontroli politycznej nad jego działalnością, poprzez nałożenie obowiązku przygotowywania raportów z działalności przez organy ESBC oraz postulat przyznania Komisji prawa do wydawania zaleceń Europejskiemu Bankowi Centralnemu⁵³. Z francuską propozycją Niemcy nie mogli się zgodzić argumentując, że zasada kontroli ograniczyłaby w znacznym stopniu regułę niezależności. Ostateczny kształt zapisów dotyczących funkcjonowania ESBC i EBC wskazuje, że RFN zdołała przekonać sąsiadów znaną z Renu do niezależności systemu od organów Unii Europejskiej⁵⁴.

Odpowiednie zapisy znalazły się w Traktacie z Maastricht także w odniesieniu do polityki ekonomicznej. Dyskusja nad zasadami jej funkcjonowania doprowadziła do kolejnych kontrowersji na linii Paryż–Bonn. Niemcy wychodzili z założenia, że Unia Europejska nie powinna prowadzić polityki makroekonomicznej. Jedynie ECOFIN miał stworzyć system koordynacji polityk narodowych. Francuzi przedstawiali skrajnie różne podejście uznając, iż Wspólnota musi stworzyć organ zarządzający polityką gospodarczą – funkcję tą mogłaby pełnić Rada Europejska razem z Radą Wspólnot. Rada Europejska miałaby odpowiadać za generalne wytyczne polityki gospodarczej, zaś Rada Wspólnot tworzyłaby zalecenia w stosunku do tych krajów, których polityka nie podąża za wytyczonymi celami.

⁵² M.-F. Garaud, P. Séguin, *De l'Europe en général et de la France en particulier*, Belfond 1992, s. 154–155.

⁵³ J. Viebig, *Der Vertrag von Maastricht...*, s. 253–254.

⁵⁴ Por.: P. Bofinger, *Braucht die gemeinsame Währung die Politische Union?*, „Internationale Politik”, nr 9, 1995, s. 43–48.

Ostateczny kształt przepisów odnoszących się do polityki gospodarczej odpowiadał interesom francuskim. Uznano bowiem, iż Rada Wspólnot opracowuje projekt ogólnych kierunków polityk gospodarczych krajów członkowskich i Wspólnoty, a następnie składa sprawozdanie Radzie Europejskiej, która na tej podstawie przyjmuje zalecenie określające ogólne kierunki. Uznano również, że w przypadku stwierdzenia niezgodności polityki gospodarczej państwa członkowskiego z ogólnymi kierunkami lub w przypadku stwierdzenia, że zagrażają one funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej, Rada może skierować do kraju członkowskiego niezbędne zalecenia.

Traktat podpisany 7 lutego 1992 roku zawierał również przepisy dotyczące polityki budżetowej, której spełnienie stanowiło jedno z najważniejszych wymogów realizacji UGW. Kryteria konwergencji, których realizacja stała się warunkiem uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej zostały określone następująco:

- należy osiągnąć wysoki stopień stabilności cen – stopa inflacji każdego kraju należącego do UGW nie może być wyższa niż 1,5% ponad średnią istniejącą w trzech państwach członkowskich, które mają najlepsze wyniki w dziedzinie stabilności cen;
- należy utrzymać stabilną sytuację finansów publicznych – deficyt budżetowy nie może być wyższy niż 3% wielkości PKB, natomiast dług publiczny nie może przekroczyć progu 60% PKB;
- należy uszanować zwykle marginesy wahań kursów walut przewidzianych mechanizmem wymiany walut ESW przez okres co najmniej dwóch lat nie dokonując dewaluacji w stosunku do waluty innego kraju członkowskiego;
- należy osiągnąć trwały charakter konwergencji uzyskanej przez państwo członkowskie i jego udział w mechanizmie wymiany walut europejskiego systemu walutowego. Średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa nie może przewyższyć poziomu 2% powyżej średniej nominalnej długoterminowej stopy procentowej w trzech państwach członkowskich mających najlepsze wyniki w tym obszarze⁵⁵.

⁵⁵ Kryteria zostały sprecyzowane w czterech artykułach załączonych jako Protokół do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. *Protocol on the convergence criteria referred to the Article 121 (ex Article 109j) on the Treaty establishing the European Community*, „Official Journal” z 10.11.1997.

Komisja oraz Europejski Instytut Walutowy zostały zobowiązane do składania sprawozdań Radzie celem kontroli nad przebiegiem realizacji czterech kryteriów konwergencji i postępów dokonanych przez państwa członkowskie w wypełnianiu ich zobowiązań w zakresie urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej. Sprawozdania miały określać, czy ustawodawstwa krajowe, w tym również statuty krajowego banku centralnego, zostały uzgodnione z traktatem i statutem ESBC. Na podstawie sporządzonych przez Komisję oraz EIW zapisów, Rada miała określać czy dane państwo członkowskie spełnia warunki uczestnictwa w UGW oraz czy większość z krajów Unii wykonuje te kryteria. Swoje ustalenia miała przekazywać Radzie złożonej z szefów państw i rządów. Rada miała najpóźniej do 31 grudnia 1996 roku większością kwalifikowaną zdecydować, czy główna część państw spełnia warunki przyjęcia wspólnej waluty i czy właściwe jest rozpoczęcie III etapu UGW. Jeśli Rada podjęłaby w tej sprawie decyzję pozytywną, miała określić datę rozpoczęcia ostatniego etapu wprowadzania wspólnej waluty. Do połowy 1998 roku Rada obradująca w składzie głów państw i szefów rządów miała potwierdzić większością kwalifikowaną, które z krajów są gotowe do przyjęcia euro.

Liczba państw, które miały znaleźć się w strefie wspólnej waluty, stanowiła poważny problem na linii Paryż–Berlin. Niemcy stały na stanowisku, iż obszar obowiązywania wspólnego pieniądza powinien być ograniczony do najsilniejszych krajów – tak, aby nowa waluta była jak najbardziej wiarygodna oraz mogła w przyszłości stawić czoło najsilniejszym światowym walutom – amerykańskiemu dolarowi czy japońskiemu jenowi⁵⁶. Stąd RFN popierała wprowadzenie euro jedynie w wybranych państwach Starej Europy, pomijając słabiej rozwinięte kraje południowe. Francuzi byli przeciwnego zdania bowiem uznawali, iż w przypadku, gdyby strefa euro została ograniczona do najsilniejszych gospodarek, Niemcy uzyskaliby dominującą pozycję w Unii. Dlatego też administracja paryska popierała włączenie do ostatniego etapu UGW także państw śródziemnomorskich, przede wszystkim Włoch i Hiszpanii⁵⁷. Ponadto francuscy politycy uważali, iż euro wprowadzi integrację europejską na wyższy, niespotykany dotąd nigdzie na świecie, etap integracji. Sądzone, że integracja monetarna stanie się impulsem, który pchnie

⁵⁶ G. Andréani, *Le rebond européen*, „Politique étrangère”, nr 1, 1999, s. 38.

⁵⁷ B. Stern, *Les banques italiennes se restructurent pour aborder l'Union monétaire*, „Le Monde” z 29.04.1997.

kontynent europejski naprzód⁵⁸, a jego mieszkańcy będą dopiero wtedy czuć się prawdziwymi uczestnikami życia polityczno-gospodarczego Unii Europejskiej⁵⁹. Ostatecznie udało się przeforsować francuską koncepcję.

3 maja 1998 roku Rada przedstawiła swoją decyzję w tej sprawie stwierdzając, że kryteria konieczne do wprowadzenia wspólnej waluty spełniły: Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia i Włochy. Dania i Wielka Brytania odrzuciły uczestnictwo w III etapie, Szwecja nie uzyskała rekomendacji Rady głównie ze względu na brak woli politycznej do realizacji kryteriów (nie uczestniczyła w ERM oraz nie doprowadziła do uzyskania niezależności banku centralnego), natomiast Grecja nie spełniła żadnego z czterech warunków, osiągając jedynie niezależność banku centralnego⁶⁰.

W protokole z listopada 1997 roku państwa członkowskie Unii Europejskiej stwierdziły, że Wielka Brytania nie będzie zmuszona do uczestnictwa w ostatnim etapie UGW. Zakładano jednak, że brytyjski rząd oraz parlament mogą w tej sprawie podjąć decyzję pozytywną (wyrażoną poprzez notyfikowanie Radzie chęci uczestnictwa w III fazie unii gospodarczo-walutowej). Do tego momentu jednak Zjednoczone Królestwo sprawować będzie politykę monetarną we własnym zakresie⁶¹. W sprawie Danii ustalono, iż będzie ona zwolniona z obowiązku uczestnictwa w finalnym etapie UGW, jeśli notyfikuje Radzie

⁵⁸ Prezydent Mitterrand użył takiego określenia już w trakcie przemówienia w Parlamencie Europejskim 25 października 1989 roku, podczas którego wypowiadał się na temat wstrząsów w Europie Wschodniej. Prezydent Francji proponował wówczas także powołanie wspólnego europejskiego banku oraz dalszej integracji w dziedzinie techniki, rolnictwa i finansów. *Discours de François Mitterrand devant le Parlement européen*, „Journal officiel des Communautés européennes” z 25.10.1989, s. 161–163.

⁵⁹ A. Juppé i S. Joly użyli wręcz określenia, iż mieszkańcy Europy, posługując się wspólną walutą będą „wiele razy dziennie (czuć się)... Europejczykami”. A. Juppé, S. Joly, *Entre quatre z'yeux*, Paris 2001, s. 302.

⁶⁰ *Council Decision of 3 May 1998 in accordance with Article 109j(4) of the Treaty (98/317/EC)*, „Official Journal” z 11.05.1998; *Convergence report 1998 (prepared in accordance with Article 109j(4) of the Treaty)*, „European Economy”, nr 65, 1998. Por.: K. Kołodziejczyk, *Geneza wspólnej waluty...*, s. 114–115.

⁶¹ *Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Treaty establishing the European Community*, „Official Journal” z 10.11.1997.

decyzję o nieprzystąpieniu⁶². Grecja uzyskała aprobatę Rady dopiero w połowie 2000 roku. 19 czerwca 2000 roku na szczycie w Santa Maria da Feira podjęto bowiem decyzję, iż z początkiem roku 2001 odwołane zostaną wszystkie derogacje dotyczące uczestnictwa Grecji w ostatnim etapie UGW ponieważ spełnione zostały przez nią kryteria konwergencji⁶³.

Wydaje się, że zapisy traktatowe odnoszące się do wysokości długu publicznego, którego spełnienie stanowiło jeden z warunków przystąpienia do wspólnej waluty, nie pozostawały bez znaczenia. W dniu, w którym Rada podejmowała decyzję o zakwalifikowaniu państw do II etapu UGW, jedynie Francja, Luksemburg i Finlandia nie przekraczały wartości zadłużenia o 60% PKB. Do wymaganej wartości najbardziej zbliżyły się Niemcy (61,3%) oraz Portugalia (62%). Rekordzistami zostały zaś Belgia i Włochy, gdzie stosunek długu publicznego do PKB wynosił odpowiednio 122,2% oraz 121,6%⁶⁴. Wprawdzie wysokość długu publicznego nie pozostawała tajemnicą w chwili sporządzania Traktatu z Maastricht, niemniej kraje członkowskie Unii zakładały, iż wszystkie państwa w możliwie krótkim czasie osiągną wymagany poziom. Można więc wysnuć wniosek, że zawarte w traktacie informacje miały stać się jedynie drogowskazem dla państw pragnących wprowadzenia wspólnej waluty. Zdawano sobie bowiem sprawę, iż zbyt restrykcyjne przestrzeganie zapisów odnoszących się do zadłużenia publicznego może na samym początku drogi wykluczyć większość krajów z procesu powstawania UGW. Było to o tyle istotne, że w momencie podpisywania TWE Wspólnota liczyła jedynie dwunastu członków, i odrzucenie większości z nich z powodu niespełnienia kryteriów konwergencji skazywałoby opracowywany przez lata projekt integracji walutowej na porażkę. Takie rozwiązanie odpowiadało interesom Francji, optującej za powołaniem UGW z możliwie jak największą liczbą członków, niemniej – pomijając interesy V Republiki – było ono szkodliwe dla koncepcji europejskiej integracji walutowej, albowiem opierało się na założeniu, iż także państwa nie spełniające wymogów konwergencji mogą uczestniczyć w procesie budowy UGW.

⁶² *Protocol on certain provisions relating to Denmark. Treaty establishing the European Community*, tamże.

⁶³ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Warszawa 2001, s. 741–742.

⁶⁴ *Council Decision of 3 May 1998 in accordance with Article 109j(4) of the Treaty (98/317/EC)*, „Official Journal” z 11.05.1998; *Convergence report 1998 (prepared in accordance with Article 109j(4) of the Treaty)*, „European Economy”, nr 65, 1998.

Ostatecznie więc niemieckie założenia odnoszące się do kwestii długu publicznego, które już w lutym 1991 r. zostały ogłoszone przez RFN, a opierały się na pomysle mówiącym, iż wysokość wydatków na inwestycje publiczne nie powinna być wyższa niż deficyt budżetowy, nie zostały zrealizowane⁶⁵.

Niemale znaczenie w toku rokowań nad przyszłym traktatem miała sprawa odpowiedzialności za długi – zgodnie z koncepcją niemiecką każdy z krajów członkowskich miał sam odpowiadać za swoje zadłużenie. Niemieckie stanowisko krytykowały Irlandia oraz państwa Europy Południowej przeżywające ciągle problemy gospodarcze. Grecja, Hiszpania i Portugalia domagały się wręcz przeznaczenia środków finansowych Wspólnoty na pokrycie ich długów⁶⁶. Stanowisko Bonn poparł jednak Paryż oraz kraje Europy Północnej argumentujące, iż EWG wyczerpała limit pomocy finansowej podwajając wysokość środków z funduszy strukturalnych. Ostatecznie ceną, jaką kraje członkowskie musiały zapłacić za twarde stanowisko wobec odpowiedzialności za długi uboższych krajów Europy, było stworzenie Funduszu Spójności⁶⁷. Mimo wszystko zasada, że państwa narodowe same odpowiadają za własne zadłużenie, została zagwarantowana w traktacie.

Przyjęcie powyższych norm odnoszących się do powstawania Unii Gospodarczej i Walutowej i zapisanie ich w Traktacie z Maastricht wymagało wiele wysiłku i wytrwałości ze strony państw członkowskich, szczególnie zaś Niemiec i Francji. W wielu kwestiach bowiem najważniejsi aktorzy europejskiej sceny przedstawiali odmienne koncepcje. Tak było w przypadku warunków konwergencji, których spełnianie było dla Republiki Federalnej Niemiec znakiem gotowości do wprowadzenia wspólnej waluty. Przeciwnego zdania była V Republika dążąca do utworzenia unii z jak największą liczbą państw członkowskich, bez względu na stopień spełnienia kryteriów z Maastricht⁶⁸. Dla RFN tworzenie unii walutowej „za wszelką cenę” nie wchodziło w grę – choć wprowadzenie wspólnego pieniądza nie miało doprowadzić do stworzenia w Unii Europejskiej elitarnego klubu, to państwa dążące do realizacji euro musiały spełniać ostre warunki konwergencji. Niemcy, dla których utrzymanie stabilnej waluty

⁶⁵ J. Viebig, *Der Vertrag von Maastricht...*, s. 355.

⁶⁶ Tamże, s. 312–313.

⁶⁷ Szerzej: T. Kierzkowski (red.), *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Warszawa 2009.

⁶⁸ J. Viebig, *Der Vertrag von Maastricht...*, s. 393–394.

i niskiego deficytu budżetowego stało się powodem rozkwitu gospodarczego po klęsce II wojny światowej, stawiały siebie za wzór do naśladowania. Jednak wyśrubowane kryteria, przede wszystkim zaś oparcie zasad funkcjonowania UGW na modelu niemieckim, nie odpowiadały Francji, obawiającej się hegemonii RFN w Unii. Stąd tak duże poparcie Paryża dla inicjatyw przedstawianych przez pozostałe stolice europejskie, które miały przyczynić się do zniesienia asymetrii pomiędzy państwami członkowskimi UE⁶⁹. Niemcy uważali także, że proces kwalifikacji członków UGW powinien być jak najbardziej obiektywny, czemu sprzeciwiali się Francuzi, dążący do możliwie maksymalnego upolitycznienia tego procesu. Dla paryskich polityków było jasne, że jedynie integracja monetarna wielu krajów o różnym stopniu rozwoju gospodarki może stać się przeciwwagą dla dominacji RFN. Ostateczny wygląd Traktatu z Maastricht stał się wynikiem kompromisu pomiędzy najważniejszymi graczami sceny europejskiej – Wielką Brytanią, Włochami, Hiszpanią, w szczególności jednak Francją i Niemcami – które, starając się zadowolić wszystkie strony, próbowały wprowadzić najlepsze ich zdaniem rozwiązania.

3. Etapy tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej

Zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z 26–27 czerwca 1989 roku, tworzenie UGW oficjalnie rozpoczęło się w dniu 1 lipca 1990 roku, a do najważniejszych zadań stojących w tej kwestii przed WE zaliczono likwidację barier w przepływie kapitału, pogłębianie współpracy krajów Dwunastki w ramach polityki pieniężnej, finalizację projektu jednolitego rynku europejskiego oraz doprowadzenie do możliwie jak najwyższego poziomu konwergencji gospodarczej. Dwa pierwsze cele zostały osiągnięte bez większych problemów. Zadanie trzecie udało się osiągnąć zgodnie z zaproponowanym terminem, w dniu 31 grudnia 1992 roku, choć należy przyznać, że wprowadzanie w życie rozporządzeń zmieniających prawo krajów członkowskich i ułatwiające tworzenie jednolitego rynku w wielu przypadkach przebiegało z opóźnieniem⁷⁰. Szczególnie trudne okazało się natomiast zadanie osiągnięcia wyższego poziomu konwergencji gospodarczej. Do końca trwania I etapu wszystkie cztery kryteria konwergencji

⁶⁹ A. Szeptycki, *Francja czy Europa?...*, s. 200.

⁷⁰ M. Lewitt, Ch. Lord, *The political economy of monetary union*, Macmillan Press 2000, s. 81.

udało się spełnić jedynie dwóm krajom – Luksemburgowi i Niemcom, natomiast Grecja, Portugalia i Włochy nie spełniały żadnego z nich. Pozostałe kraje członkowskie (w tym także nieznajdujące się jeszcze oficjalnie w Unii Europejskiej Austria, Finlandia i Szwecja) nie wykazywały problemów z utrzymywaniem stabilności cenowej, a co za tym idzie z podtrzymywaniem poziomu długookresowej stopy procentowej poniżej wartości referencyjnej, jednak trudności sprawiały im pozostałe kryteria mówiące o obniżeniu poziomu deficytu budżetowego do 3% PKB (w dniu rozpoczęcia II etapu UGW to kryterium spełniały jedynie Luksemburg i Irlandia) i zmniejszeniu długu publicznego do 60% PKB (w dniu 1 stycznia 1994 roku zadanie spełniały Francja, Finlandia, Luksemburg, Niemcy i Wielka Brytania)⁷¹.

II etap wprowadzania unii gospodarczo-walutowej rozpoczął się 1 stycznia 1994 roku i w dniu jego początku zarówno Francja, jak i Niemcy były pewne, że od powołania Unii Gospodarczo-Walutowej nie ma już odwrotu. Traktat nałożył na kraje członkowskie zadania, których realizacja miała być niezbędna, aby przejść do ostatniej fazy. W tym okresie nie zastanawiano się już, czy podejmować realizację integracji gospodarczej, lecz jak powinna ona ostatecznie wyglądać⁷². Dla rozwoju UGW na tym etapie ponownie najistotniejsze znaczenie miała ścisła współpraca pomiędzy Berlinem a Paryżem, choć jej przebieg daleki był od doskonałości. Każdy z partnerów miał inną wizję integracji w tej dziedzinie. Wprawdzie zapisy Traktatu z Maastricht stały się wyrazem kompromisu między sąsiadami znanymi z Renu, jednak oba państwa dążyły do nie zawsze komplementarnych celów. V Republika uważała unię walutową za niezmiernie ważne wyzwanie, ale nie chciała rezygnować z drugiego aspektu – unii gospodarczej, a w szczególności Wspólnej Polityki Rolnej, której reforma mogłaby niekorzystnie wpłynąć na funkcjonowanie francuskiego rolnictwa w dużej części opierającego się na pomocy z Brukseli⁷³. Tymczasem Niemcy dążyły do stworzenia stabilnego rynku wewnętrznego, a w dalszej kolejności wprowadzenia wspólnego pieniądza, który miałby nie tylko integrować kraje Dwunastki (a w przyszłości także nowe kraje członkowskie), ale także być

⁷¹ B. Mucha-Leszko, *Strefa euro...*, s. 103–104.

⁷² A. Richard, *Une position française...*, s. 67.

⁷³ P. François, M. Deneux, J.-P. Émorine (dir.), *Quelle réforme pour la politique agricole commune?*, Sénat, rapport d'information nr 466, strona internetowa francuskiego Senatu: http://www.senat.fr/rap/r97-466/r97-466_mono.html (dostęp z dnia: 11.11.2013).

poważnym konkurentem dla amerykańskiego dolara. Rząd federalny uważał także, iż warunkiem koniecznym w tej fazie budowania UGW powinna stać się realizacja przez wszystkie kraje Unii kryteriów z Maastricht, których spełnienie miało stać się warunkiem przejścia do finalnego etapu UGW. Niemieckie ambicje w tej kwestii studzone były przez Francję, która obawiała się, że część krajów WE nie będzie w stanie wypełnić wyśrubowanych kryteriów – choć zgodnie ze zdaniem prezydenta François Mitterranda nie mogła dopuścić do zawężenia UGW wyłącznie do siebie i Niemiec⁷⁴, ale jednocześnie zdawała sobie sprawę, że jedynie poprzez zagwarantowanie stabilności Dwunastki i wiarygodności wspólnego pieniądza, RFN będzie chciała wyrazić na niego zgodę⁷⁵.

II etap realizacji UGW oparto więc się na dwóch konkretnych zadaniach – osiągnięcia kryterium konwergencji gospodarczej przez wszystkie kraje członkowskie pragnące kwalifikacji do udziału w UGW oraz takiego technicznego przygotowania koncepcji UGW, aby zarówno pod względem instytucjonalnym, jak i polityki pieniężnej była ona w stanie wejść do etapu finalnego.

Wyraznym znakiem przejścia do II etapu było powołanie Europejskiego Instytutu Walutowego, na czele którego stanął belgijski ekonomista Alexandre Lamfalussy⁷⁶. Statut EIW został dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej jako jeden z protokołów. Zawierał on wykaz dwóch najważniejszych zadań stojących przed Instytutem, a zaliczono do nich wzmocnienie współpracy pomiędzy bankami centralnymi celem koordynacji ich polityki pieniężnej, podniesienia stanu konwergencji i zagwarantowania stabilności cenowej oraz rozpoczęcie prac nad utworzeniem ESBC i przygotowanie wprowadzenia jednolitej polityki pieniężnej i wspólnej waluty w ostatnim etapie UGW. Stworzenie EIW stanowiło ważne wyzwanie dla duetu francusko-niemieckiego, tym bardziej, że miał on stanowić

⁷⁴ F. Mitterrand, wywiad udzielony stacji Antenne 2 z 11.12.1991, strona internetowa francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych: http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=46&K=99888_3333&W=AUTEUR+PH+IS+%27mitterrand%27+AND+TEXTE+PH+WORDS+%27monnaie%27+ORDER+BY+DATE/Descend, cyt. dalej: www.diplomatie.gouv.fr (dostęp z dnia: 24.11.2013).

⁷⁵ A. Moravcsik, *The Choice of Europe: Social Purpose and the State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press 1998, s. 442–443.

⁷⁶ E.le Boucher, *La naissance de l'IME, prélude à la création d'une banque centrale commune aux Douze. Francfort, capitale de l'Europe monétaire*, „Le Monde” z 12.01.1994.

poprzednika Europejskiego Banku Centralnego, co do funkcjonowania którego oba państwa miały sprzeczne oczekiwania – V Republika, jako kraj tradycyjnie etatystyczny dążyła do oparcia jego działania o model francuski, gdzie *Banque de France* jest w pewnym stopniu zależny od władzy wykonawczej, tymczasem RFN przekonywała do wykorzystania modelu federalnego, gdzie *Bundesbank* jest instytucją w pełni autonomiczną⁷⁷.

29 października 1993 roku, w trakcie nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej w Brukseli (ostatniego przed oficjalnym przekształceniem WE w Unię Europejską) podjęto decyzję na temat siedziby Europejskiego Instytutu Walutowego oraz mającego go w przyszłości zastąpić Europejskiego Banku Centralnego⁷⁸. Propozycji ulokowania jego siedziby było kilka – Holendrzy i Brytyjczycy opowiadali się za Amsterdamem⁷⁹, Francuzi za Lyonem, Niemcy zaś za Frankfurtem nad Menem. Ostatecznie jednak partnerzy znad Renu zgodzili się wspólnie na trzecią opcję, co znalazło swoje odzwierciedlenie w dokumencie skierowanym do przewodniczącego Rady Europejskiej Jean-Luc Dehaene’a, w którym Paryż i Bonn przedstawili Frankfurt jako najlepszego kandydata. Wprawdzie początkowo administracja francuska odrzuciła propozycję niemieckiego miasta jako siedziby EIW, jednak w 1993 roku prezydent Mitterrand podjął decyzję o poparciu tej kandydatury. Liczył bowiem, iż ulokowanie tak ważnej instytucji we Frankfurcie ułatwi sąsiadowi ze Wschodu rozstanie się z marką⁸⁰. Propozycja zyskała przychyłność Rady Europejskiej i podjęto decyzję, że od dnia 1 stycznia 1994 roku EIW będzie mieć swoją siedzibę we Frankfurcie nad Menem⁸¹. Wybór miasta w Hesji spotkał się w Niemczech z nieskrywaną radością i stanowił potwierdzenie proeuropejskiej polityki rządu federalnego – kanclerz Helmut Kohl stwierdził wręcz, że jest szczęśliwy z faktu, że siedziba EIW, a w następnych latach EBC, znajdować się będzie we

⁷⁷ M. Devoluy, *Monnaie unique et federalism budgétaire*, [w:] M.-T. Bitsch (dir.) *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes: une postérité pour le plan Schuman?*, Bruxelles 2001, s. 559.

⁷⁸ E. le Barochez, *L’institut monétaire européen sera installé à Francfort*, „Le Monde” z 31.10.1993.

⁷⁹ S. Płóciennik, *Europejska integracja gospodarcza...*, s. 235.

⁸⁰ H. Védrine, *Les mondes de François Mitterrand...*, s. 564.

⁸¹ *EG-Gipfelteilnehmer wollen über Währungsinstitut entscheiden*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 29.10.1993; *Der Sondergipfel soll der Gemeinschaft neuen Schwung geben*, tamże.

Frankfurcie nad Menem, podkreślając jak olbrzymie znaczenie decyzja o lokalizacji ma dla rozwoju Unii Gospodarczej i Walutowej oraz samej RFN⁸². Ważne było również, że była to pierwsza instytucja UE, która swą siedzibę miała mieć właśnie w Niemczech⁸³.

Osobną kwestię stanowił wybór przyszłego prezesa EBC. Dyskusja nad tym, kto powinien sprawować tę funkcję, przyczyniła się do powstania jednego z najważniejszych konfliktów pomiędzy Francją a Niemcami w dziedzinie polityki walutowej. Od spotkania Rady Europejskiej w Dublinie w dniach 13–14 grudnia 1996 roku, większość państw członkowskich UE – w tym i RFN – uważała, że posadę tę objąć powinien prezes Europejskiego Instytutu Walutowego – Wim Duisenberg. Jednak w październiku 1997 roku Francuzi wysunęli kandydaturę prezesa centralnego banku Francji Jean’a Claude’a Tricheta – Paryż chciał w ten sposób udowodnić, iż nie zamierza ulegać niemieckiej presji i dyktatowi w ramach UGW⁸⁴. Ponadto uważano, iż Niemcom wystarczyć powinien wybór Frankfurtu nad Menem na siedzibę EBC – obsadzenie stanowiska prezesa banku miano więc zostawić Francuzom⁸⁵, tym bardziej, że powoływano się na ustną umowę między kanclerzem Helmutem Kohlem a nieżyjącym już François Mitterrandem, zgodnie z którą siedzibą EBC miał zostać Frankfurt a nie Lyon, w zamian za to, iż pierwszym szefem banku zostanie Francuz⁸⁶.

Do ostatecznej walki, która rozegrała się 3 maja 1998 roku, stanęło więc dwóch kandydatów, bowiem do ostatnich godzin przed szczytem przewodzący Unii Brytyjczycy nie wypracowali kompromisu w tej sprawie. Holendra Wima Duisenberga popierało dziesięć państw przystępujących do unii walutowej, gubernatora *Banque de France* Tricheta faworyzował jedynie prezydent Chirac. Dla Niemców

⁸² „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 16.11.1993, s. 1112.

⁸³ *Sommet extraordinaire des Douze à Bruxelles le vendredi 29 octobre 1993. Le poids de Francfort*, „Le Monde” z 31.10.1993.

⁸⁴ J. Bielecki, *Reputacja euro w grze*, „Rzeczpospolita” z 15.12.1997.

⁸⁵ R. Graham, H. Simonian, *Prospects for the Franco-German relationship: The Elysée-Treaty and after*, „AICGS Policy Report”, [Washington (D. C.), American Institute For Contemporary German Studies, Johns Hopkins University], nr 4, 2003, s. 7. Tekst raportu dostępny także w formie elektronicznej na stronie American Institute For Contemporary German Studies: <http://www.aicgs.org/documents/frgerm2003.pdf>.

⁸⁶ J. Bielecki, *Duisenberg zapowiada rezygnację*, „Rzeczpospolita” z 08.02.2002.

wybór był prosty – jedynie Duisenberg był ich zdaniem w stanie realizować taką politykę monetarną, która gwarantowałaby sukces Unii Gospodarczej i Walutowej. Gubernator holenderskiego banku był bowiem zwolennikiem twardej dyscypliny w dziedzinie finansów. Jego kontrkandydat uzyskał natomiast pełne poparcie swoich rodaków. Ostatecznie, po wielogodzinnych negocjacjach, podjęto decyzję satysfakcjonującą każdą ze stron, iż funkcję prezesa EBC obejmie Duisenberg, natomiast po czterech latach, tzn. w połowie ośmioletniej kadencji, po złożeniu „dobrowolnej dymisji” motywowanej wiekiem, jego miejsce zajmie Trichet⁸⁷. Niemiecka prasa zareagowała z niedowierzaniem – dotąd szef rządu federalnego zapewniał bowiem, że takie rozwiązanie jest sprzeczne z literą Traktatu z Maastricht. Podkreślano, że wypracowany kompromis podważa polityczną niezależność EBC i wiarygodność euro. Argumentowano, że obywatele RFN, których 60% odrzuca możliwość rezygnacji z marki, nie zaufają swojemu kanclerzowi, który „kuchennymi drzwiami” wprowadza szkodzące całej Unii rozwiązania. Mówiono także, że Duisenberg, uważany za uosobienie niezależnej polityki monetarnej, podpisał się pod narzuconą mu przez przywódców Wspólnoty datą złożenia dymisji, co podważa jego wiarygodność. Jak twierdzili eksperci, jeśli teraz zgodził się na francuskie rozwiązanie, w przyszłości także może ulec presjom Paryża choćby w sprawie obniżenia stóp procentowych⁸⁸.

Kompromis osiągnięty w sprawie nominacji prezesa EBC pomiędzy kanclerzem Kohlem a prezydentem Chirac’iem stał się podstawą do ostrej krytyki obu polityków. Zarzucano im obu, że dzielenie kadencji gubernatora Europejskiego Banku Centralnego ośmiesza politykę prowadzoną w ramach Unii Europejskiej⁸⁹. Z drugiej strony wypracowany kompromis pozytywnie wpłynął na notowania giełdowe – zarówno paryska, jak i frankfurcka giełda odnotowały wysokie wzrosty, co mogło świadczyć o tym, iż przedsiębiorcy są zadowoleni z podjętej decyzji odnośnie do stanowiska dyrektora EBC, a jednocześnie

⁸⁷ J. Kukułka, *Historia współczesna...*, s. 740. Jednak jeszcze na początku 2002 roku, już po wprowadzeniu euro do obiegu gotówkowego, zastanawiano się czy Duisenberg odejdzie ze stanowiska po czterech latach, czy też pracować będzie dalej, gdyż jeszcze pod koniec 2001 roku szef EBC przyznawał, że nie zamierza ustępować w 2002 roku. A. Middel, *Spekulationen über Duisenberg-Rücktritt*, „Die Welt” z 02.01.2002.

⁸⁸ J. Bielecki, *Nomiancja prezesa Europejskiego Banku Centralnego*, „Rzeczpospolita” z 04.05.1998.

⁸⁹ K. Kołodziejczyk, *Geneza wspólnotowej waluty...*, s. 117–118.

oczekują wprowadzenia wspólnej waluty⁹⁰. Z drugiej strony, kilka dni po wypracowaniu wspólnego stanowiska między Francją a Niemcami, Duisenberg stwierdził, że nieformalne ustalenia z prezydentem Chirac'iem na temat długości jego kadencji nie są wiążące i wcale nie oznaczają, iż będzie on sprawował swoją funkcję jedynie przez cztery lata⁹¹, co wywołało konsternację w Paryżu, gdzie czołowi dyplomaci pewni byli podjętych ustaleń. Ostatecznie Duisenberg potwierdził swoją rezygnację dopiero w lutym 2002 roku, gdy wspólna waluta weszła już z powodzeniem do obiegu gotówkowego⁹².

Dyskusja na temat stanowiska prezesa EBC była jednym z ostatnich poważnych problemów, które duet Francji i Niemiec musiał rozwikłać przed końcem II etapu UGW, bowiem jak ustalono w trakcie szczytu głów państw i szefów rządów w Madrycie w dniach 15–16 grudnia 1995 roku, miał się on zakończyć 31 grudnia 1998 roku. Decyzja ta podyktowana była podjętym jeszcze w trakcie trwania francuskiej prezydencji zobowiązaniem o wprowadzeniu wspólnej waluty najpóźniej w 1999 roku⁹³. Zgodnie z postanowieniem ogłoszonym na szczycie Rady Europejskiej w Cannes w dniach 26–27 czerwca 1995 roku i w Madrycie pół roku potem, III etap UGW miał rozpocząć się więc 1 stycznia 1999 roku. Trzy lata później wejść do obiegu miała wspólna waluta, natomiast najpóźniej w połowie 2002 roku miano wycofać z obiegu waluty krajowe⁹⁴. W trakcie madryckiego spotkania zgodzono się także, iż nowy pieniądz UE będzie nosić nazwę *euro*⁹⁵. Znalezienie odpowiedniego imienia nastroczało krajom Wspólnoty wiele problemów. Nazwa *ecu*, która odnosiła się do ECU jako jednostki monetarnej stanowiącej centralny element Europejskiego Systemu Walutowego, była definiowana jako koszyk walut państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Przeniesienie tego terminu na nową europejską walutę (co proponował Traktat

⁹⁰ A. Leparmentier, P.-A. Delhommais, *Malaise politique et confiance des marchés après le lancement de l'euro*, „Le Monde” z 06.05.1998.

⁹¹ Ph. Lemaitre, *Wim Duisenberg sème le doute sur la durée de sa présidence à la BCE*, tamże z 09.05.1998.

⁹² J. Bielecki, *Duisenberg zapowiada rezygnację...*

⁹³ *Wnioski prezydencji Rady Europejskiej, Cannes, 26–27 czerwca 1995*, strona internetowa Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=146&language=pl>, cyt. dalej: www.europarl.europa.eu (dostęp z dnia: 24.11.2013).

⁹⁴ *Wnioski prezydencji Rady Europejskiej, Madryt, 15–16 grudnia 1995 roku*, tamże.

⁹⁵ P. Georges, *Euro, morne monnaie*, „Le Monde” z 19.12.1995.

z Maastricht) nie zadowalało części państw członkowskich. Szczególnie RFN dążyła do zmiany nazwy *ecu* na inną, niekojarzącą się bezpośrednio z walutą będącą słabszą od marki niemieckiej. Dumni ze swojego pieniądza Niemcy nie wyobrażali sobie bowiem przyjęcia pieniądza kojarzącego się ze słabością państw członkowskich, w zamian proponując nazwę *franken*⁹⁶. Niemiecka propozycja nie znalazła aprobaty we Francji optującej za utrzymaniem zakorzenionego już *ecu*. W trakcie dyskusji pojawiały się także propozycje nazwy *gulden* lub *krone*⁹⁷. W listopadzie 1995 roku Niemcy przedstawili koncepcję nazwania nowej waluty *euro*, choć miała ona stanowić jedynie przedrostek dla nazw walut narodowych (np. *euro-marka*). Pomysł niemieckiego ministra finansów został jednak w trakcie szczytu głów państw i szefów rządów w Madrycie zastąpiony ideą używania samego sformułowania *euro*⁹⁸. Projekt uzyskał akceptację ze strony państw członkowskich, które doceniły prostotę i uniwersalność nazwy⁹⁹.

W czasie, gdy europejscy przywódcy debatowali nad imieniem dla wspólnego pieniądza, Europejski Instytut Walutowy przedstawił plan jego wprowadzenia proponując trzyletni okres przejściowy zaczynający się w dniu 1 stycznia 1999 roku, którego celem byłoby możliwie jak najlepsze przygotowanie wszystkich dziedzin gospodarek państw członkowskich do wprowadzenia euro. Pod koniec 1995 roku Europejski Instytut Walutowy został także zobowiązany do sporządzenia zasad polityki walutowej wobec tych państw członkowskich UE, które nie będą brać udziału w III etapie. EIW przedstawił swój raport rok później w Dublinie. Dokument stał się podstawą stworzenia rezolucji na temat budowy mechanizmu kursowego w ostatnim etapie UGW. Rezolucja o tzw. ERM II została zaś przyjęta w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Amsterdamie 17 czerwca 1997 roku¹⁰⁰.

⁹⁶ K. Kołodziejczyk, *Geneza wspólnotowej waluty...*, s. 95.

⁹⁷ „Euro” – *die neue Gemeinschaftswährung hat einen Namen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 16.12.1995.

⁹⁸ *Wnioski prezydencji Rady Europejskiej, Madryt 15–16 grudnia 1995 roku*, strona internetowa Parlamentu Europejskiego: www.europarl.europa.eu (dostęp z dnia: 11.11.2013).

⁹⁹ *Waigel: Die alten Währungsnamen auf den Euro-Banknoten vermerken*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 17.12.1995; H. de Bresson, Ph. Lemaitre, *Les Quinze baptisent „euro” la future monnaie unique*, „Le Monde” z 17.12.1995.

¹⁰⁰ *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact. Amsterdam 17 June 1997*, „Official Journal” z 02.08.1997, s. 5.

Z kolei Komisja Europejska zaprezentowała 31 maja 1995 roku, w formie tzw. *Zielonej Księgi*, najważniejsze zadania stojące przed Wspólnotą konieczne do przeprowadzenia w II etapie¹⁰¹. Raport przewidywał trzy fazy dochodzenia do wspólnej waluty. W fazie A miałyby powstać Europejski System Banków Centralnych i Europejski Bank Centralny oraz ogłoszony zostałby przewidywany termin wprowadzenia wspólnej waluty i lista państw, które znajdą się w III etapie. W fazie B miałyby nastąpić nieodwracalne usztywnienie kursów walut, lecz euro miałyby występować jedynie w formie bezgotówkowej. Faza C miałyby zaś przynieść wprowadzenie wspólnej waluty do powszechnego obiegu i zastąpienie nią walut narodowych¹⁰².

Decyzje te przyjęte zostały przez duet francusko-niemiecki bez większych rozbieżności. Jednak istotnym zadaniem stojącym przed tą parą stała się kwestia kryteriów, na podstawie których państwa członkowskie UE miały zostać dopuszczone do UGW, oraz zobowiązania, jakim musiały się one poddać po wprowadzeniu wspólnej waluty. W trakcie spotkania na szczycie, które odbyło się w Baden-Baden na jesieni 1995 roku już po wyborze Jacquesa Chiraca na stanowisko prezydenta V Republiki, kanclerz Niemiec podkreślił, iż nie będzie zgody ze strony RFN na złagodzenie któregośkolwiek z kryteriów konwergencji¹⁰³. Niedługo potem minister finansów RFN Theo Waigel przedstawił koncepcję opracowania zespołu reguł, jakie powinny obowiązywać państwa członkowskie UGW już po wprowadzeniu wspólnej waluty. Projekt Waigla, zatytułowany Pakt Stabilności, zakładał nałożenie automatycznych sankcji na ten z krajów UGW, który przekroczy zawarty w kryteriach z Maastricht 3% próg deficytu budżetowego¹⁰⁴. Propozycja ta uzyskała przychylność nad Sekwaną, choć francuscy politycy odrzucili ideę automatycznego nakładania kary za zwiększenie wymaganego deficytu¹⁰⁵. Zaproponowany przez szefa departamentu

¹⁰¹ *EU-Kommission legt Grünbuch zur Währungsunion vor*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 01.06.1995.

¹⁰² R. Hickel, *Die Euro-Währung. Notwendigkeit, illusionärer Zeitplan, Umstellungsrisiken*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 12, 1995, s. 1470–1481.

¹⁰³ A. Szeptycki, *Francja czy Europa?...*, s. 204–205.

¹⁰⁴ *Stabilitätspakt soll die Währungsunion sichern*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 11.11.1995.

¹⁰⁵ G. Ross, *Europe and the misfortunes of Mr. Chirac*, „French Politics and Society”, nr 2, 1997, s. 4–6.

finansów RFN projekt został dopracowany podczas dwustronnego szczytu francusko-niemieckiego 9 grudnia 1996 roku w Norymberdze, gdzie skupiono się m.in. na kwestiach gospodarczo-walutowych. Kanclerz Kohl i prezydent Chirac doszli wówczas do wniosku, że stworzenie „paktu stabilizacyjnego” dla strefy wspólnej waluty jest koniecznością, a swe wnioski przekazali sprawującej w drugim półroczu 1996 roku przewodnictwo w UE Irlandii¹⁰⁶.

Konkluzje ze spotkania francusko-niemieckiego tandemu zostały następnie przedstawione w trakcie spotkania szefów państw i rządów w Dublinie w dniach 13–14 grudnia 1996 roku, podczas którego ustalano kolejne zagadnienia dotyczące wspólnej waluty. Dubliński szczyt Rady Europejskiej przyjął francusko-niemiecką propozycję stabilizacji strefy wspólnej waluty, która na wniosek Francji nazwana została Paktem Stabilności i Wzrostu, a jej cel określono jako zapewnienie dyscypliny budżetowej na obszarze wszystkich państw Unii Gospodarczej i Walutowej¹⁰⁷. Podczas następnego spotkania Rady Europejskiej w Amsterdamie 17 czerwca 1997 roku przyjęto rezolucję umożliwiającą implementację założeń Paktu¹⁰⁸.

W 1997 roku przygotowania do inauguracji Unii Gospodarczej i Walutowej weszły w fazę krytyczną – jednak oprócz wprowadzenia euro do obiegu w dniu 1 stycznia 1999 roku, politycy francuscy (i wspomagający ich w tej kwestii dyplomaci austriaccy i portugalscy) opowiedzieli się za powołaniem organu, który koordynowałby proces realizacji wspólnej waluty. Uważali oni, że aby czerpać korzyści z integracji ekonomicznej, konieczne jest stworzenie instytucji nadzorującej tę dziedzinę współpracy. Stąd, powołując się na wspólne francusko-niemieckie ustalenia jeszcze z 1988 roku, gdy rozpatrywano za-inaugurowanie dwustronnej rady finansowej, wystąpili z propozycją utworzenia „rządu gospodarczego” dla strefy euro. Rada Euro, jak ta nowa instytucja miałaby się nazywać, działałaby – wedle słów francuskiego ministra spraw zagranicznych Huberta Védrine’a – stabilizująco na świat, w którym główną rolę odgrywa amerykański dolar¹⁰⁹. Podczas bilateralnego spotkania ministrów

¹⁰⁶ *Euro et CIG au menu du sommet de Nuremberg*, „Le Monde” z 08.12.1996; L. De-lattre, C. Trean, *MM. Chirac et Kohl adressent à leurs partenaires des propositions communes pour la réforme de l’UE*, tamże z 11.12.1996.

¹⁰⁷ „*Theo hat alles gegeben*”, „Der Spiegel” z 16.12.1996.

¹⁰⁸ *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997*, „Official Journal” z 02.08.1997.

¹⁰⁹ J. Kukułka, *Historia współczesna...*, s. 738.

finansów Theo Waigla i Dominique Strauss-Kahna w Münster 14 października 1997 roku, idea zyskała aprobatę, początkowo niechętnego postulatowi, wschodniego sąsiada Francji¹¹⁰, co przełożyło się na powstanie gremium, które zgodnie z ustaleniami Paryża i Berlina miało spotykać się jako nieformalna Rada Ministrów Finansów Strefy Euro przed posiedzeniami ECOFIN¹¹¹. Rada Euro zebrała się po raz pierwszy w Senningen w Luksemburgu 4 czerwca 1998 roku, aby opracować projekt zrównoważenia wpływów niezależnego EBC i jednocześnie poddania go kontroli politycznej¹¹², co we Francji i Niemczech uznane zostało jako duży sukces, choć w trakcie spotkania reprezentanci obu państw przedstawiali odmienne koncepcje co do porządku obrad, a także niezależności EBC¹¹³. Mimo rozbieżności podkreślano jednak, że Rada Euro umożliwi krajom strefy wspólnej waluty stworzenie przejrzystej strategii ekonomicznej i podejmowanie szybkich decyzji, dostosowanych do zmieniających się warunków międzynarodowych. Było to tym istotniejsze, że tylko jedenaście państw z Piętnastki miało przyjąć euro, co po planowanym na przyszłe lata wschodnim poszerzeniu Unii Europejskiej o trzynaście kolejnych państw, postawiłoby euroland w mniejszości wszystkich członków UE (choć zdawano sobie sprawę, że i te kraje dołączyłyby po kilku latach do strefy, jednak w okresie poprzedzającym to zdarzenie należało zagwarantować sprawną koordynację polityki walutowej)¹¹⁴. Dla V Republiki ważne było także stworzenie Rady Euro jako przeciwwagi dla Europejskiego Banku Centralnego, na wzór amerykańskiej Rezerwy Federalnej¹¹⁵.

W 1998 roku Europejski Instytut Walutowy oraz Komisja Europejska zostały ponownie zobowiązane do przygotowania raportów na temat stanu

¹¹⁰ *Paris et Bonn proposent la création d'un Conseil de l'euro*, „Le Monde” z 16.10.1997.

¹¹¹ A. Leparmentier, *L'Allemagne et la France jettent les bases d'un gouvernement économique*, tamże z 16.10.1997.

¹¹² J. Kukułka, *Historia współczesna...*, s. 740; H. de Bresson, *Comment fonctionnera et que fera le „conseil de l'euro”?*, „Le Monde” z 03.05.1998.

¹¹³ Ph. Lemaitre, *Escarmouches franco-allemandes lors de la première réunion de l'„Euro II”*, tamże z 06.06.1998.

¹¹⁴ A. Leparmentier, *Les „vertueux” de la zone euro rappellent Paris et Berlin aux réalités du pacte de stabilité*, tamże z 06.11.2002.

¹¹⁵ P. Moscovici, wywiad dla stacji France Inter z 07.11.2001, strona internetowa francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych: www.diplomatie.gouv.fr (dostęp z dnia: 11.11.2013).

przygotowań do wprowadzenia wspólnej waluty. EIW przedstawił Raport Konwergencji w dniu 24 marca 1998 roku, zaś Komisja Europejska dzień później¹¹⁶. Dokument przygotowany przez Komisję Europejską zawierał ocenę wypełnienia przez państwa członkowskie zarówno zagadnień z dziedziny prawodawstwa, jak i kryteriów gospodarczych. Zwrócono uwagę na dostosowanie statutów narodowych banków centralnych celem uczestnictwa w ESBC, integracji rynków gospodarczych, funkcjonowania ECU, stanu bilansu płatniczego i stabilizacji cen. Zgodnie z wynikami raportu Komisja przedstawiła jedenaście krajów, które pozytywnie wypełniły kryteria konwergencji. W skład tej grupy weszły: Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia i Włochy. Rekomendacji Komisji nie uzyskały Grecja i Szwecja. Grecja nie spełniała żadnego z kryteriów, natomiast Szwecja wypełniała wymogi inflacyjne, deficytu budżetowego (z 12,2% PKB w roku 1993 do 0,8% PKB cztery lata później) i długoterminowej stopy procentowej¹¹⁷. Wszystkie kryteria konwergencji spełniały natomiast Dania i Zjednoczone Królestwo, które jednak odmówiły uczestnictwa w ostatnim etapie UGW¹¹⁸. Choć duża część państw nie spełniała wymogu długu publicznego (mającego wynosić maksymalnie 60% PKB), to zdaniem Komisji Europejskiej kraje i tak wykonały olbrzymią pracę na drodze do realizacji tego kryterium¹¹⁹. Grupa państw uczestniczących w III etapie UGW została oficjalnie zatwierdzona na spotkaniu reprezentantów państw w dniach 2–3 maja 1998 roku¹²⁰. Europejski Instytut Walutowy wypełnił w ten sposób wszystkie swoje zadania kończąc działalność 31 maja 1998 roku, a w dniu 1 czerwca 1998 roku funkcjonowanie rozpoczął Europejski Bank Centralny. Początek pracy EBC został zainaugurowany przemową prezesa Duisenberga, który podczas uroczystej ceremonii przedstawił najważniejsze zadania stojące przed tą instytucją, Europejskim Systemem Banków Centralnych oraz wspólną walutą euro,

¹¹⁶ Ch. Hiller, *Die Woche der Vorentscheidungen für den Euro hat begonnen*, „Die Welt” z 24.03.1998.

¹¹⁷ J. Kukułka, *Historia współczesna...*, s. 741–742.

¹¹⁸ „Documents d’Actualité Internationale”, nr 10, 1998, s. 343–347.

¹¹⁹ M.M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej (1990–2002)*, Toruń 2004, s. 50–51.

¹²⁰ H. de Bresson, Ph. Lemaitre, *Onze pays sont confirmés dans la première vague de l’euro*, „Le Monde” z 03.05.1998.

której wprowadzenie 1 stycznia 1999 roku uznał za „więcej niż krok milowy w procesie integracji europejskiej”¹²¹.

Decyzja o ostatecznym wprowadzeniu euro w jedenastu państwach spotkała się za znaczną krytyką środowisk antyrządowych szczególnie w Niemczech, choć i we Francji środowiska antyunijne podnosiły głosy o odrzuceniu wspólnej waluty. Wedle badań Eurobarometru większość Francuzów opowiadała się za implementacją wspólnotowego pieniądza – 57% było na „tak”, 36% na „nie”. Obserwatorzy francuskiego życia politycznego podkreślali, że poparcie dla euro może spadać. Porównywali tę sytuację z okresem ratyfikacji Traktatu z Maastricht, co do którego początkowo większość mieszkańców wypowiadała się pozytywnie, lecz później jedynie niewielka przewaga głosów doprowadziła do zatwierdzenia jego zapisów¹²².

Tymczasem w Republice Federalnej debata wokół euro robiła się bardzo intensywna. Zaraz po ogłoszeniu listy państw wprowadzających euro, szerokim echem odbiła się inicjatywa *Pro D-Mark*, która za swój cel uznała odwołanie niemieckiej akcesji do unii walutowej. Lider ugrupowania Bolko Hoffmann argumentował, że nowy unijny pieniądz to fanaberia polityków, a jego wprowadzenie kosztować będzie same Niemcy 300 mld marek – tyle samo, ile stworzenie od 2 do 3 mln miejsc pracy. Podobne zdanie prezentował socjaldemokratyczny kandydat na kanclerza Gerhard Schröder, który twierdził, że wprowadzenie euro bez implementacji unii socjalnej, zrównania płac i likwidacji dumpingu podatkowego doprowadzi do pogorszenia sytuacji na niemieckim rynku pracy, co stało w znacznej sprzeczności z opinią Helmuta Kohla, który uważał, że realizacja UGW będzie wielkim sukcesem Piętnastki, a po kilku latach nikt nie będzie pamiętał ani wspominał marki¹²³.

Dyskusja na temat wprowadzenia euro rozpętała się także wśród ekonomistów. Profesor Peter Bofinger z Würzburga udowodniał, że Europejski Bank Centralny będzie najsilniejszym bankiem emisyjnym na świecie, bowiem żaden inny bank nie będzie niezależny od wpływów politycznych. Tymczasem Otto

121 Przemówienie wygłoszone przez W. Duisenberga, Frankfurt, 30.06.1998, strona internetowa Europejskiego Banku Centralnego: <http://www.ecb.int/press/key/date/1998/html/sp980630.en.html>, cyt. dalej: www.ecb.int (dostęp z dnia: 11.11.2013).

122 J. Jaffre, *La mise en place de l'euro s'accompagne de discordances entre Français et Allemands*, „Le Monde” z 03.05.1998.

123 M. Rybiński, *Eurowizja i upiór*, „Rzeczpospolita” z 04.05.1998.

Steiger i Gunnar Heinsohn, profesorowie z Bremy, twierdzili, że EBC będzie całkowicie pozbawiony samodzielności, gdyż obok 6 dyrektorów w radzie EBC zasiadać będzie także 11 prezesów banków narodowych, po części zależnych od swych rządów. Podkreślali także, że personel banku strefy euro liczył będzie wyłącznie 700 osób, co przy 11 tys. zatrudnionych przez *Bundesbank*, wydaje się liczbą bardzo skromną. Za czynnik źle wpływający na wiarygodność EBC ekonomiści uznawali także jego kapitał – 55 miliardów euro¹²⁴.

Debaty wewnętrzne nie zmieniły jednak zamiarów europejskich dyplomatów i pozostały bez wpływu na kalendarz wprowadzenia euro. Tak jak ustalono w trakcie spotkania w Dublinie w grudniu 1996 roku, finalny etap tworzenia UGW rozpoczął się 1 stycznia 1999 roku – tego dnia kursy między walutami narodowymi, które miało zastąpić euro, zostały zamrożone¹²⁵. W dniu rozpoczęcia niemieckiej prezydencji w Unii Europejskiej, na obszarze państw należących do UGW zniesiono obowiązującą dotąd jednostkę rozliczeniową ECU zastępując ją przyszłą wspólną walutą euro. Euro i ECU wymieniono w stosunku 1:1, natomiast kursy walut pomiędzy krajami członkowskimi zostały usztywnione i ustalone na wysokości obowiązującej dnia 31 grudnia 1998 roku (waluty państw europejskich stały się w ten sposób częściami składowymi wspólnego pieniądza). Zgodnie z wcześniejszymi postanowieniami, wszystkie rachunki i zobowiązania zostały automatycznie przeliczone na euro, natomiast instytucje finansowe zostały zobowiązane do przeliczania walut narodowych na nową wspólną walutę i na odwrót, w zależności od charakteru płatności¹²⁶. 1 stycznia 1999 roku Rada Unii Europejskiej zatwierdziła także kursy konwersji jedenastu walut krajów UE na euro¹²⁷. Kursy konwersji zostały ustalone zgodnie z kursami walut w stosunku do dolara amerykańskiego o godzinie 11.30 dnia 31 grudnia 1998 roku. O tej godzinie banki centralne krajów

¹²⁴ Tamże.

¹²⁵ *Presidency Conclusions, 13 and 14 December 1996*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/Press-Data/en/ec/032a0003.htm (dostęp z dnia: 17.11.2013).

¹²⁶ *Council Regulation No 1103/97 of 17 June 1997 on certain provisions relating to the introduction of the euro*, „Official Journal” z 19.06.1997, s. 1.

¹²⁷ Na początku realizacji III etapu UGW obszar euro rozciągał się na jedenaście państw członkowskich. Grecja dołączyła do tej grupy jako dwunasty kraj w dniu 1 stycznia 2001 roku po spełnieniu wymogów zawartych w programie przygotowawczym.

Unii Europejskiej przekazały bankowi centralnemu Belgii informację na temat kursu swojej waluty w stosunku do dolara amerykańskiego. W kolejnym etapie obliczono aktualny kurs ECU w stosunku do amerykańskiej waluty zgodnie z wagą walut narodowych, a następnie, na podstawie tej informacji, ustalono kursy konwersji walut narodowych na euro, które uznano za od tej pory niezmiennie. W sumie wymianie uległo 4,5 biliona euro w gotówce, a waluty narodowe wpłacone na konta bankowe na całym świecie przeliczono na ponad 10 bilionów euro¹²⁸.

W dniu rozpoczęcia III etapu UGW rządy krajów członkowskich powołały Prezesa, Wiceprezesa oraz pozostałych członków Zarządu Europejskiego Banku Centralnego. Natychmiast po powołaniu Zarządu, państwa UGW ustanowiły Europejski System Banków Centralnych oraz Europejski Bank Centralny, które 1 stycznia 1999 roku zainaugurowały swą działalność. W tym samym dniu działalność rozpoczął także Komitet Ekonomiczno-Finansowy, który zastąpił Komitet Walutowy i został odpowiedzialny za wydawanie opinii na żądanie Rady lub Komisji bądź z inicjatywy własnej dla tych instytucji, monitorowanie sytuacji gospodarczej i finansowej krajów członkowskich UGW i całej Wspólnoty oraz coroczne badanie sytuacji w dziedzinie przepływów kapitału i swobody płatności¹²⁹.

Wprowadzenie nowej jednostki walutowej wywołało mieszane uczucia u partnerów z obu stron Renu. Część obserwatorów podkreślała znaczenie nowego pieniądza dla przyszłości integracji europejskiej i zasługi obu państw dla osiągnięcia konwergencji. Zwracano uwagę, że wspólny pieniądz zakończy dywagacje na temat dyktatu niemieckiej marki, despotyzmu szefa *Bundesbanku* Hansa Tietmeyera czy polityki prowadzonej przez prezesa *Banque de France* Jean-Claude Tricheta¹³⁰. Zauważano także umacniającą się pozycję euro na rynkach i jego relację do dolara i jena¹³¹. Analityków cieszyły także wzrastające słupki poparcia dla euro w obu krajach – o ile we Francji były

¹²⁸ Strona internetowa Europejskiego Banku Centralnego: www.ecb.int (dostęp z dnia: 23.11.2013).

¹²⁹ Statut Komitetu Ekonomiczno-Finansowego został zamieszczony w *Council decision of 31 December 1998 adopting the Statutes of the Economic and Financial Committee (1999/8/EC)*, „Official Journal” z 09.01.1999.

¹³⁰ P.-A. Delhommais, *La fin du diktat monétaire allemande*, „Le Monde” z 05.01.1999.

¹³¹ Tenże, *Les marchés financiers internationaux plébiscitent l'euro*, tamże.

jednak tradycyjnie wysokie (około 60%), o tyle w Republice Federalnej wzrost zadowolonych z integracji walutowej do 43% uznany został za wielki sukces¹³². Pozytywne stanowisko przedstawiali także ministrowie finansów Francji i Niemiec – Dominique Strauss-Kahn twierdził, że zawiązanie unii walutowej to najważniejsze wydarzenie w historii Europy od upadku muru berlińskiego, a Werner Müller uważał, iż euro zmusi państwa strefy do koordynacji polityki gospodarczej¹³³.

Pojawiały się jednak także opinie kwestionujące znaczenie wspólnego pieniądza. Obawiano się czy nie będzie on miał wpływu na wzrost cen i stabilność europejskiego rynku. Podkreślano także, iż jego wprowadzenie może odbić się czkawką francusko-niemieckiemu tandemowi, gdyż każdy z partnerów oczekiwał od waluty spełnienia innych celów – Francja cieszyła się wprowadzie z mocnego startu, ale w dłuższej perspektywie oczekiwała osłabienia euro i nadania dzięki niemu nowych impulsów dla rozwoju gospodarczego, tymczasem Niemcy dążyły do utrzymania stabilnej i mocnej pozycji waluty¹³⁴. Kontrowersje wokół euro podsycił sam szef EBC Wim Duisenberg, który po raz kolejny powtórzył w wywiadzie dla dziennika „Le Monde”, że nie zrezygnuje ze swego stanowiska w połowie ośmioletniej kadencji, jak to miał w maju 1998 roku obiecać francuskiemu prezydentowi Jacquesowi Chiracowi¹³⁵. Wprawdzie rzecznik EBC przypominał, że wcześniej Duisenberg zapowiedział swoje ewentualne odejście przed końcem kadencji ze względu na wiek, ale wypowiedź prezesa ponownie uwidoczniła wciąż duże podziały polityczne między najważniejszymi partnerami tworzącymi euroland.

Konflikty na linii Paryż–Berlin oraz szeroko dyskutowane stanowisko Duisenberga nie miało jednak większego wpływu na plan implementacji jednolitej waluty. Ponieważ obszar euro obejmował dwanaście spośród piętnastu państw członkowskich Unii Europejskiej konieczne okazało się wprowadzenie reformy mechanizmu kursowego celem określenia relacji pomiędzy krajami strefy euro a państwami pozostającymi poza tym obszarem (Wielka Brytania, Dania, Szwecja). Już w trakcie spotkania głów państw i szefów rządów w Dublinie w grudniu 1996 roku uznano, iż najlepszym

¹³² A. Leparmentier, *Allemagne: l'abandon du mark accepté*, tamże z 31.12.1998.

¹³³ J. Bielecki, *Euro równe prawie dwóm markom*, „Rzeczpospolita” z 02.01.1999.

¹³⁴ *Paris will keinen starken Euro*, „Die Welt” z 06.01.1999.

¹³⁵ „La confiance ne tombe pas du ciel, il faut la gagner”, „Le Monde” z 31.12.1998.

rozwiązaniem tego problemu będzie stworzenie Europejskiego Mechanizmu Kursowego II (*European Rate Mechanism II*, ERM II), który został ostatecznie zatwierdzony w Traktacie Amsterdamskim, a wprowadzony w październiku 1997 roku. Zgodnie z zapisem, państwa kandydujące do ERM II miały oficjalnie ustalać kurs centralny swoich walut wobec euro i starać się utrzymać kurs rynkowy zbliżony do tej wartości przez co najmniej dwa lata. W tym czasie gospodarki krajów-kandydatów zostały zobowiązane do dostosowania się do warunków panujących w strefie wspólnej waluty. Aby to osiągnąć, kraje miały spełnić dodatkowe warunki (jak stabilizacja cen czy dobry stan finansów publicznych) oraz sprowadzić długoterminowe stopy procentowe do poziomu nieodbiegającego znacznie od obowiązującego w strefie euro. Rządy krajów ubiegających się o przyjęcie wspólnej waluty musiały więc prowadzić właściwą politykę gospodarczą, zachowując stabilny kurs własnej waluty¹³⁶.

Z pierwszym dniem stycznia 1999 roku, zgodnie z decyzją Rady z 3 maja 1998 roku, euro stało się wspólną walutą państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej¹³⁷. Okres przejściowy, w którym waluty narodowe i euro funkcjonowały równolegle, trwał od 1 stycznia 1999 roku do 1 stycznia 2002 roku. Po 1 stycznia 2002 roku waluty krajów Unii zachowały status prawnego środka płatniczego, ale już w rozumieniu stanowienia części składowej euro. Okres równoległego obowiązywania euro i walut narodowych w obiegu prywatnym miał trwać maksymalnie sześć miesięcy (do 1 lipca 2002 roku), przy czym ustalono, iż czas ten może zostać skrócony zgodnie z prawem krajów uczestniczących w UGW¹³⁸. I tak euro zastąpiło waluty krajowe w obiegu prywatnym już w ciągu dwóch następnych miesięcy – do końca lutego 2002 roku¹³⁹. Jako

¹³⁶ W. Majerkiewicz, *Jak działa ERM-2*, portal internetowy Narodowego Banku Polskiego, http://www.nbpportal.pl/pl/np/bloki/pieniaz/jak_dziala_erm2 (dostęp z dnia: 25.11.2013).

¹³⁷ *Council Regulation (EC) No 974/98 of 3 May 1998 on the introduction of the euro*, „Official Journal” z 11.05.1998, s. 1.

¹³⁸ J. Kukułka, *Historia współczesna...*, s. 741.

¹³⁹ J. Bielecki, *Najszybciej w Holandii. Różne terminy wycofania walut narodowych z obiegu*, „Rzeczpospolita” z 27.12.2001. Na temat przewidywanych pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku obaw i wyzwań stojących przed Unią Europejską w momencie wprowadzenia euro Por.: F. Franzmeyer, *Europa mit dem Euro – Herausforderungen an die Politik*, „Integration”, nr 3, 1998, s. 133–146.

pierwsza spośród nowych krajów członkowskich wspólną walutę wprowadziła Słowenia, co nastąpiło 1 stycznia 2007 roku, zaś w dwa lata później euro zostało wprowadzone na Słowacji¹⁴⁰.

Rozpoczęcie III etapu UGW w styczniu 1999 roku, a przede wszystkim wprowadzenie waluty euro do obiegu trzy lata później, z pewnością było wielkim sukcesem krajów europejskich, w tym szczególnie Francji, która nie tylko ustabilizowała własny pieniądź poprzez wprowadzenie polityki silnego franka, ale także zdołała przekonać Republikę Federalną do pozbycia się symbolu powojennego dobrobytu, czyli marki niemieckiej. Należy jednak pamiętać, iż oprócz manifestowanych przez francuską elitę ideałów o równości wszystkich państw i konieczności powołania UGW na obszarze całej Unii Europejskiej, najważniejszym czynnikiem determinującym jej zaangażowanie w proces powstawania wspólnoty gospodarczo-walutowej był strach przed niemiecką dominacją na kontynencie oraz konieczność obrony zarówno ekonomicznych, jak i politycznych interesów V Republiki¹⁴¹. Dla Niemiec decyzja o rezygnacji z własnej waluty okupiona została natomiast protestami społecznymi i zniechęceniem do integracji europejskiej, stanowiła jednak odpowiedź na francuską zgodę i zaangażowanie w proces jednoczenia Niemiec oraz włączania podzielonego wcześniej państwa do Wspólnot. Dla Niemców było bowiem przez całą ostatnią dekadę XX wieku jasne, iż jedynie przez połączenie niemieckiej reunifikacji z ideałami integracji europejskiej (m.in. dzięki wyrażeniu zgody na rozpoczęcie dwóch Konferencji Międzyrządowych dotyczących unii politycznej oraz gospodarczo-walutowej podczas szczytu w Strasbourgu w 1989 roku), będą w stanie wykazać swoje niegasnące zainteresowanie współpracą w ramach Wspólnot, a w ten sposób zniwelować francuskie lęki przed nową, silną Republiką Federalną¹⁴².

W obu państwach przez całe lata dziewięćdziesiąte XX wieku wielokrotnie wysuwano argumenty przeciwko wprowadzeniu euro. Sceptycy wskazywali, że nowy pieniądź przyczyni się do ograniczenia suwerennych uprawnień państwa, a nigdy wcześniej w historii nie było sytuacji, w której jedną walutę stosowano by na obszarze kilku krajów¹⁴³. We Francji podnoszono argumenty,

¹⁴⁰ *Euro na Słowacji – korona odchodzi*, „Gazeta Wyborcza” z 31.12.2008.

¹⁴¹ A. Szeptycki, *Francja czy Europa?*..., s. 207.

¹⁴² Por.: U. Guérot, *Die Bedeutung der deutsch-französischen Kooperation für den europäischen Integrationsprozess*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 3–4, 2003.

¹⁴³ J.-P. Vesperini, *L'euro et la souveraineté nationale*, „Espoir”, nr 117, 1998, s. 52–53.

że władzę nad rynkiem przejmą bezduszni technokraci skupiający się na wysokich wynikach gospodarczych, nie zaś na dobrobycie społecznym¹⁴⁴. W Niemczech natomiast, przeciwnie, obawiano się czy za mało restrykcyjny kurs EBC nie przyniesie liberalizmu gospodarczego i osłabienia wspólnej waluty, co do której oczekiwano, iż stanie się godnym następcą marki. W obu państwach podkreślano, że Unia Gospodarczo-Walutowa może doprowadzić do załamania francusko-niemieckiego tandemu, a także szerzej, do zahamowania integracji europejskiej w skali kontynentalnej, bowiem doprowadzi do wyodrębnienia wąskiego grona uprzywilejowanych państw strefy euro i znajdujących się poza jej granicami pozostałych państw UE oraz kandydatów do członkostwa¹⁴⁵.

Ostatecznie jednak obawy okazały się mocno przesadzone, bowiem korzyści ze wspólnej waluty okazało się być więcej, niż strat. Sami ministrowie finansów Hans Eichel i Laurent Fabius przyznali podczas dwustronnego spotkania pod koniec maja 2000 roku, że nowa waluta przyniosła całej Wspólnocie, jak i duetowi Paryża i Berlina więcej zysku niż początkowo przypuszczano. Jednocześnie szefowie resortów przyznali, że konieczne jest wzmocnienie europejskiej współpracy i intensyfikacja prac w ramach Rady Euro-11, organu złożonego z ministrów finansów wszystkich państw strefy, poważnie krytykowanego za niewielkie kompetencje. Fabius podkreślał, że konkretne propozycje w tej sprawie zapadną w czasie francuskiej prezydentury w drugiej połowie 2000 roku. Politycy z obu stron Renu byli także zgodni, iż szczególnie ważna jest współpraca decydentów politycznych i walutowych w zakresie kursów walutowych. W dniach poprzedzających spotkanie Fabius-Eichel doszło bowiem do interesującej dyskusji, w której głos w obronie euro zabrali prezydent Chirac, premier Lionel Jospin, prezes banku Francji Jean-Claude Trichet oraz szef *Bundesbanku* Ernst Welteke. Wszyscy byli zgodni, że UGW jest zbyt poważnym przedsięwzięciem, by dopuścić się niedociągnięć. Minister Fabius argumentował również, że jest zdecydowany wykorzystać wszelkie środki, aby zapewnić solidność i dynamikę jednolitej waluty, co w Berlinie zostało przyjęte z dużym zadowoleniem, bowiem podkreślało zaangażowanie zachodniego sąsiada w proces integracji

144 M. Schumann, *Le plus petit des Français*, „Revue des deux mondes”, nr 2, 1997, s. 17–18.

145 Tenże, *L'Europe des incertitudes*, „Revue des deux mondes”, nr 4, 1997, s. 38.

w tej dziedzinie i zdejmowało z Niemiec przynajmniej część ciężaru odpowiedzialności za sukces nowej waluty, której wprowadzenie przewidziano podczas szczytu powołującego do życia Unię Europejską¹⁴⁶.

4. Pakt Stabilności i Wzrostu

Regulacje zawarte w Traktacie z Maastricht, odnoszące się do prowadzenia przez państwa członkowskie Unii Gospodarczej i Walutowej odpowiedniej polityki ekonomicznej, były przez nie wielokrotnie krytykowane. Dlatego też niemieckie koła rządowe postanowiły opracować projekt dokumentu, który stałby się instrumentem służącym wdrażaniu podstaw UGW, a jednocześnie stanowiłby kodeks postępowania w ramach jednolitego rynku. Priorytety gabinetu federalnego zostały omówione szczegółowo w Pakcie Stabilności. Plan dokumentu, opracowany przez ministra finansów Theo Waigla, został przedstawiony przez rząd Niemiec w Bonn 10 listopada 1995 roku. Już w dniu jego prezentacji stwierdzono, że zadaniem paktu nie jest modyfikacja Traktatu z Maastricht, lecz wprowadzenie obowiązujących wszystkie kraje Wspólnoty zasad, które gwarantować będą jej stabilność gospodarczą¹⁴⁷. Zgodnie z niemiecką propozycją, państwa członkowskie UGW, już po wprowadzeniu euro, miały obowiązywać podobne kryteria, jakie zapisano w Traktacie z Maastricht. Najważniejszym elementem była dyscyplina budżetowa, która miała zostać zapewniona dzięki sankcjom finansowym, które zostałyby wysunięte wobec tych państw, które przekroczyłyby próg 3%, określony w kryteriach konwergencji jako maksymalny deficyt budżetowy. Plan zakładał, że kraje UGW powinny prowadzić politykę zrównoważonego budżetu, a deficyt powinien kształtować się najlepiej na poziomie 1% PKB. Te z państw, które przekroczyłyby 3% deficyt, miały wpłacać depozyt za każdy dodatkowy punkt procentowy. Depozyt został określony w wysokości 0,25% PKB¹⁴⁸.

Niemiecki projekt został pozytywnie przyjęty przede wszystkim przez rząd *Bundesbanku*, wywołał także zainteresowanie na europejskich salonach

¹⁴⁶ P. Rudzki, *Wzmacnianie roli Euro-II*, „Rzeczpospolita” z 31.05.2000.

¹⁴⁷ *Stabilitätspakt soll die Währungsunion sichern*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 11.11.1995.

¹⁴⁸ *Stabilitätspakt für Europa und Finanzpolitik in der dritten Stufe der WWU*. Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn 10.11.1995.

politycznych, choć nie brakowało państw, które nie zgadzały się z jego propozycjami¹⁴⁹. Krytyczna wobec planu Waigla była Francja, która zwracała uwagę na problem sankcji. Według bońskiej koncepcji konieczność wpłacenia depozytu miała być nakładana na państwo automatycznie po przekroczeniu progu 3%. Politycy francuscy sprzeciwiali się tej zasadzie uznając, że wszystkie sankcje powinny być nakładane po wcześniejszym omówieniu i podjęciu decyzji przez kraje Wspólnoty. Francuzi wychodzili bowiem z założenia, że polityka finansowa pozostaje domeną państwa, którego suwerenność byłaby z pewnością naruszona w przypadku wprowadzenia automatycznych kar¹⁵⁰. Ponadto V Republika przedstawiła kilka propozycji mających usprawnić działanie paktu. Najważniejszą z nich była koncepcja powołania Rady Stabilności i Wzrostu jako organu obradującego na szczepie głów państw i szefów rządów. Zamysłem Francuzów było osłabienie w ten sposób roli, jaką w UGW spełniać miał Europejski Bank Centralny¹⁵¹. Argument, iż Rada Stabilności i Wzrostu stanowić będzie uzupełnienie dla działalności EBC, nie przekonał niemieckich polityków obawiających się zachwiania niezależnością banku. Ostateczna decyzja w sprawie wyglądu Rady została podjęta w trakcie dwustronnego spotkania w Lyonie 12 marca 1997 roku, gdzie Francja i Niemcy podjęły decyzję, że organ będzie miał charakter wyłącznie konsultacyjny, co odpowiadało niemieckim interesom¹⁵².

W trakcie spotkania Rady Europejskiej w Dublinie w dniach 13–14 grudnia 1996 roku zdecydowano o przyjęciu zaproponowanego przez Niemcy dokumentu, ale na wniosek Francji miał on zostać zatytułowany Pakt Stabilności i Wzrostu¹⁵³. W czasie obrad przedstawiony został raport Rady ds. Finansów UE dla Rady Europejskiej, który zawierał zapis, że „właściwy stan finansów jest warunkiem *sine*

¹⁴⁹ S. Płóciennik, *Europejska integracja gospodarcza...*, s. 231–232.

¹⁵⁰ G. Ross, *Europe and the misfortunes of Mr. Chirac...*, s. 4–6; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 118–119.

¹⁵¹ F. Scheer, *Die Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für Europa*, „Integration”, nr 2, 1997, s. 54.

¹⁵² E. Thiel, W. Schönfelder, *Stabilitätspakt und Euro-X-Gremium – Die stabilitätspolitische Untermauerung der WWU*, „Integration”, nr 2, 1998, s. 66–76

¹⁵³ *Schlußfolgerungen des Europäischen Rates am 13 und 14 Dezember 1996 in Dublin*, „Internationale Politik”, nr 3, 1997, s. 88–105.

qua non utrzymania stabilnej sytuacji gospodarczej w Państwach Członkowskich oraz w całej Wspólnocie. (...) Zdrowe finanse państwa są zasadniczym warunkiem trwałego i nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego, a także wysokiego poziomu zatrudnienia”¹⁵⁴. Rada Europejska na spotkaniu w Dublinie podkreśliła znaczenie utrzymywania dyscypliny budżetowej, zaleciła ECOFIN przygotowanie analizy projektów dwóch rozporządzeń w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz poprosiła o przygotowanie rezolucji dotyczącej Paktu, która zostałaby oficjalnie przyjęta w trakcie szczytu w czerwcu 1997 roku. Ostatecznie dwa rozporządzenia (Rozporządzenie nr 1466/97¹⁵⁵ oraz 1467/97¹⁵⁶) zostały wydane przez Radę Unii Europejskiej 7 lipca 1997 roku i razem z Rezolucją Rady Europejskiej¹⁵⁷ wydaną 17 czerwca 1997 roku stworzyły Pakt Stabilności i Wzrostu¹⁵⁸.

Zgodnie z niemiecką wizją Pakt Stabilności i Wzrostu miał stać się zabezpieczeniem dla krajów będących w strefie euro przed nadmiernymi deficytami budżetowymi. Polityka fiskalna miała oddziaływać stabilizująco na gospodarkę jedynie dzięki działaniu tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury, uruchamianych m.in. poprzez spadek wpływów podatkowych czy zwiększenie wypłat z tytułu zasiłków dla bezrobotnych. Kraje członkowskie, z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnych, nie miały oddziaływać na gospodarkę za pomocą dyskrejonalnych środków polityki fiskalnej. Reguły zawarte w pakcie miały uniemożliwić rozluźnianie polityki finansowej w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, gdy chęć wykorzystania rosnących wpływów podatkowych

¹⁵⁴ *Przygotowania do trzeciego etapu unii ekonomicznej i walutowej. Raport Rady ds. Finansów UE dla Rady Europejskiej (przedstawiony na szczycie w Dublinie, 13–14 grudnia 1996 r.), „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 10, 1997, s. 32–33.*

¹⁵⁵ Rozporządzenie nr 1466/97 weszło w życie 1 lipca 1998 roku. *Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*, „Official Journal” z 02.08.1997.

¹⁵⁶ Rozporządzenie nr 1467/97 weszło w życie 1 stycznia 1999 roku. *Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*, tamże z 02.08.1997.

¹⁵⁷ *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997*, tamże z 02.08.1997.

¹⁵⁸ M. Siedel, *Beschluß- und Entscheidungsverfahren in der Wirtschafts- und Währungsunion: Rechtliche Aspekte*, „Integration”, nr 4, 1998, s. 199. Por.: H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, Warszawa 2009, s. 47–68.

do zwiększania wydatków mogła stać się szczególnie duża. Skoncentrowanie finansów publicznych miało umożliwić państwom członkowskim zapobieżenie cyklicznemu osłabianiu koniunktury ekonomicznej, przy jednoczesnym nieprzekraczaniu wartości referencyjnej relacji deficytu do PKB i tym samym uniknięcie wszczęcia wobec nich procedury nakładania sankcji.

Regulacje zawarte w Pakcie Stabilności i Wzrostu spotkały się z ostrą krytyką. Podkreślano, iż zastosowanie kar wobec państw nieprzestrzegających zaleceń paktu doprowadzi do zwiększenia nieporozumień pomiędzy krajami członkowskimi, bowiem o nałożeniu sankcji decydować będą państwa, których one dotyczą, co w praktyce oznacza, iż „grzesznicy będą oceniać grzeszników”¹⁵⁹.

Ostatecznie Pakt Stabilności i Wzrostu został przyjęty przez Radę Europejską w Amsterdamie 17 czerwca 1997 roku stając się częścią Traktatu z Maastricht. Jednocześnie podpisano także Rezolucję o Wzroście i Zatrudnieniu, która poruszała problem polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej¹⁶⁰. Rezolucja została przyjęta niejako na prośbę Francji – nowy, socjalistyczny premier Lionel Jospin obawiał się bowiem o przyszłość Wspólnoty, w tym także i V Republiki, zmagającej się z rosnącym bezrobociem¹⁶¹.

Natomiast w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu w dniach 12–13 grudnia 1997 roku podjęto decyzję na temat utworzenia Rady Stabilności. Ustalono, iż kwestie związane z unią ekonomiczno-walutową i jej wpływem na wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej będą omawiane na forum ECOFIN obradującym w składzie przedstawicieli wszystkich państw UE, zaś problemy związane z realizacją III etapu UGW rozpatrywane będą na forum państw uczestniczących w ostatniej fazie jej realizacji. Organ koordynujący politykę finansową krajów zainteresowanych wprowadzeniem wspólnej waluty miał odtąd nosić nazwę Rady Euro¹⁶². Zgodnie z żądaniami Francuzów, Rada Euro miała stać się przeciwwagą dla Europejskiego Banku Centralnego,

¹⁵⁹ W. Schaefer, *Der Streit um den Euro in zehn Thesen*, „Auszüge aus Presseartikeln”, nr 11, 1998, s. 8, [w:] J. Pietrucha, *Instytucjonalne dylematy przystąpienia do europejskiej UGW*, „Studia Europejskie”, nr 4, 1998, s. 73.

¹⁶⁰ R. Hickel, *Euro á la française? Ein „Blätter” – Streitgespräch zwischen Rudolf Hickel und Norbert Walter*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 7, 1998, s. 800–809.

¹⁶¹ J.-P. Vesperini, *L'euro et la souveraineté nationale*, „Espoir”, nr 117, 1998, s. 49–52.

¹⁶² *Polityka niemiecka: w cieniu wyborów i euro*, „Rocznik Strategiczny”, 1997/1998, s. 194.

i otrzymać prawo kierowania do EBC swoich wytycznych¹⁶³. W początkowej fazie istnienia Rady Euro politycy niemieccy wyrażali dużą nieufność wobec przedstawionych przez Francję propozycji, szczególnie tych odnoszących się do zaangażowania Rady w działalność EBC. Jednak z czasem Berlin przyznał, że funkcjonowanie Rady Euro ułatwia opracowywanie wspólnej polityki w ramach UGW oraz podejmowanie szybkich decyzji w ciągle zmieniających się warunkach ekonomicznych. Znaczenie Rady Euro zmieniało się na przestrzeni lat, a organ zwiększał swe uprawnienia. Istotną zmianą w działalności Rady Euro miał stać się protokół dotyczący jej funkcjonowania, który miał zostać dołączony do traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej.

Należy jednak zauważyć, że postanowienia zawarte w Pakcie Stabilności i Wzrostu były wielokrotnie naruszane przez państwa członkowskie UGW. Deficyty budżetowe Niemiec, Francji, Holandii, Grecji i Portugalii często przekraczały wymagany poziom 3% PKB, co doprowadziło do kuriozalnej sytuacji, kiedy to Komisja Europejska 13 stycznia 2004 roku złożyła skargę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na niepodjęcie działań przez Radę Unii Europejskiej wobec Francji i Niemiec¹⁶⁴, która mimo braku akceptacji ze strony dwóch trzecich państw członkowskich UGW, nie wszczęła procedury nakładania sankcji na oba państwa¹⁶⁵. Nagminne nieprzestrzeganie zapisów zawartych w Pakcie spowodowało, że kraje członkowskie zdecydowały się na wprowadzenie zmian ułatwiających realizację postanowień zawartych w dwóch rezolucjach. Ostatecznie 27 czerwca 2005 roku Rada UE przyjęła dwa nowe zarządzenia dokonujące zmian w tekstach rozporządzeń nr 1466/97 oraz 1467/97.

Rozporządzenie nr 1055/2005, które wprowadzało modyfikacje do Rozporządzenia nr 1466/97, zawierało zapis, iż średnioterminowe cele polityki budżetowej państw członkowskich powinny być zróżnicowane. Uznano, że wszystkie kraje UGW będą prezentować różne średnioterminowe cele, zgodne z ich sytuacją budżetową. Jednocześnie podkreślono, że poziom 3% PKB jest bezpiecznym poziomem deficytu budżetowego. Uwydatniono również znaczenie, jakie mają inicjatywy podejmowane przez państwo zarówno w trakcie dobrej koniunktury gospodarczej, jak i w czasie gorszej sytuacji

¹⁶³ J. Kukułka, *Historia współczesna...*, s. 740.

¹⁶⁴ A. Słojewska, *Bezprawny deficyt Francji i Niemiec*, „Rzeczpospolita” z 14.01.2004.

¹⁶⁵ H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia...*, s. 61–63; A. Słojewska, *Budżetowy podział w Unii*, „Rzeczpospolita” z 26.11.2003.

ekonomicznej. Wreszcie zwrócono uwagę na wprowadzanie reform strukturalnych, które zgodnie z sugestią Rady, miały przyczyniać się do uzyskiwania oszczędności w dłuższej perspektywie czasowej¹⁶⁶.

Rozporządzenie nr 1056/2005 zmieniało treść Rozporządzenia nr 1467/97 wprowadzając wyraźne złagodzenie warunków, które Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej uznają za konieczne do wprowadzenia sankcji. Uznano, iż przekroczenie poziomu 3% PKB nie może zostać określone jako nadmierne, jeśli jest wynikiem ujemnego tempa wzrostu PKB, lub jeśli jest skutkiem spadku produkcji wynikającym ze zbyt niskiego tempa wzrostu PKB w stosunku do przewidywanego. W Rozporządzeniu zawarto również zapis, że Komisja Europejska weźmie pod uwagę inne czynniki, które mogą wpływać negatywnie na wysokość deficytu budżetowego, jak realizacja celów politycznych Unii Europejskiej, wprowadzanie reform strukturalnych czy reform systemów emerytalnych¹⁶⁷.

Rozporządzenia wprowadzające zmiany w tekście Paktu Stabilności i Wzrostu stały się ułatwieniem dla krajów członkowskich. W rzeczywistości nowe zapisy dokonały rozluźnienia zakładanych w połowie lat dziewięćdziesiątych XX stulecia założeń, stając się *de facto* usankcjonowaniem nieprzestrzegania zasad odnoszących się do utrzymywania stabilności deficytu budżetowego. Reguły mówiące o zniesieniu odpowiedzialności za wysokość deficytu z tych państw członkowskich, które realizują reformy strukturalne czy przeżywające kryzys gospodarczy były bowiem na tyle niesprecyzowane, iż mogły w konsekwencji doprowadzić nawet do fiaska założeń Paktu.

5. Funkcjonowanie euro we Francji i w Niemczech

Rozpoczęcie III etapu Unii Gospodarczej i Walutowej nie należało do łatwych, bowiem większość krajów borykała się z deficytem budżetowym, w tej grupie byli także najsilniejsi gracze – Francja i Niemcy. Gdy 1 stycznia 2002 roku nowa waluta weszła do powszechnego obiegu, jej użytkowanie nastroczało

¹⁶⁶ Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, „Official Journal of the European Union” z 07.07.2005.

¹⁶⁷ Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, tamże.

obywatelom sporo trudności. Jednak w większości państw można było mówić o entuzjazmie związanym z jej wprowadzeniem – na terenie całej Wspólnoty odbywały się imprezy uświetniające to przełomowe wydarzenie¹⁶⁸, premier Belgii Guy Verhofstadt podkreślał, że „nowa waluta to symbol coraz większej współpracy gospodarczej na naszym kontynencie, jego stabilności politycznej i chęci, by dzielić ten sam los”¹⁶⁹, a były szef rządu Francji Laurent Fabius pisał na łamach dziennika „Le Monde”, że euro stanie się kierunkiem wskazującym drogę do przyszłości i zmian politycznych, ekonomicznych, socjalnych, kulturowych, a nawet humanitarnych¹⁷⁰. We Francji 3/4 mieszkańców wyrażało pochlebne opinie na temat euro, jedynie co piąty był niezadowolony¹⁷¹. Także w Republice Federalnej podkreślano znaczenie wprowadzenia jednej waluty na obszarze dwunastu państw zamieszkałych przez 304 mln obywateli UE i znaczenie, jakie dla utrzymania i zabezpieczenia pokoju europejskiego będzie mieć także w przyszłości to wspólne przedsięwzięcie¹⁷².

Korzyści wynikające z wprowadzenia euro wydawały się być lepsze, niż początkowo zakładano. Państwa należące do unii monetarnej przetrwały bowiem kryzys gospodarczy, który w 1998 roku dotknął Federację Rosyjską, oraz zawirowania w ekonomii międzynarodowej spowodowane atakami na *World Trade Center* z 11 września 2001 roku¹⁷³. Już w pierwszej fazie III etapu wprowadzania wspólnej waluty stwierdzono, iż następuje wzrost gospodarczy na terenie całej Unii, a stopa bezrobocia znacząco maleje – w 1999 roku wzrost gospodarczy wynosił 2,5%, bezrobocie znajdowało się na poziomie 9,9% zaś poziom inflacji dla państw UGW utrzymywał się na wysokości 1,1%; rok później wskaźniki te zmieniły swój poziom do 3,5% w przypadku wzrostu gospodarczego, do 9% jeśli chodzi o bezrobocie i do 2,3% w przypadku inflacji¹⁷⁴. Jedynie Niemcy skarżyli się na kryzys w największej gospodarce Unii Europejskiej i próbowali poradzić sobie z fatalną sytuacją na rynku pracy. Problemатyczne okazały się

¹⁶⁸ A. Middel, *Die Nacht, als der Euro kam*, „Die Welt” z 02.01.2002; *Prächtiges Feuerwerk zum Euro-Start*, tamże.

¹⁶⁹ *Akrobaci i euro*, „Rzeczpospolita” z 31.12.2001.

¹⁷⁰ L. Fabius, *Une monnaie pour l'avenir*, „Le Monde” z 01.01.2002.

¹⁷¹ D. Pszczółkowska, *Zadyszka euro we Francji*, „Gazeta Wyborcza” z 06.01.2002.

¹⁷² Ph. Neumann, *Die Suche nach einer Politik für Europa*, „Die Welt” z 04.01.2002.

¹⁷³ A. Szeptycki, *Francja czy Europa?...*, s. 207.

¹⁷⁴ Ch. Wypłosz, *Pierwszy rok strefy euro – doświadczenia i perspektywy*, „Zeszyty BRE-Bank CASE”, nr 49, Warszawa 2000.

być silne zaangażowanie w jak najszybsze wyrównanie różnic po zjednoczeniu oraz funkcjonująca przez kilka dziesięcioleci polityka socjalna. Realizacja pakietu reform oszczędnościowych pod nazwą *Agenda 2010* pogrążyła zaś koalicję rządową i kanclerza Gerharda Schrödera¹⁷⁵.

W Republice Federalnej Niemiec euro zostało wprowadzone do obrotu handlowego i bankowego już we wrześniu 2001 roku – chodziło przede wszystkim o jak najszybsze przyzwyczajenie handlowców do nowej waluty. Natomiast w połowie grudnia 2001 roku, na kilkanaście dni przed oficjalnym rozpoczęciem ostatniego etapu, w bankach i kasach oszczędnościowych dwunastu państw przystępujących do UGW wprowadzono woreczki zawierające nowe monety (tzw. *Starterkit*). We Francji woreczki można było kupić już 14 grudnia 2001 roku, zawierały one czterdzieści euromonet o łącznej wartości 15,25 euro, co odpowiadało 100 frankom francuskim. W Niemczech podobne woreczki zaczęto sprzedawać trzy dni później, a na ich wartość wynoszącą 10,23 euro (20 marek niemieckich) składało się dwadzieścia monet¹⁷⁶.

Dla Unii Europejskiej wprowadzenie euro stało się historycznym przełomem i mimo iż nowa waluta nie została przyjęta przez wszystkie kraje członkowskie, stała się konkretnym znakiem obecności Europy jako potęgi gospodarczej na poziomie światowym. Nie wystarczyło jednak, by waluta była silna i ciesząca się prestiżem – dla państw członkowskich stało się jasne, że konieczne jest, aby była ona akceptowana przez tych, którzy muszą się nią posługiwać. Począwszy od marca 2000 roku Komisja Europejska podjęła więc decyzję o przeprowadzaniu badań opinii obywateli na ten temat. Oparte na nich statystyki wykazywały stopniowy spadek negatywnych poglądów, które zresztą, po kilku latach od wprowadzenia euro, nadal są liczne¹⁷⁷.

Francuzi dość restrykcyjnie podeszli do wymiany starej francuskiej waluty na nową europejską, a *adieu au franc* przebiegło niemal bezboleśnie – wprowadzenie przez kilka pierwszych miesięcy od wprowadzenia euro obie waluty egzystowały równolegle, a dokonywanie opłat zarówno jedną, jak i drugą było dozwolone,

¹⁷⁵ *Ruhe auf der Reformbaustelle*, „Der Spiegel” z 26.04.2004.

¹⁷⁶ Strona internetowa Spiegel Wissen: [http://wissen.spiegel.de/wissen/dokument/dokument.html?titel=Starter kit&id= Starterkit&top& =euro+starterkit&quell en=&qcrubrik=artikel](http://wissen.spiegel.de/wissen/dokument/dokument.html?titel=Starter%20kit&id=Starterkit&top=&euro+starterkit&quell=en&qcrubrik=artikel) (dostęp z dnia: 23.11.2013).

¹⁷⁷ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Dokument roboczy Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej w sprawie korzyści i pożytków związanych z euro*, ECO/214, Bruksela, 20.12.2007.

jednak już w tej fazie mieszkańcy V Republiki wyrazili pełne poparcie dla unijnego pieniądza¹⁷⁸. Niemcy, silnie przywiązani do własnej marki, mniej chętnie podeszli do nowej waluty, jednak i dla części z nich euro stanowiło symbol nowej ery w stosunkach wewnątrz Unii Europejskiej – w 2002 roku 39% wyrażało zadowolenie ze wspólnego pieniądza¹⁷⁹. W dwa i pół roku po wprowadzeniu wspólnej waluty 60% mieszkańców państwa niemieckiego podkreślało swoją sympatię wobec euro, choć wielu z nich z sentymentem wspominało dawną *Deutsche Mark*¹⁸⁰. Część pytanых przyznawała także, że nadal przelicza ceny na marki niemieckie. Badania przeprowadzone w 2006 roku nie przedstawiały już tak dobrych wyników – głosy za i przeciw euro rozkładały się niemalże po połowie¹⁸¹. Z pewnością wpływ na utrzymywanie się nostalgii po marce niemieckiej miał fakt, iż władze niemieckie nie wprowadziły ostatecznego terminu wymiany marki na euro. Zgodnie z obliczeniami *Bundesbanku* w 2005 roku w skarbankach niemieckich obywateli znajdowało się jeszcze 7,2 miliardów marek w monetach oraz 7,6 miliardów marek w banknotach¹⁸².

Wdrożenie wspólnej waluty i prowadzona od 1997 roku koordynacja polityk gospodarczych państw Piętnastki spowodowała, że duet francusko-niemiecki postanowił doprowadzić do powołania wspólnego „rządu ekonomicznego”, którego zadaniem stałoby się uzgadnianie wspólnej linii w integracji gospodarczej. Inicjatywa została zaprezentowana podczas dwustronnego spotkania ministrów spraw zagranicznych Joschki Fischera i Dominique de Villepina 22 grudnia 2002 roku, podczas którego stwierdzono, że należy doprowadzić do jeszcze ściślejszej współpracy w wymiarze ekonomicznym i finansowym państw eurolandu, a także wykształcić kadre odpowiedzialną za realizację tej

¹⁷⁸ D. Pszczółkowska, *Zadyszka euro we Francji*, „Gazeta Wyborcza” z 06.01.2002. *Wymiana francuskich monet na euro trwała do 17 lutego 2005 roku, natomiast banknoty można wymieniać jeszcze do 17 lutego 2012 roku.*

¹⁷⁹ 52% Niemców wyrażało natomiast swój sceptycyzm wobec euro. Österreichische Nationalbank (Hrsg.), *Quartalsheft zur Geld- und Wirtschaftspolitik*, Q1/07 Tab. 2, s. 39. Opinie na temat nowej waluty w Niemczech przedstawił tygodnik „Der Spiegel”. *Aufbruch ins Ungewisse*, „Der Spiegel” z 29.12.2001.

¹⁸⁰ M. Hepting, *T-Euro nein danke! Oder doch geschätzt?*, Umfrage zur Akzeptanz des Euro, Fachhochschule Ingolstadt, 25.06.2004.

¹⁸¹ *The eurozone, 5 years after the introduction of the euro coins and banknotes*, Flash Eurobarometer 187, listopad 2006.

¹⁸² *Vergessene Milliarden*, „Der Spiegel” z 31.10.2005.

dziedziny kooperacji. Ministrowie zaproponowali ponadto wprowadzenie spójności w grupie euro, nadanie jej zdolności decyzyjnych, udoskonalenie jednolitego rynku poprzez utworzenie prawdziwej konwergencji fiskalnej oraz powołanie funkcji jednego przedstawiciela wszystkich państw strefy euro w relacjach z zagranicą¹⁸³.

Zainteresowanie obu państw pogłębianą współpracą stanowiło dowód, iż (mimo drobnych trudności) wprowadzenie euro na europejski rynek finansowy przyniosło jego głównym architektom dużo korzyści. Dzięki usztywnieniu kursów walutowych krajów członkowskich wyeliminowane zostało ryzyko związane z nieoczekiwanymi zmianami kursów walut, co miało szczególnie duże znaczenie dla importerów i eksporterów, którzy od dnia wprowadzenia euro na międzynarodowym rynku mogli ograniczyć wydatki przeznaczone na zabezpieczanie się przed ryzykiem. Dzięki euro wykluczone zostały również koszty wymiany walut, co znacznie uprościło wymianę handlową pomiędzy przedsiębiorcami działającymi w strefie wspólnego pieniądza, jak i wpłynęło na zmniejszenie kosztów dla osób podróżujących w obrębie obowiązywania UGW. Stabilność kursów walutowych przyczyniła się zaś do zwiększonej stymulacji rozwoju handlu i specjalizacji – dzięki euro kraje członkowskie mogły nawiązywać kontakty z partnerami z innych krajów Unii Gospodarczej i Walutowej, a pozyskiwanie surowców do produkcji i sprzedaży stało się tańsze. Dla Francji i Niemiec budowa strefy euro okazała się być także doskonałą inwestycją, albowiem produkcja w krajach znajdujących się poza jej obszarem stała się jeszcze bardziej opłacalna ze względu na wysoki kurs unijnej waluty, zmniejszone koszty przeprowadzania transakcji i bezpośredni dostęp do tańszych rynków kapitałowych¹⁸⁴.

Także kraje eurolandu stały się ważnym rynkiem inwestycyjnym, który swoim zasięgiem i płynnością dorównał rynkowi amerykańskiemu. Silna pozycja strefy wpłynęła na zwiększenie możliwości stojących przed przedsiębiorstwami, które w latach poprzedzających wprowadzenie wspólnej waluty w większości finansowały swoją działalność za pomocą kredytów bankowych. Rynek europejski przyciągnął także inwestorów z zewnątrz, którzy,

¹⁸³ *Propositions conjointes franco-allemandes sur la gouvernance économique*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 27.11.2013).

¹⁸⁴ C. Gatinois, *Dix ans après son lancement, l'euro cherche un nouvel équilibre*, „Le Monde” z 04.01.2009.

chcąc sprzedawać swoje produkty w krajach Wspólnoty, przestali obawiać się niekorzystnych zmian kursów walutowych i dewaluacji. Nie bez znaczenia pozostawała przejrzystość cen – dzięki wprowadzeniu euro, ceny dóbr i usług w UGW stały się transparentne i można je było porównywać bez przeliczania na krajową walutę¹⁸⁵.

Jednak eurosystemu nie ominęły także ważne problemy. Wielokrotnie studiowano wpływ wprowadzenia wspólnej waluty w postaci gotówki na poziom inflacji państw członkowskich UGW. Zgodnie z badaniami, nowy pieniądź istotnie oddziaływał na wzrost cen, szczególnie w okresie bezpośrednio następującym po rozpoczęciu finalnego etapu – według analizy Eurostatu, inflacja miesięczna pomiędzy grudniem 2001 roku a styczniem 2002 roku wynosiła 0,5%¹⁸⁶. Należy jednak zwrócić uwagę, iż u państw członkowskich UGW można było zauważyć znaczną rozbieżność pomiędzy rzeczywistym poziomem inflacji a postrzeganym. W przypadku Francji i Niemiec, wskaźnik prawdziwego wzrostu cen w stosunku do powszechnego odczucia społecznego znacznie się różnił – obywatele obu tych państw wyrażali przekonanie o znacznym wzroście cen po wprowadzeniu wspólnej waluty, choć fakty temu przeczyły¹⁸⁷.

W pierwszym okresie funkcjonowania euro w obiegu oficjalnym ceny towarów i usług wzrosły (co wynikało z chęci zaokrąglenia przez sprzedawców cen po ich przeliczeniu z waluty danego państwa na euro), jednak transparentność spowodowała w latach następujących ich ujednolicenie poprzez obniżanie, gdyż trudniej było producentom utrzymywać różny poziom cen za dany produkt w kilku państwach¹⁸⁸. We Francji wzrost cen w trakcie wprowadzania euro został prawnie zakazany – do końca marca 2002 roku duże sieci handlowe miały wręcz nakaz zamrożenia cen, choć ich wzrost obserwowano w małych sklepach i restauracjach¹⁸⁹. W innych państwach obszaru UGW handlowcy nie unikali natomiast podwyżek, choć zobowiązani zostali do, jak to określono,

¹⁸⁵ *Schuldiger gesucht*, „Der Spiegel” z 06.06.2005.

¹⁸⁶ H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia...*, s. 176.

¹⁸⁷ *Le brouillage des prix induit par le passage à l'euro fiduciaire a-t-il affecté la consommation des ménages dans la zone euro?*, „Analyses Économiques”, nr 20, 2003, s. 2–3. Por.: Theo Waigel, *Politische Studien – Zeitgespräch zu „Zehn Jahre Euro”*, „Politische Studien”, nr 425, 2009, s. 11–12.

¹⁸⁸ *Euro i spadek cen*, „Rzeczpospolita” z 04.01.1999.

¹⁸⁹ Por.: *Le brouillage des prix induit par le passage à l'euro*, „Analyses Économiques”, nr 20, 2003, s. 2–3.

„samokontroli”¹⁹⁰. W Republice Federalnej Niemiec minister finansów Hans Eichel przyznał sam, iż zamiana marki na euro była droższa i bardziej obciążająca dla niemieckiego klienta, niż wcześniej planował rząd federalny¹⁹¹. Należy jednak pamiętać, że wprowadzenie nowego europejskiego pieniądza wprawdzie przyczyniło się do niewielkiego wzrostu cen produktów żywnościowych, jednak istotnie obniżyło ceny produktów elektronicznych, ubrań, a nawet rachunków¹⁹².

Wprowadzenie euro znacząco zmieniło także funkcjonowanie systemu bankowego, pozbawiając banki znacznej części dochodu, jaki dotąd czerpały z prowadzenia operacji w walutach dwunastu państw UGW. Zmiana sytuacji na rynku finansowym doprowadziła jednak do zwiększenia korzystnej dla klientów konkurencji międzybankowej – instytucje, firmy i osoby fizyczne odczuły spadek kosztów operacyjnych, jakie wiązały się z posiadaniem kilku rachunków walutowych albowiem banki zrezygnowały m.in. z pobierania opłat manipulacyjnych za przeliczanie walut narodowych strefy na euro i odwrotnie.

Z pewnością najłatwiej w UGW odnalazły się te kraje, które do końca pozostawały w „węźu walutowym” w latach siedemdziesiątych XX wieku – wyjątkiem jest tutaj jedynie Francja. Kłopoty gospodarcze krajów peryferyjnych, a także Włoch, zmniejszyły wiarę w dotychczasowe poświęcenia mające na celu zapewnienie dostępu do euro jak największej liczbie państw członkowskich UE¹⁹³. Także w Paryżu i Berlinie coraz częściej pojawia się kwestia, czy wprowadzenie euro było rzeczywistym sukcesem Unii Europejskiej, czy też w przyszłości doprowadzi do poważnego kryzysu wewnątrz tej struktury. Szczególnie duże obiekcje wobec europejskiej waluty przedstawiają Francuzi, obawiający się wzrostu inflacji i pogorszenia poziomu życia¹⁹⁴. Na straży silnej waluty stoją jednak politycy niemieccy, którzy przyznają, że choć euro istotnie wpłynęło na wzrost cen i zmianę dotychczasowego stylu życia mieszkańców UGW, jednak w perspektywie długoterminowej przyniesie Europie mnóstwo korzyści. W wywiadzie udzielonym dziennikowi „Le Monde” kanclerz Angela Merkel

¹⁹⁰ *Auf einen Schlag*, „Der Spiegel” z 08.12.1997.

¹⁹¹ *Eichel: Fehler bei Euro-Umstellung*, „Der Tagesspiegel” z 13.05.2002.

¹⁹² *Schuldiger gesucht*, „Der Spiegel” z 06.06.2005.

¹⁹³ P. Kowalewski, *Do przyjęcia euro trzeba się przygotować*, „Rzeczpospolita” z 11.03.2009.

¹⁹⁴ *L'euro et au-delà*, „Le Monde” z 01.01.2009.

przyznała wręcz, iż prowadzona w V Republice dyskusja nad wadami zainaugurowanej w styczniu 2002 roku waluty niepokoi ją¹⁹⁵. Szefowa niemieckiego rządu wyraziła opinię, że z raz podjętego w ramach UE kierunku nie wolno zbaczać, a w wędrówce do lepszej Europy Niemcom pomóc może jedynie silne wsparcie Francuzów.

Rozpoczęcie III etapu UGW w styczniu 1999 roku, a przede wszystkim wprowadzenie waluty euro do powszechnego obiegu trzy lata później, z pewnością było wielkim sukcesem krajów europejskich, w tym szczególnie Francji i Niemiec – duetu, który od początku istnienia integracji europejskiej spełniał rolę motoru napędzającego tę wielką maszynę. Jednak oba te państwa, oprócz chęci autentycznego zjednoczenia Starego Kontynentu po tragicznej pierwszej połowie XX wieku, chciały także zrealizować własne aspiracje. Zarówno V Republika, jak i RFN dążyły do osiągnięcia funkcji lidera na kontynencie, jednak rzeczywistość pokazała, iż jedynie wspólnie są w stanie osiągnąć postawiony cel. Strach przed niemiecką dominacją na kontynencie oraz konieczność obrony zarówno ekonomicznych, jak i politycznych interesów Francji determinował polityków paryskich do podejmowania działań i decyzji, które przyczyniły się do rozwoju WE. Z kolei Niemcy, dumni z własnego pieniądza i systemu walutowo-gospodarczego, który pozwolił im podźwignąć się po klęsce II wojny światowej, musieli nauczyć się sztuki kompromisu, niełatwej w zmieniających się warunkach międzynarodowych.

¹⁹⁵ *Le débat sur l'euro en France m'inquiète*, tamże z 14.01.2007.

ROZDZIAŁ IV

ZAANGAŻOWANIE FRANCJI I NIEMIEC W PROCES BUDOWY

WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ,
BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

1. Geneza dyskusji nad polityką bezpieczeństwa europejskiego

Początek debaty na temat polityki bezpieczeństwa państw Europy Zachodniej sięga połowy XX wieku. Podział kontynentu na dwa przeciwstawne obozy, wzrost komunistycznej tyranii i pozbawienie wolności krajów Europy Środkowej i Wschodniej spowodowały dyskusję nad bezpieczeństwem europejskim. Zagrożenie ze strony Związku Radzieckiego oraz obawa przed podnoszącymi się po klęsce II wojny światowej Niemcami przyczyniły się do podpisania 4 marca 1947 roku przez Francję i Wielką Brytanię Traktatu o Sojuszu i Wzajemnej Pomocy¹. Układ zawarty we francuskiej Dunkierce stanowił pierwszy pakt o bezpieczeństwie, który podpisano po wojnie i stanowił odpowiedź na występującą w tamtym czasie potrzebę utworzenia koalicji, która – zgodnie z tekstem traktatu – wymierzona była przeciwko agresji niemieckiej, choć w rzeczywistości odnosiła się do ekspansji ZSRR na zachód Europy².

Prace nad powołaniem organizacji militarnej przyspieszył przewrót w Pradze i przejście władzy przez komunistów w Czechosłowacji. Wydarzenia z lutego 1948 roku spowodowały, że sygnatariusze traktatu dunkierskiego postanowili poszerzyć listę jego członków o kraje Beneluksu. 17 marca 1948 roku Francja, Zjednoczone Królestwo, Belgia, Luksemburg i Holandia podpisały Pakt Brukselski, który stał się podstawą powołania Unii Zachodniej³. Organizacja ta stanowiła pierwszą w powojennej Europie instytucję zajmującą się zarówno kwestiami gospodarczymi i socjalnymi, jak i problemem bezpieczeństwa. Podpisanie Traktatu Brukselskiego przez pięć państw dało zaś podstawę do rozmów nad powołaniem szerszego sojuszu, opartego o gwarancje ze strony Amerykanów, co zaowocowało podpisaniem 4 kwietnia 1949 roku Traktatu

¹ *Traktat Przymierza Francusko-Brytyjskiego (Dunkierka, 4 marca 1947)*, „Zbiór Dokumentów”, nr 3, 1947, s. 115–132.

² P. Wandycz, L. Frendl, *Zjednoczona Europa. Teoria i praktyka*, London 1965, s. 62–63.

³ *Traktat pomiędzy Belgią, Francją, Luksemburgiem, Holandią i Wielką Brytanią – Bruksela 17 III 1948*, „Zbiór Dokumentów”, nr 5, 1948, s. 281–290.

Waszyngtońskiego, na podstawie którego utworzona została Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego⁴.

Wzrost zagrożenia ze strony obozu komunistycznego po wybuchu wojny koreańskiej w czerwcu 1950 roku spowodował ożywienie debaty na temat europejskiej obrony i stał się katalizatorem procesu remilitaryzacji Niemiec. Niechętna do tej pory wzmacnianiu pozycji swego wschodniego sąsiada Francja przedstawiła na początku lat pięćdziesiątych XX wieku plan utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO), która w dalszych etapach integracji miała wzbogacić się o instytucje koordynujące politykę zagraniczną państw członkowskich. Odpowiedzią na to zapotrzebowanie była inicjatywa powołania Europejskiej Wspólnoty Politycznej⁵.

Fiasco projektu stworzenia EWO przyczyniło się do powołania Unii Zachodnioeuropejskiej. Organizacja, powstała z przekształcenia Unii Zachodniej na mocy Układów Paryskich z 22 października 1954 roku, stanowiła odpowiedź na zapotrzebowanie państw europejskich w sferze bezpieczeństwa, które obawiały się nadmiernego zaangażowania Stanów Zjednoczonych na Starym Kontynencie. Choć w sferze odpowiedzialności za bezpieczeństwo państw członkowskich założenia UZE wykraczały dalej niż zapisy Traktatu Waszyngtońskiego⁶, to Unia przez wiele lat swojego istnienia była organizacją bez żadnych funkcji operacyjnych – z jednej strony kraje członkowskie nie chciały bowiem dublować uprawnień NATO, z drugiej zaś wykorzystywały UZE wyłącznie jako niezobowiązujące forum wymiany informacji na temat potencjału sił narodowych.

Koncepcja unii politycznej okazała się niezwykle trudna do zrealizowania w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych XX wieku, ale podpisany w 1957 roku Traktat Rzymski, ustanawiając unię gospodarczą, stworzył podstawę dla

⁴ A. Demkowicz, *Integracja Europy Zachodniej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Od EWO do WEPBiO*, Toruń 2007, s. 42–52.

⁵ K. Popowicz, *Dynamika integracji europejskiej*, Warszawa 2004, s. 79.

⁶ Traktat Brukselski zawiera zapisy mówiące o obligatoryjnej pomocy wojskowej dla państwa, które zostało zaatakowane. Natomiast Traktat Waszyngtoński w art. 5 posiada jedynie zapis mówiący, iż każda ze stron paktu udzieli zaatakowanemu krajowi takiej pomocy, jaką uzna za stosowną, co oznacza, że użycie siły militarnej w ramach NATO nie jest konieczne. Por.: *Traktat pomiędzy Belgią, Francją, Luksemburgiem, Holandią i Wielką Brytanią – Bruksela 17 III 1948*, „Zbiór Dokumentów”, nr 5, 1948 oraz „Dziennik Ustaw” z 19.10.2000.

integracji w tej dziedzinie, co umożliwiło prowadzenie dalszych prac przez komisję Foucheta, której zadaniem miało stać się opracowanie projektu układu dotyczącego unii politycznej w Europie Zachodniej.

Przełomowym momentem dla koncepcji wspólnoty politycznej okazała się zmiana na stanowisku prezydenta Francji, która implikowała bardziej otwarty kierunek prowadzonej polityki⁷. Georges Pompidou zaangażował się w proces integracji Wielkiej Brytanii z WE oraz zapoczątkował wspólną koordynację polityki zagranicznej Wspólnot na szczeblu ministerialnym. Kwestia pogłębiania integracji sfery politycznej została powierzona komitetowi pod przewodnictwem belgijskiego dyplomaty Etienne'a Davignona, którego raport przedstawiono w trakcie szczytu luksemburskiego w październiku 1970 roku. Przewidywał on, iż EWP będzie początkiem procesu ujednolicania politycznego Europy⁸.

Istotnym impulsem było powołanie na szczycie paryskim w grudniu 1974 roku, nowej instytucji, jaką stała się Rada Europejska. Także następne kroki podejmowane przez państwa stanowiły świadectwo, iż współpraca polityczna jest przedmiotem aktywnego zainteresowania krajów członkowskich. W listopadzie 1981 roku zaprezentowano Raport Genschera-Colombo, który dotyczył propozycji projektu Aktu Europejskiego i poruszał sprawy związane z poprawą funkcjonowania mechanizmów instytucjonalnych oraz kwestie odnoszące się do EWP. Plan przygotowany przez niemieckiego i włoskiego ministra spraw zagranicznych, proponował Radzie Europejskiej funkcję koordynatora zarówno EWP, jak i całej Wspólnoty, jednak poszerzoną o sprawy z zakresu kultury i bezpieczeństwa. Projekt Genschera-Colombo został ostatecznie przyjęty jako wspomniana już „Uroczysta Deklaracja o Unii Europejskiej” i podpisany w trakcie szczytu w Stuttgarcie 19 czerwca 1983 roku⁹.

Nie mniejsze znaczenie dla współpracy politycznej miał przygotowany przez ministra spraw zagranicznych Irlandii Raport Dooge'a. Ten zaprezentowany

⁷ Powołanie EWP miało dla Francji olbrzymie znaczenie, gdyż dzięki niej mogła ona prezentować własne interesy jako takie, które są ważne dla całej Wspólnoty. F. de La Serre, *France. The impact of François Mitterrand*, [w:] C. Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London–New York 1996, s. 29.

⁸ K.A. Wojtaszczyk, P. Wawrzyk, *Integracja europejska. Wybrane problemy prawne*, Warszawa 1999, s. 27.

⁹ Tekst Deklaracji Stuttgarckiej, „Bulletin des Communautés Européennes”, nr 6, 1983, s. 24–29.

w marcu 1985 roku dokument zawierał stwierdzenie, iż kraje Wspólnoty znajdują się w impasie decyzyjnym, choć powinny jednogłośnie zająć stanowisko wobec utworzenia politycznej całości WE¹⁰.

Jesienią 1984 roku, w trzydziestą rocznicę podpisania Traktatów Paryskich, zorganizowano we włoskiej stolicy spotkanie ministrów spraw zagranicznych i obrony w ramach Rady Unii Zachodnioeuropejskiej, w trakcie którego stwierdzono konieczność reformy organizacji i nadania jej odpowiedniego statusu. W deklaracji rzymskiej, podpisanej na zakończenie konferencji, zawarte zostały zasady budowy europejskiego systemu bezpieczeństwa, którego podstawą miało stać się ujednolicenie polityk obronnych krajów członkowskich organizacji, wzrost kooperacji militarnej, kontrola zbrojeń i planowanego rozbrojenia, a także wzrost znaczenia państw UZE w dialogu amerykańsko-radzieckim i poprawa relacji z sojusznikiem z drugiej strony Atlantyku¹¹.

Jednak w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku współpraca państw skupiała się przede wszystkim na przygotowaniach do stworzenia Unii Europejskiej. Cel ten został postawiony na Konferencji Międzyrządowej w Luksemburgu we wrześniu 1985 roku. Efektem prac stał się Jednolity Akt Europejski, regulujący sprawy Wspólnoty i EWP. W dokumencie tym Europejska Wspólnota Polityczna nazwana została „europejską współpracą w dziedzinie polityki zagranicznej”, a traktat regulował wiele jej aspektów¹². Akt ustanawiał instrumenty wspólnych stanowisk i wspólnych działań jako punkt wyjściowy dla akcji podejmowanych w ramach narodowych polityk zagranicznych, podkreślał, iż EWP i Wspólnota powinny się do siebie zbliżać, oraz że w przyszłości polityka zagraniczna Wspólnoty oraz stanowisko EWP powinny być spójne¹³.

¹⁰ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 38.

¹¹ Tenże, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: koncepcja, struktura, funkcjonowanie*, Warszawa 2000, s. 49.

¹² Por.: Jednolity Akt Europejski, Tytuł III, Postanowienia Traktatu w sprawie współpracy europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej, art. 30, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/b76e7954066ef-015c1256e7b00_484_cd0?OpenDocument, cyt. dalej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 24.11.2013).

¹³ Tamże.

Ważny impuls do dalszych działań w procesie budowy europejskiej polityki obronnej stanowiły zapoczątkowane w drugiej połowie dekady rozmowy rozbrojeniowe na linii Moskwa–Waszyngton. Przedstawiona przez prezydenta USA Ronalda Reagana koncepcja obrony strategicznej przyczyniła się do ożywienia dyskusji nad autonomicznymi siłami zbrojnymi – odprężenie w relacjach Wschód-Zachód oznaczało bowiem zmniejszenie zaangażowania mocarstwa amerykańskiego w Europie. Prezydent Mitterrand wystąpił więc z koncepcją stworzenia europejskiej armii¹⁴. W odpowiedzi na propozycję Pałacu Elizejskiego doszło do spotkania Rady Unii Zachodnioeuropejskiej w Hadze. W trakcie odbywającej się 27 października 1987 roku konferencji zebrani przedstawiciele państw członkowskich UZE podpisali akt pod nazwą „Platforma europejskich interesów w dziedzinie bezpieczeństwa”, w którym wyrażono gotowość do przejęcia odpowiedzialności za utrzymywanie bezpieczeństwa europejskiego, ale zakładano jednocześnie, że powołanie europejskiej polityki obronnej przyczyni się do wzmocnienia pozycji Paktu Północnoatlantyckiego¹⁵. W założeniach, powstanie autonomicznej siły zbrojnej na kontynencie miało wspomóc bezpieczeństwo światowe, a jednocześnie umożliwić Europie współkształtowanie relacji pomiędzy Wschodem a Zachodem. Jednak wizja wyglądu przyszłej WPZiB znacznie różniła się w poszczególnych państwach – z jednej strony duet francusko-niemiecki domagał się uczynienia z WPZiB jednego z filarów planowanej Unii Europejskiej i powołania niezależnej armii oraz polityki obronnej, natomiast Zjednoczone Królestwo i sprzymierzone z nim Dania, Holandia oraz Portugalia oczekiwały oparcia polityki bezpieczeństwa o Unię Zachodnioeuropejską przy jednoczesnym poszanowaniu współpracy transatlantyckiej w ramach NATO¹⁶.

¹⁴ S. Parzymies, *Współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, „Studia i Materiały PISM”, Warszawa 1991, s. 9. Por.: H. Heftendorf, *Le triangle stratégique Bonn-Paris-Washington*, „Politique étrangère”, nr 3, 1996, s. 560.

¹⁵ R. Kuźniar, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, „Polska w Europie”, nr 2, 2004, s. 11. Zdaniem francuskiej dyplomacji rozwój europejskiej polityki obronnej nie miał być wymierzony w funkcjonowanie NATO. Wyrażano wręcz opinię, iż tylko wzmocnienie aspektu bezpieczeństwa europejskiego przyczyni się do rozbudowy międzynarodowego znaczenia sojuszu. J. Delors, *Intégration européenne et sécurité*, „Commentaire”, nr 54, 1991, s. 239.

¹⁶ E. Romaniuk-Całkowska, *Rola Francji w integracji politycznej Europy Zachodniej*, Toruń 2004, s. 144.

Rozwój sytuacji politycznej na świecie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku postawił państwa Dwunastki w obliczu nowych wyzwań. W trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Rzymie w dniach 14–15 grudnia 1990 roku podjęto decyzję o rozpoczęciu dwóch międzyrządowych konferencji dotyczących stworzenia unii gospodarczo-walutowej i unii politycznej¹⁷. Do najbardziej spornych kwestii omawianych w trakcie obrad należał dylemat czy w skład wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powinny wchodzić sprawy obronne. Rozstrzygnięcie przyniosło spotkanie ministrów spraw zagranicznych i obrony w luksemburskim mieście Vianden 27 czerwca 1991 roku, podczas którego podjęto decyzję, iż sprawy obrony powinny znaleźć się w zakresie dziedzin zarządzanych przez Unię Europejską, natomiast UZE powinna stanowić jej uzupełnienie¹⁸.

Przez cały okres powojennego podziału kontynentu to jednak nie Europa Zachodnia, lecz Stany Zjednoczone miały realny wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe. W rzeczywistości bowiem gwarancje ze strony Paktu Północnoatlantyckiego, w szczególności zaś militarne zaangażowanie USA, w tym stworzenie „parasola atomowego” po zachodniej stronie żelaznej kurtyny, przyczyniły się do stworzenia iluzji bezpiecznego świata. Z tej iluzji doskonale zdawali sobie sprawę politycy europejscy, przede wszystkim Francuzi, kwestionujący zarówno motywy obecności Amerykanów na Starym Kontynencie, jak i wiarygodność ich działań. Zapisy art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, który nie przewidywał konieczności użycia siły militarnej w sytuacji zagrożenia pokoju na kontynencie, wzbudzały kontrowersje już w pierwszych latach po utworzeniu NATO. Charles de Gaulle, należący do największych krytyków paktu sądził, iż Francja powinna stworzyć własny system bezpieczeństwa, niezależny od wsparcia sojusznika z drugiej strony Atlantyku¹⁹. To przekonanie podzielała część polityków reprezentujących państwa członkowskie EWG i proponujących, by europejska przeciwwaga wobec militarnej hegemonii USA została zbudowana wokół Unii Zachodnioeuropejskiej. Jednak zarówno Europejczycy, jak i Amerykanie, którzy popierali chęć pewnego

¹⁷ *European Council (Rome, 14.–15.12.1990) – Presidency Conclusions (Part 1)*, SN 424/1/90. Brussels, Council of the European Communities, December 1990.

¹⁸ A. Bloed, R.A. Wessel, *The changing functions of the Western European Union (WEU). Introduction and basic documents*, Dordrecht 1994, s. 115.

¹⁹ Ch. de Gaulle, *Lettres, notes et carnets*, t. XI, Plon 1987, s. 52.

uniezależnienia kontynentu od gwarancji ze strony Waszyngtonu, wyrażali opinię, iż nie da się zbudować silnej organizacji obronnej bez wsparcia ze strony NATO. Pogląd taki prezentowała szczególnie RFN, dla której obecność amerykańskich sił zbrojnych była gwarancją nie tylko bezpieczeństwa, ale także nadzieją na zjednoczenie obu państw niemieckich. Przeciwnie zdanie przedstawiali zaś politycy francuscy dążący do jak największego uniezależnienia się od Stanów Zjednoczonych²⁰.

Upadek systemu komunistycznego, koniec zimnej wojny i dwubiegunowego świata spowodowały, że państwa zachodniej części kontynentu musiały na nowo zacząć opracowywać koncepcję własnego bezpieczeństwa, tym razem zwracając się także w stronę tych krajów, które przez ponad czterdzieści lat znajdowały się w obozie sowieckim. Nowe realia międzynarodowe postawiły sojuszników z NATO przed wyzwaniem redefinicji jego założeń – w świecie, w którym konfrontacja pomiędzy Wschodem a Zachodem nie miała mieć już miejsca wydawało się, że istnienie organizacji wymierzonej przeciwko wspólnemu wrogowi przestaje wręcz mieć sens. Ponadto zaczęto sobie zadawać pytanie o konieczność istnienia wszystkich tych stowarzyszeń, których zadania i cele wielokrotnie się pokrywały, a gwarancje bezpieczeństwa okazywały się w sytuacji konfliktowej niewystarczające. Wprawdzie zdawano sobie sprawę, iż organizacje wojskowe działające na kontynencie europejskim wyposażone zostały w funkcje mające ułatwić utrzymywanie pokoju międzynarodowego, jednak w rzeczywistości żadna z nich nie dysponowała uprawnieniami mogącymi zagwarantować współdziałanie wszystkich państw członkowskich i zapewnić stabilny pokój na obszarze całej Europy oraz terenów znajdujących się w jej strefie wpływów²¹. Mimo zakończenia wyścigu zbrojeń pomiędzy dwoma obozami, a także dzięki wzrostowi zaufania międzynarodowego na arenie polityki światowej pojawiły się zupełnie nowe problemy, których rozwiązanie miało stać się sposobem na osiągnięcie pokoju. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej do głosu zaczęły dochodzić ugrupowania podlegające do wzajemnej nienawiści i militarnego rozwiązywania problemów etnicznych

²⁰ Szerzej: H.-P. Schwarz, *Eine Entente élémentaire. Das deutsch-französische Verhältnis im 25. Jahr des Elysée-Vertrages*, Bonn 1988.

²¹ I. Gambles, *European security integration in the 1990s*. „Chaillot Papers”, nr 3, November 1991, strona internetowa Instytutu Studiów Bezpieczeństwa UZE: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp003e.pdf> (dostęp z dnia: 30.11.2013).

i religijnych²². Szczególnie kryzys jugosłowiański pokazał, jak kluczowe jest rozwiązanie kwestii wspólnej polityki bezpieczeństwa, uwypuklił bowiem, iż bez reformy w tej dziedzinie, WE staną się jedynie fasadowymi instytucjami, które nie mają realnego wpływu na sytuację międzynarodową. Kryzys bałkański uświadomił, że WE nie dysponują siłą, która pomogłaby rozwiązać problemy, kraje członkowskie nie czują się zaś współodpowiedzialne za sytuację na kontynencie. Uwydatnił także, że prężna pod względem gospodarczym Unia Europejska jest politycznym karłem²³.

2. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa a Traktat z Maastricht

Olbrzymi wpływ na kształtowanie się integracji europejskiej miały wydarzenia przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku – Jesień Ludów w Europie Środkowej i Wschodniej z pierwszymi demokratycznymi wyborami w Polsce i upadkiem muru berlińskiego, koniec systemu komunistycznego, zjednoczenie Niemiec i rozpad Związku Radzieckiego. W szczególności jednak zjednoczenie dwóch państw niemieckich spowodowało lawinę spekulacji na temat przyszłości zachodniej części kontynentu europejskiego. Zdawano sobie sprawę, że powstanie nowego, silnego kraju w samym sercu Europy przyczyni się do znacznej modyfikacji polityki europejskiej. Z największą obawą przyjmowano możliwe potraktowanie integracji kontynentu przez Niemców jako obciążenia, niepotrzebnego już w nowej sytuacji geopolitycznej. Obawy te jednak nie znalazły swojego potwierdzenia w rzeczywistości – przez lata komunistycznego podziału Republika Federalna podejmowała wszelkie kroki w celu zakotwiczenia Niemców w zachodnim systemie ustrojowym i po upadku reżimu komunistycznego nie zamierzała z obranego kursu rezygnować. Prozachodnie nastawienie wynikające z traumatycznych doświadczeń pierwszej połowy XX wieku, zostało przez Niemcy potwierdzone

²² S. Wojciechowski, *Napięcia i konflikty w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] W. Malendowski (red.), *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, Wrocław 2000, s. 384–405.

²³ M. Jopp, *Langer Weg – kühnes Ziel: Gemeinsame Verteidigungspolitik*, „Europa-Archiv”, Folge 13–14, 1994, s. 397–404. Por.: P. Sokołowska, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa RFN wobec państw obszaru byłej Jugosławii w latach 1990–2005*, (maszynopis), Wrocław 2008.

na początku lat dziewięćdziesiątych poprzez jeszcze mocniejsze zaangażowanie w wielostronną kooperację w ramach Wspólnot Europejskich oraz Paktu Północnoatlantyckiego²⁴.

Zjednoczenie Niemiec oraz coraz silniejsza chęć krajów postkomunistycznych do integracji ze Wspólnotami stały się przyczyną dużych zmian wewnątrz systemu zachodniego. Dla V Republiki Francuskiej wiązały się one jednak z możliwością utraty centralnej pozycji w systemie demokracji zachodnich na rzecz wschodniego sąsiada. Z drugiej strony zdawano sobie sprawę, że w Europie bardzo silne są także tendencje dezintegracyjne, które z dużą mocą kształtowały sytuację na Bałkanach, a wynikały z odrodzenia narodowych i etnicznych tożsamości. Państwa Europy Zachodniej, w tym w szczególności Francja, stawiały się świadome, że aby utrzymać pokój na kontynencie, konieczne jest podtrzymywanie współpracy i zaangażowania w projekty jednoczące wszystkie kraje Europy, nawet kosztem utraty pierwszoplanowej pozycji. Warunkiem kontynuacji tego procesu było określenie najważniejszych wytycznych niemieckiej polityki zagranicznej, która stanowiła jeden z podstawowych filarów kooperacji europejskiej. Dla Francji stało się jasne, że jedynie poprzez zapewnienie ściślejszego zaangażowania Niemiec w sprawy europejskie, możliwa będzie dalsza, pogłębiona integracja. Stąd silne zaangażowanie polityków francuskich w budowę unii walutowej, która stała się sztandarowym zadaniem ostatniej dekady XX wieku. Rezygnacja z tak ważnego dla obu państw – Niemiec i Francji – elementu suwerenności, jakim była własna moneta, stała się symbolem pozytywnych zmian na drodze do pełnej integracji. Tandem niemiecko-francuski stał się rdzeniem procesu kształtowania nowej waluty euro, a debata nad europejskim pieniądzem zdynamizowała proces jednoczenia kontynentu.

Jednym z najistotniejszych wspólnych projektów początku lat dziewięćdziesiątych była propozycja przedstawiona przez prezydenta François Mitterranda i kanclerza Helmuta Kohla 19 kwietnia 1990 roku, która zakładała powołanie unii politycznej i zwołanie międzyrządowej konferencji w sprawie stworzenia nowej organizacji regulującej współpracę gospodarczą oraz w wymiarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa²⁵. Ideę francusko-niemieckiego

²⁴ Szerzej: L. Janicki, B. Koszel, W. Wilczyński, *Zjednoczenie Niemiec. Studia politologiczno-ekonomiczno-prawne*, Poznań 1996.

²⁵ *L'aménagement des relations entre les Occidentaux. MM. Kohl et Mitterrand relancent l'Europe politique*, „Le Monde” z 20.04.1990.

tandemu skonkretyzowano podczas szczytu obu państw w Monachium w dniach 17–18 września 1990 roku, ostatniego przed zjednoczeniem Niemiec, gdzie wyrażono nadzieję na szybkie stworzenie wspólnej polityki obronnej²⁶. Koncepcja *couple franco-allemand* zakładała ponadto wzmocnienie systemu instytucjonalnego Wspólnot – chodziło głównie o poszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego (zwiększenie zaangażowania PE w procedury decyzyjne), wprowadzenie wspólnego obywatelstwa przyszłej Unii Europejskiej oraz powiązanie nowej organizacji z Unią Zachodnioeuropejską, jako organizacją polityczno-obronną państw Starego Kontynentu.

Ostateczny kształt tej inicjatywie nadano na szczycie w Maastricht w dniach 9–11 grudnia 1991 roku, który powołał Unię Europejską. Podstawowe znaczenie miał fakt, że dotychczasowe, gospodarcze pole współpracy europejskiej zostało w traktacie z Maastricht poszerzone o sferę polityczną. Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 roku przez szefów państw i rządów wszedł w życie 1 listopada 1993 roku, rozpoczynając nowy rozdział integracji kontynentu²⁷.

Urzeczywistnienie Unii Europejskiej, mimo trudnego procesu ratyfikacji, przyczyniło się do zwiększenia zaangażowania Niemiec i Francji w proces integracyjny. Symbolem dwustronnej kooperacji stała się instytucjonalizacja stosunków niemiecko-francuskich, zapoczątkowana jeszcze przez pierwszych architektów zbliżenia obu państw, Konrada Adenauera i Charlesa de Gaulle’a, 22 stycznia 1963 roku, kiedy to podpisano w Pałacu Elizejskim traktat o współpracy niemiecko-francuskiej. W latach dziewięćdziesiątych XX stulecia współpraca pomiędzy Bonn a Paryżem miała koncentrować się na sprawach dalszego rozwoju Unii Europejskiej, w tym w szczególności na pogłębieniu unii gospodarczej i wprowadzeniu unii walutowej, rozszerzeniu UE na kraje dawnego bloku wschodniego oraz zagadnieniu polityki bezpieczeństwa i obrony.

Korzenie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony sięgały jeszcze lat pięćdziesiątych z zakończoną fiaskiem inicjatywą powołania Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Odrzucenie projektu EWO przez Francję spowodowało przystąpienie Republiki Federalnej do NATO w 1955 roku oraz Unii

²⁶ J. Rován, *Sécurité. Pour une défense franco-allemande*, „Le Monde” z 15.09.1990; C. Trean, *Après le sommet de Munich. Pour MM. Kohl et Mitterrand, le rattachement de la RDA devra renforcer le couple franco-allemand*, tamże z 20.09.1990.

²⁷ O. Schmuck, M. Schröder, *Der Weg zur Europäischen Union*, Bonn 1995, s. 15–17.

Zachodnioeuropejskiej – jednak rzeczywista rola UZE w warunkach zimnowojennych została zmniejszona do minimum, a bezpieczeństwo państw członkowskich EWG gwarantował Sojusz Północnoatlantycki²⁸. W wyniku zmian zapoczątkowanych w latach 1989–1990 tematyka bezpieczeństwa i obrony nabrała jednak zupełnie nowego kształtu, a traktat z Maastricht ujął tę problematykę w ogólne ramy, które w latach późniejszych wypełniane były konkretną treścią. Choć kwestia zasad funkcjonowania WPZiB stała się jedną z pierwszoplanowych dziedzin omawianych w trakcie Konferencji Międzyrządowej przygotowującej Wspólnoty do powołania Unii Europejskiej, jej główni aktorzy już kilka lat wcześniej wystąpili ze wspólną inicjatywą podpisania traktatu, który regulowałby kooperację państw Europy Zachodniej w sferze polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa²⁹. Wprawdzie idei nie udało się zrealizować w 1985 roku, jednak cztery lata później niemiecki kanclerz zaproponował ponowne jej podjęcie. V Republika chętnie przystała na niemiecką propozycję, choć każde z państw miało w stosunku do tego projektu odmienne w niektórych dziedzinach zdania – dla Francuzów niedopuszczalna okazała się rezygnacja z zasady jednomyślności, Niemcy natomiast opowiadali się za głosowaniem kwalifikowaną większością głosów. Paryscy dyplomaci wyrażali także zdanie, że współpraca w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powinna mieć charakter międzyrządowy, politycy bońscy z kolei optowali za uwspólnotowaniem procesu i przekazaniem znacznej części kompetencji Komisji Europejskiej³⁰. Wspólne stanowisko obu państw zostało nakreślone w liście, jaki François Mitterrand i Helmut Kohl wystosowali do włoskiego premiera Giulio Andreottiego 6 grudnia 1990 roku. Pismo zawierało projekt wyglądu przyszłej WPZiB. Politycy byli zgodni, iż planowany II filar UE powinien odnosić się do wszystkich aspektów działalności WE, a więc również do polityki bezpieczeństwa³¹. Wedle koncepcji, za ogólne wytyczne odpowiadać miała Rada Europejska, natomiast ich implementacją miała zajmować się Rada Unii Europejskiej ds. Ogólnych. Utrzymana została zaproponowana przez Paryż zasada jednomyślności, choć Bonn wprowadziło

²⁸ C. Gasteyger, *Europa von der Spaltung zur Einigung. Darstellung und Dokumentation 1945–1997*, Bonn 1997, s. 118.

²⁹ A. Szeptycki, *Francja czy Europa? Dziedzictwo generała de Gaulle'a w polityce zagranicznej V Republiki*, Warszawa 2005, s. 267.

³⁰ G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands 1954–1996*, Paris 1996, s. 402–403.

³¹ R. Fritsch-Bournazel, *Europe and german unification*, Worcester 1992, s. 220.

zasadę głosowania większościowego w niektórych sytuacjach³². Projekt przedstawiony przez duet sąsiadów znad Renu został w większości zaaprobowany przez pozostałą dziesiątkę państw członkowskich WE podczas Konferencji Międzyrządowej lat 1990–1991.

Duże wyzwanie dla francusko-niemieckiego tandemu stanowiły także konflikty bałkańskie oraz iracka aneksja Kuwejtu w sierpniu 1990 roku, które dodatkowo wymusiły na politykach bońskich jasne sprecyzowanie celów niemieckiej polityki zagranicznej. Chodziło o określenie stopnia zaangażowania RFN w rozwiązywanie problemów międzynarodowych, które najczęściej wyrażano w hasło *Kontinuität oder Wandel?* mającym symbolizować wahanie wobec możliwej kontynuacji lub zmiany dotychczasowej polityki zagranicznej Niemiec opierającej się na samoograniczeniu.

Traktat z Maastricht wprowadził zagadnienie współpracy politycznej państw członkowskich Wspólnoty do nurtu najważniejszych zagadnień podejmowanych w jej ramach³³. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa miała od tego momentu stanowić II filar Unii Europejskiej, co oznacza, iż zaczęto traktować ją znacznie poważniej niż w latach następujących po podpisaniu Traktatów Rzymskich³⁴. Wprowadzenie WPZiB miało stanowić próbę załagodzenia dysonansu, jaki rysował się pomiędzy ambicjami przedstawianymi przez Wspólnotę na forum międzynarodowym, a jej faktycznymi możliwościami. Już w czasie negocjacji nad tekstem dokumentu tandem francusko-niemiecki przedstawił koncepcję powołania możliwie jak najsprawniejszego systemu współdziałania w ramach polityki zagranicznej w łonie przyszłej Unii Europejskiej – dla V Republiki powołanie unii politycznej stanowiło wręcz sprawę honoru, jak bowiem stwierdził minister spraw zagranicznych w okresie prezydentury Valéry Giscarda d'Estaing, Jean François-Poncet, „Europa będzie polityczna (...) albo nie będzie jej wcale”³⁵.

³² F. Laursen, S. Vanhoonacker, *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht 1992, s. 313.

³³ Stanowiło to jedno z najważniejszych zadań, jakie postawiła przed sobą Francja. F. de La Serre, *France. The impact of François Mitterrand...*, s. 31.

³⁴ S. Stembelski, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3, 1997, s. 32.

³⁵ J. François-Poncet, *L'Europe sera politiques ou ne sera pas*, „Commentaire”, nr 53, 1991, s. 229–230.

Paryż i Bonn wychodziły z założenia, że konieczne jest powołanie także wspólnego europejskiego komponentu bezpieczeństwa, który powinien się opierać na skostniałej dotąd Unii Zachodnioeuropejskiej. Przeciwnikiem tego projektu było Zjednoczone Królestwo domagające się utrzymania dotychczas funkcjonującego mechanizmu międzyrządowej współpracy państw członkowskich WE na polu polityki zagranicznej i obawiające się w dalszej perspektywie rozluźnienia powiązań transatlantyckich. Brytyjczycy, wspierani przez Portugalczyków i Duńczyków, uważali, że może dojść do zachwiania bezpieczeństwa europejskiego ze względu na odrzucenie pomocy ze strony Amerykanów. Jednak w rzeczywistości także RFN opowiadała się za utrzymaniem transatlantyckiej koordynacji w ramach NATO, choć podkreślała konieczność stworzenia suwerennej wobec USA polityki obronnej. W trakcie wizyty złożonej amerykańskiemu prezydentowi George'owi Bushowi na wiosnę 1991 roku w Waszyngtonie, niemiecki kanclerz wyraźnie podkreślił, iż Sojusz Północnoatlantycki jest i pozostanie najważniejszym elementem łączącym Stany Zjednoczone i Europę, a partnerstwo transatlantyckie należy w dalszym ciągu umacniać i rozbudowywać, gdyż tak jak Europa potrzebuje Ameryki, tak i Ameryka potrzebuje Europy³⁶.

Opis założeń Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, które zostały uzgodnione w gronie państw członkowskich w trakcie negocjacji, został zawarty w Tytule V Traktatu z Maastricht.

W art. J. 1 pkt. 2 zawarto zapis „Celami wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii;
- umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej Państw Członkowskich we wszelkich formach;
- utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu Końcowego z Helsinek i celami Karty Paryskiej;
- popieranie współpracy międzynarodowej;
- rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności”³⁷.

³⁶ *Aufgaben deutscher Politik in den neunziger Jahren. Rede des Bundeskanzlers in Washington*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 22.05.1991, s. 443.

³⁷ Tytuł V, art. J. 1. p. 2. Traktat o Unii Europejskiej, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 30.11.2013).

Przedstawione w tekście dokumentu cele zostały określone bardzo powierzchownie, co wynikało z dużych rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi i założeniami, jakimi się kierowały. Ilość propozycji jakie pojawiały się w miesiącach poprzedzających podpisanie traktatu spowodowała, że kompromis mógł zostać wypracowany jedynie na podstawie treści ogólnie akceptowanych.

Zgodnie z tekstem traktatu WPZiB miała odpowiadać za problematykę utrzymywania bezpieczeństwa europejskiego i prowadzenia polityki zagranicznej. W tym celu została wyposażona w szeroko rozbudowaną strukturę organizacyjną, na której czele stanęła Rada Europejska odpowiedzialna za wytyczanie kierunków stojących przed państwami członkowskimi w ramach WPZiB. To Rada miała podejmować decyzje gwarantujące utrzymanie jedności i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W art. J. 8 traktatu zawarto zapis, iż decyzje te będą podejmowane przez członków jednogłośnie, chyba że Rada zadecyduje, że w danej sprawie decyzję można podjąć większością kwalifikowaną³⁸.

Podstawowym zadaniem, które traktat z Maastricht przydzielił Radzie, było reprezentowanie państw członkowskich w stosunkach międzynarodowych za pomocą *trojki*, czyli organu składającego się z ministrów spraw zagranicznych trzech państw poprzedniej, aktualnej i następnej kadencji kraju przewodniczącego UE. Jednak w pracach tego organu odnoszących się do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa uczestniczyć miała również Komisja – zgodnie z zapisem w traktacie, została ona upoważniona do zwracania się do Rady z wszelkimi zagadnieniami związanymi z II filarem Unii Europejskiej oraz, razem z krajami członkowskimi Wspólnoty, zyskała prawo inicjatywy ustawodawczej na tym polu współpracy.

³⁸ Na temat zasady jednomyślności i sposobu podejmowania decyzji na forum Rady Europejskiej wypowiedziano się także w deklaracji dołączonej do Traktatu z Maastricht – „Deklaracji w sprawie głosowania w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”. Zawarto w niej zapis „Konferencja zgadza się, aby w odniesieniu do decyzji Rady wymagających jednomyślności Państwa Członkowskie, w miarę możliwości, unikały uniemożliwiania podjęcia jednomyślnej decyzji, jeżeli za tą decyzją opowiada się większość kwalifikowana”. Treść artykułów opisano na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany, uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei), tamże.

Parlament Europejski natomiast został w niewielkim stopniu zaangażowany w rozwój WPZiB – raz do roku został zobowiązany do przeprowadzenia odpowiedniej dyskusji, a podstawę dla niej stanowić miały informacje przekazywane Parlamentowi poprzez Radę oraz Komisję. Gremium zyskało także możliwość stawiania pytań i przedstawiania propozycji działań, jakie powinny zostać przedsięwzięte w ramach polityki zagranicznej UE. Opinie wyrażone przez Parlament Europejski miały następnie stanowić punkt odniesienia dla Rady zobowiązanej wziąć je pod uwagę przy podejmowaniu decyzji związanych w WPZiB (art. J. 7).

Według art. J. 4, pkt. 1 Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa miała odnosić się do wszystkich spraw dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym także do stopniowego określania wspólnej polityki obronnej, która w efekcie miała doprowadzić do powołania wspólnej obrony³⁹. Takie założenie stało się wynikiem kompromisu, na który zgodzić musieli się najpoważniejsi gracze sceny europejskiej – Francuzi i Niemcy z jednej, oraz Brytyjczycy z drugiej strony. *Quai d'Orsay* stało na stanowisku powołania wyłącznie europejskich struktur bezpieczeństwa, niezależnych od amerykańskiego partnera Unii. Stworzenie w ramach Wspólnoty sił zbrojnych dysponujących bronią nuklearną było jednak nie do przyjęcia dla dyplomatów z Wysp Brytyjskich opowiadających się za ścisłym sojuszem z USA i przekształceniem Unii Zachodnioeuropejskiej w zbrojne ramię Paktu Północnoatlantyckiego na Starym Kontynencie. Duet niemiecko-francuski stał na stanowisku, iż jedynie wzmocnienie UZE jako komponentu bezpieczeństwa europejskiego przyczyni się do nadania WPZiB odpowiedniej roli. Aby zadowolić wszystkie strony oraz uspokoić Stany Zjednoczone, wprowadzono w pkt. 2 artykułu zapis, iż UZE jest integralną częścią rozwoju UE i ma decydujący wpływ na kształt polityki obronnej prowadzonej

³⁹ Należy jednak zwrócić uwagę, iż kwestia pojmowania zagadnienia „wspólna polityka obronna” oraz „wspólna obronność” nie została w tekście traktatu określona – badacze wskazują, że dokument nie zawiera żadnych wskazówek odnośnie do zakresu tejże polityki, choć miała ona ogromne znaczenie szczególnie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych ze względu na zmiany zachodzące w krajach dawnego bloku socjalistycznego. Samo pojęcie „wspólnej polityki obronnej” zostało natomiast sformułowane dopiero w trakcie nadzwyczajnego spotkania Rady Ministrów UZE w holenderskim Noordwijk 14 listopada 1994 roku. Por.: *Preliminary Conclusions on the Formulation of a Common European Defence Policy, Noordwijk, 14 November 1994, part II, paragraph 2, „Europe Documents”, nr 1911, 1994.*

w ramach Wspólnoty, uwypuklono jednak, że polityka prowadzona w ramach WPZiB nie prowadzi do naruszenia szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej państw członkowskich i respektuje zobowiązania wynikające z Paktu Północnoatlantyckiego⁴⁰.

Kompromis między mocarstwami europejskimi w kwestii WPZiB został osiągnięty głównie dzięki ustępstwom ze strony V Republiki – politycy francuscy zgodzili się bowiem na utrzymanie statusu Sojuszu Północnoatlantyckiego jako głównego gwaranta bezpieczeństwa na kontynencie, zaś po wydarzeniach na Bałkanach wyrazili wręcz aprobatę wobec rozszerzenia NATO o nowe kraje. W odpowiedzi na francuskie *oui* wobec umocnienia roli paktu w Europie, w trakcie spotkania w Rzymie w dniach 7–8 listopada 1991 roku Stany Zjednoczone wyraziły zgodę na stworzenie europejskiej tożsamości obronnej, a więc na możliwość samodzielnego podejmowania działań na kontynencie, choćby przy zastosowaniu sił zbrojnych NATO⁴¹. Zmiany na arenie międzynarodowej po zakończeniu zimnej wojny przyczyniły się do stworzenia zupełnie nowej jakości w polityce zagranicznej państw i nowego spojrzenia na kwestie bezpieczeństwa. Konieczność innego podejścia do problemów bezpieczeństwa i obrony została dostrzeżona w trakcie spotkania partnerów z NATO na jesieni 1991 roku. Ogłoszona na rzymskiej konferencji nowa Koncepcja Strategiczna NATO była więc odpowiedzią na zmiany, jakie wprowadził upadek systemu dwubiegunowego – w deklaracji końcowej zawarto wręcz zapis, iż rozumienie terminu bezpieczeństwo powinno zostać rozszerzone o nowe elementy⁴². Zgodnie z tym rozumieniem bezpieczeństwo nie powinno być wyłącznie oparte na zagadnieniach

⁴⁰ Chodziło głównie o zobowiązania wynikające z członkostwa w sojuszu, ograniczenia nałożone na zjednoczone Niemcy, odrębny status państw dysponujących arsenałem jądrowym (Francja) oraz neutralność Irlandii.

⁴¹ A. Demkowicz, *Integracja Europy Zachodniej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony...*, s. 208.

⁴² P. Pietrzak, *Polityka bezpieczeństwa zjednoczonych Niemiec*, Warszawa 2001, s. 29. Jednak najważniejszym osiągnięciem podpisanej na jesieni 1991 roku strategii NATO stała się analiza powstałych po upadku systemu komunistycznego zagrożeń, do których zaliczono: terroryzm międzynarodowy, proliferację broni jądrowej, zagrożenie interesów gospodarczych państw zachodnich, zaopatrzenie w surowce energetyczne oraz światową destabilizację i migrację ludności. A. Buro, M. Singe, *Expansion und Eskalation: 60 Jahre NATO*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 5, 2009, s. 56–57.

obronnych, ale także na kwestiach politycznych, ekonomicznych, społecznych, a nawet ekologicznych⁴³.

W celu jak najlepszego zrealizowania idei WPZiB, traktat o Unii Europejskiej wprowadził pojęcie wspólnych działań, stanowisk, deklaracji, kontaktów z państwami trzecimi oraz umów zawieranych w międzynarodowym gronie. Jednak najwyżej w hierarchii umieszczone zostały wspólne działania, których podejmowaniem zajmować miała się Rada Europejska. Wspólne działania odnosić miały się do tych obszarów współpracy, które łączą żywotne interesy krajów członkowskich. To one miały kształtować podstawę polityki zagranicznej Unii, a Rada została zobowiązana do decydowania o dokładnym zakresie, ogólnych i szczegółowych celach przy podejmowaniu takich działań, czasie ich trwania, a także sposobach, procedurach i warunkach ich realizacji (art. J. 3).

Zgodnie z zapisem Tytułu V traktatu osobą odpowiedzialną za wszelkie podpisywane w ramach Unii Europejskiej umowy międzynarodowe odnoszące się do II filaru został przewodniczący WPZiB – w rzeczywistości miał nim być przywódca państwa lub szef rządu kraju przewodniczącego w danym półroczu pracom UE (art. J. 5). Pomocą mogła mu służyć Komisja. Porozumienia międzynarodowe wynegocjowane przez przewodniczącego WPZiB miały być w dalszej kolejności kierowane do Rady, a więc do ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich – jeśli jednak uzgodnienie wymagało dodatkowej zgody władz danego kraju członkowskiego, zasiadający w Radzie przedstawiciele państw mieli prawo stwierdzić, iż powzięte zobowiązanie dotyczy ich wyłącznie tymczasowo.

Celem jak najszybszej realizacji postanowień o powołaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, już w trakcie spotkania w Maastricht 10 grudnia 1991 roku kraje należące do Unii Zachodnioeuropejskiej zdecydowały się podpisać dwie deklaracje, z których pierwsza odnosiła się do roli UZE na kontynencie oraz współpracy tej organizacji z Unią Europejską i Paktem Północnoatlantyckim, natomiast druga proponowała wprowadzenie specjalnego statusu dla tych krajów UE, które nie są członkami UZE oraz tych państw, które należą do NATO, ale nie znajdują się w gronie państw członkowskich UE⁴⁴.

⁴³ *Vademecum NATO*, Warszawa 1999, s. 65.

⁴⁴ Tekst obu deklaracji został dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 01.12.2013).

Pośrednio podjęto więc decyzję o przyjęciu do UZE nowych państw członkowskich – zarówno tych należących do Unii Europejskiej, jak i tych, które są członkami NATO, ale nie przynależą do UE – Norwegii, Turcji oraz Danii, Grecji i Irlandii⁴⁵.

Zgodnie z tymi dokumentami Unia Zachodnioeuropejska, głównie dzięki zaangażowaniu Niemiec w proces powstawania wspólnoty politycznej, znalazła się więc pod wpływem Unii Europejskiej, stając się tym samym jednym z najważniejszych elementów w procesie kształtowania WPZiB. Deklaracje zawierały jednocześnie projekt stworzenia Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony będącej odpowiedzią na przedstawiane przez europejskich członków NATO koncepcje uzyskania autonomii w kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego i obrony⁴⁶. W deklaracjach zawarto również zamysł rozwoju Unii Zachodnioeuropejskiej, mającej od tego momentu stanowić ważny element polityki obronnej UE, ale także podporę amerykańskiego systemu bezpieczeństwa na Starym Kontynencie, oraz zadeklarowano chęć dalszego rozwoju możliwości operacyjnych tej organizacji wprowadzając komórkę planowania UZE, bliższą współpracę wojskową (uzupełniającą wobec sojuszu, zwłaszcza w zakresie logistyki, transportu, szkolenia i wywiadu strategicznego), spotkania szefów sztabu UZE oraz jednostki wojskowe podległe Unii Zachodnioeuropejskiej.

Aby realizacja zamierzonych zadań stała się możliwa, szefowie państw i rządów podjęli decyzję o konieczności rozszerzenia współpracy państw na kooperację sztabów wojskowych, których szefowie zostali zobowiązani do przeprowadzania spotkań co najmniej dwukrotnie w ciągu roku, oraz o zintensyfikowaniu współdziałania na polu zbrojenia, strategii wojskowych, szkoleń oraz logistyki. Ułatwieniem dla rozwoju współpracy w tej dziedzinie miało stać się także przekształcenie Instytutu Studiów Bezpieczeństwa UZE znajdującego się we francuskiej stolicy w Akademię Bezpieczeństwa i Obrony Europejskiej⁴⁷.

⁴⁵ G. Andréani, *La France et l'OTAN après la guerre froide*, „Politique étrangère”, nr 1, 1998, s. 83.

⁴⁶ E. Romaniuk-Łalkowska, *Rola Francji...*, s. 147.

⁴⁷ Deklaracja w sprawie roli Unii Zachodnioeuropejskiej i jej stosunków z Unią Europejską i Sojuszem Północnoatlantyckim dołączona do Traktatu z Maastricht, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl. Por.: R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony...*, s. 55. Więcej na temat powołanego 1 stycznia 2002 roku Instytutu Studiów Bezpieczeństwa

Warto jednak podkreślić, że dokument z Maastricht nie przewidywał żadnych konkretnych rozwiązań odnoszących się do zagadnień bezpieczeństwa, bowiem przedstawione w nim wspólne stanowiska i działania łączyły Unię Europejską jedynie w wymiarze politycznym, aspekt konkretnej współpracy wojсковej został pominięty. Wprawdzie tę lukę miała zapełnić Unia Zachodnioeuropejska, jednak jej wykorzystanie tylko częściowo zaspokajało wymagania państw członkowskich UE. W rzeczywistości zbrojne ramię Unii Europejskiej w postaci UZE stało się następną przeszkodą w realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa miała zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej stanowić odpowiedź na pojawiające się w latach poprzedzających utworzenie Unii Europejskiej projekty współpracy politycznej. Zgodnie z tekstem traktatu Unia Zachodnioeuropejska miała odtąd stanowić europejski filar Sojuszu Północnoatlantyckiego, co z pewnością usatysfakcjonowało popierających taką opcję Brytyjczyków. Francuzi i Niemcy musieli natomiast zadowolić się zapisem umożliwiającym występowanie Unii Zachodnioeuropejskiej w imieniu UE, albowiem zagadnienia dotyczące UZE jako takiej nie zostały włączone do tekstu tego dokumentu. W rzeczywistości więc zapisy traktatowe utrwały istniejący stan prawny oraz relacje łączące WE z Unią Zachodnioeuropejską i Paktem Północnoatlantyckim. NATO nadal stanowiło gwaranta europejskiego bezpieczeństwa, zaś UZE miała stanowić jego podporę na kontynencie.

Mimo bardzo ogólnikowego podejścia do zagadnień bezpieczeństwa w tekście traktatu z Maastricht, jego zapisy wprowadziły nowe wartości w dyskusję nad europejską polityką w tej dziedzinie. Porównując zawarte w nim postanowienia do tych ukazanych w Jednolitym Akcie Europejskim podpisanym kilka lat wcześniej, należy podkreślić, że problematyka bezpieczeństwa została ujęta w zupełnie nowe ramy, a do jej najważniejszych osiągnięć zaliczyć można zaproponowanie rozwiązań odnośnie do wspólnych działań i stanowisk. Duże znaczenie należy także przypisać roli, jaką obdarzone zostały Rada i Komisja, które od tego momentu miały decydować o sposobie uprawiania tej dziedziny polityki Unii Europejskiej oraz o jej finansowym wymiarze.

Rozwiązania odnoszące się do II filaru stanowiły kompromis pomiędzy koncepcjami proponowanymi w miesiącach poprzedzających spotkanie w Maastricht,

Unii Europejskiej na stronie internetowej Instytutu: <http://www.iss.europa.eu/> (dostęp z dnia: 05.12.2013).

choć warto zauważyć, że w dużym stopniu odpowiadały one tak Francji, jak i Niemcom. V Republika widziała we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa szansę na wzmocnienie nie tylko unijnej, ale także własnej pozycji na scenie międzynarodowej oraz dodatkowe narzędzie kontroli nad poczynaniami wschodniego sąsiada⁴⁸. Zjednoczona w 1990 roku Republika Federalna wychodziła natomiast z założenia, że udział w tworzeniu koncepcji II filaru pozwoli jej uzyskać wysokie stanowisko w europejskim wyścigu politycznym oraz stanowić będzie gwarancję pokojowego nastawienia wobec państw z nią graniczących.

Z pewnością sukcesem był fakt, iż każde z państw było usatysfakcjonowane podjętymi postanowieniami, które gwarantowały dużą dowolność interpretacyjną wobec zapisów traktatowych – kraje obawiające się amerykańskiej dominacji na Starym Kontynencie, w tym szczególnie Francja, wyrażały zadowolenie z podkreślenia roli Unii Zachodnioeuropejskiej w kontekście kształtującej się UE, natomiast państwa przychylne administracji waszyngtońskiej, głównie Wielka Brytania, cieszyły się, iż dobre relacje ze Stanami Zjednoczonymi i pozycja Paktu Północnoatlantyckiego nie zostaną zachwiane – dokument bowiem nie konkretyzował stanowiska nowopowstałej Unii wobec zagadnienia relacji w trójkącie UE-UZE-NATO.

Problemem okazała się koncepcja filarowego podejścia do funkcjonowania Unii Europejskiej. Rozumienie UE jako instytucji opierającej się na trzech podporach zakładało, iż każda z nich kształtowana będzie indywidualnie. Jednak już pod koniec XX wieku stało się jasne, że oddzielenie polityki gospodarczej, bezpieczeństwa i policyjno-sądowej jest niemożliwe, bowiem jedynie poprzez komplementarne działania na trzech płaszczyznach Wspólnota może utrzymać wysoką pozycję międzynarodową. Wymienione zaś trzy filary i prowadzone w ich ramach polityki pozostaną bez znaczenia, jeśli Unia Europejska nie będzie współpracować także z UZE i NATO⁴⁹.

⁴⁸ J. Stefanowicz, *Polityka europejska V Republiki*, Warszawa 1994, s. 51–53.

⁴⁹ J. Solana, *The European Security Agenda*, „NATO Review”, nr 6, 1995, s. 11–14. Komisja Europejska przedstawiła wniosek, iż rozdzielenie polityk europejskich na trzy filary oraz stworzenie różnych sposobów ich funkcjonowania doprowadziło do fiaska koncepcji silnej Europy. Brak przejrzystych reguł wobec prowadzonej w ramach trzech filarów polityki przyczynił się bowiem do osłabienia pozycji UE na arenie międzynarodowej. E. Regelsberger, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht – Minimalreformen in neuer Entwicklungsperspektive*, „Integration”, nr 2, 1992, s. 83–93.

Koncepcje wspólnotowego bezpieczeństwa przedstawione w Traktacie o Unii Europejskiej okazały się więc jedynie wprowadzeniem dla dalszej dyskusji o bezpieczeństwie Starego Kontynentu. Już w trakcie podpisywania układu było dla europejskich polityków jasne, że uchwalenia dotyczące II filaru mają wyłącznie ogólnikowy charakter wynikający z potrzeby kompromisu pomiędzy najważniejszymi partnerami, a ich funkcjonowanie musi zostać w przyszłości połączone z innymi dziedzinami zainteresowania Unii Europejskiej, w tym szczególnie z polityką gospodarczą i walutową⁵⁰. Bardzo szybko wyszło jednak na jaw, że decyzje podejmowane w ramach WPZiB nie mają mocy sprawczej, a samo ich uzgadnianie jest często trudne ze względu na założenie jednomyślności. Stąd w 1995 roku stwierdzono, iż system bezpieczeństwa stworzony w Maastricht jest zupełnie bezowocny⁵¹, choć już sam traktat przewidywał rewizję zawartych w nim postanowień – art. J. 4 i J. 10 Tytułu 5 zawierały bowiem zapisy o przeglądzie postanowień przedstawionych w tekście dokumentu⁵². W połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku stało się oczywiste, że aby umożliwić funkcjonowanie unii politycznej konieczne jest dokonanie oceny jej dotychczasowego działania, co ostatecznie uczyniono w trakcie Konferencji Międzyrządowej w latach 1996–1997.

Wejście w życie Traktatu z Maastricht stanowiło sukces dyplomatów Starego Kontynentu dążących do powołania Unii Europejskiej. Ugrupowanie, które oficjalnie rozpoczęło działalność 1 listopada 1993 roku, miało do zrealizowania ambitne plany. Choć kwestie związane z funkcjonowaniem wszystkich trzech filarów zostały opisane w traktacie, jednak zadania dotyczące II filaru

⁵⁰ Commission of the European Communities, *From the Single Act to Maastricht and beyond: the means to match our ambitions*, COM (92) 2000 final. Brussels: 11.02.1992, strona internetowa European Navigator: http://www.ena.lu/commission_communication_from_single_maastricht_beyond_means_match_ambitions_february_1992-020004375.html (dostęp z dnia: 15.09.2013).

⁵¹ *La Commission adopte son rapport sur le fonctionnement du Traité de l'Union européenne: sous la présidence de Jacques Santer*, „Bulletin d'information et de documentation” z 04.06.1995, nr 2, s. 79–82.

⁵² Tytuł V, art. J. 4 zawierał zapis „(...) postanowienia (...) mogą być zmienione (...) na podstawie sprawozdania, które w 1996 roku Rada przedstawi Radzie Europejskiej; będzie ono zawierało ocenę dokonanych postępów oraz doświadczeń zgromadzonych do tego czasu.” Traktat o Unii Europejskiej, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 17.09.2013).

wymagały szczegółowego dopracowania. Uczynienie z WPZiB polityki całej Wspólnoty, a nie wyłącznie poszczególnych państw członkowskich, stanowiło więc wyzwanie dla tandemu francusko-niemieckiego, który przewodniczył pracom Unii Europejskiej na przełomie lat 1994–1995.

3. Tworzenie Europejskiej Tożsamości Obronnej

Tematyka wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich EWG, która stała się domeną Francji i Niemiec, pojawiła się jeszcze pod koniec lat osiemdziesiątych XX stulecia. Podstawowe znaczenie w tworzeniu Europejskiej Tożsamości Obronnej miała prowadzona w stolicach obu państw debata na temat znaczenia, jakie w nowej Europie powinna otrzymać UZE oraz relacji pomiędzy Europą a Stanami Zjednoczonymi w kontekście funkcjonowania NATO. Współpraca między dwoma krajami miała w tej dziedzinie znaczenie priorytetowe, bowiem jedynie Francja i Niemcy były na tyle silne, aby stawić realny opór amerykańskiej dominacji w kwestiach związanych z bezpieczeństwem międzynarodowym⁵³. O ile jednak Niemcy opowiadali się za wzmocnieniem europejskiego komponentu bezpieczeństwa przy jednoczesnym utrzymaniu amerykańskiego zaangażowania na kontynencie, co wynikało z ich wieloletniej zależności od USA w dziedzinie bezpieczeństwa, o tyle V Republika opowiadała się za rezygnacją ze współpracy transatlantyckiej, powołaniem autonomicznych europejskich sił zbrojnych oraz ustanowieniem siebie jako przywódcy Europy w tej dziedzinie współpracy. Stąd Francja z dużym zaangażowaniem podjęła się pracy nad zwiększeniem zdolności operacyjnych

⁵³ M. Gurfinkiel, *La France s'est-elle trompée de mise?* „Limes”, nr 1, 1997, s. 24–25. Jednak razem z rozpoczęciem dyskusji na temat nowej polityki bezpieczeństwa zjednoczonych Niemiec zapoczątkowano także debatę dotyczącą użycia sił zbrojnych Bundeswehry w celu realizacji działań na obszarach poza terytorium RFN. Dyskurs w sprawie zaangażowania niemieckiej armii w działania nie pokrywające się z koniecznością obrony własnego kraju lub któregoś z sojuszników z NATO został ostatecznie zakończony orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 1994 roku, w którym zawarto zapis, iż operacje „out of area” są zgodne z prawem Republiki Federalnej Niemiec. *Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerden gegen internationale Einsätze der Bundeswehr, verkündet in Karlsruhe am 12. Juli 1994*, „Europa-Archiv”, nr 15, 1994, s. D428-D431. Por.: *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis zum 1994*, Auswärtiges Amt, Köln 1995, s. 1071–1080.

UZE zarówno na polu planowania ogólnego, działania w sytuacji zaskoczenia, logistyki, wywiadu militarnego, zdolności bojowej, jak również w kwestiach finansowych czy instytucjonalnych⁵⁴. Wyrazem francuskich aspiracji były koncepcje pojawiające się już pod koniec lat osiemdziesiątych – 22 stycznia 1988 roku utworzono Francusko-Niemiecką Radę Bezpieczeństwa i Obrony, natomiast w październiku roku następnego powołano wspólną brygadę⁵⁵. Duże znaczenie wiązało się także z francusko-niemiecką inicjatywą stworzenia Eurokorpusu przedstawioną w La Rochelle 22 maja 1992 roku. Prezydent François Mitterrand i kanclerz Helmut Kohl podjęli wówczas decyzję o powołaniu korpusu sił lądowych złożonego ze zmechanizowanych jednostek pancernych obu krajów. W skład korpusu europejskiego weszło 50 tys. żołnierzy – brygada francusko-niemiecka, I francuska dywizja pancerna oraz niemiecka dywizja pancerna. Uzgodniono, iż użycie tych oddziałów wymaga jednomyślnej zgody obu państw⁵⁶. Do udziału w inicjatywie zaproszono także inne kraje europejskie, co przez Amerykanów zostało uznane za dywersję wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego⁵⁷. 1 października 1993 roku dowódcą nowej jednostki został generał Helmut Willmann, zaś jej siedzibą stał się Strasbourg⁵⁸. Powołanie Eurokorpusu miało znaczenie symboliczne – oto dwóch dawnych wrogów łączyło wysiłki celem zagwarantowania Europie bezpieczeństwa. Wprawdzie oba kraje miały w tym względzie różne podejścia – Niemcy widzieli w Eurokorpusie element służący utrzymywaniu wspólnego bezpieczeństwa terytorialnego, zaś Francuzi sposób na ukształtowanie europejskiej zdolności obronnej m. in. poprzez zaangażowanie w konflikty na Bałkanach – ale ich założeniem

⁵⁴ R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa...*, s. 63.

⁵⁵ G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports...*, s. 391.

⁵⁶ 59ème Sommet franco-allemand à La Rochelle (22 mai 1992) – *Conférence de presse conjointe*, strona internetowa portalu francusko-niemieckiego: <http://www.france-allemande.fr/59eme-Sommet-franco-allemand-a-La-Rochelle/2165.html>, cyt. dalej: www.france-allemande.fr (dostęp z dnia: 17.09.2013).

⁵⁷ J. Krasuski, *Historia polityczna Europy Zachodniej 1945–2002*, Poznań 2003, s. 375; *Aufstellung eines Europäischen Korps beschlossen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 23.05.1992. Choć politycy francuscy wskazywali raczej, iż Eurokorpus wzmocni sojusz poprzez umocnienie roli państw europejskich i ich polityki bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej.

⁵⁸ *The Origins of Eurocorps*, strona internetowa Eurokorpusu: http://www.eurocorps.org/home_page/eurocorps/history/History_of_the_Eurocorps.pdf (dostęp z dnia: 17.09.2013).

było stworzenie w przyszłości wspólnej polityki obronnej, której podwaliną miała stać się współpraca w ramach korpusu europejskiego⁵⁹. Cel ten powtarzano także przy okazji kolejnych spotkań przywódców Francji i RFN, przede wszystkim w Baden-Baden, podczas 66. szczytu w dniu 7 grudnia 1995 roku, gdzie omawiano sprawy związane z dalszym rozwojem samego Eurokorpusu oraz całej Unii Europejskiej w kontekście zbliżającej się konferencji przeglądowej na temat Traktatu z Maastricht⁶⁰.

Kiedy korpus europejski osiągnął zdolność bojową, jego niemiecko-francuskie oddziały w 1994 roku wzięły udział, po raz pierwszy dla Niemców od zakończenia II wojny światowej, w defiladzie z okazji święta zburzenia Bastylli na paryskich Polach Elizejskich⁶¹. Międzynarodowi komentatorzy odczytali to jako symboliczne przypieczętowanie francusko-niemieckiej przyjaźni na polu militarnym⁶².

W ciągu kilku lat od powstania szeregi Eurokorpusu zasilili także wojska Belgii, Luksemburga i Hiszpanii. W sumie korpus składał się więc z Brygady Francusko-Niemieckiej, oddziałów francuskich, niemieckich, belgijskich, luksemburskich i hiszpańskich⁶³.

Nie mniejsze znaczenie wiązało się z podpisaniem przez ministrów spraw zagranicznych i obrony państw członkowskich UZE deklaracji petersberskiej 19 czerwca 1992 roku, która modyfikowała postanowienia zawarte w Traktacie Brukselskim i upoważniała Unię Zachodnioeuropejską do działań na polu zapobiegania konfliktów zbrojnych na całym świecie (mimo iż za obszar istotnego zainteresowania uznano przede wszystkim Europę i Afrykę⁶⁴) oraz rozszerzała

⁵⁹ A. Sauder, *Les changements de la politique de défense française et la coopération franco-allemande*, „Politique étrangère”, nr 3, 1996, s. 586 i 595.

⁶⁰ 66ème Sommet franco-allemand à Baden-Baden (7 décembre 1995) – *Conférence de presse conjointe*, strona internetowa portalu francusko-niemieckiego: www.france-allemande.fr (dostęp z dnia: 18.09.2013). Por.: H. de Bresson, *Jacques Chirac et Helmut Kohl se rencontrent à Baden-Baden*, „Le Monde” z 07.12.1995; *Le sommet franco-allemand aborde les questions de monnaies et de sécurité*, tamże z 08.12.1995.

⁶¹ „Archiv der Gegenwart” z 14.07.1994, s. 39119–39121.

⁶² J. Krasuski, *Francja w NATO*, „Przegląd Zachodni”, nr 1, 1997, s. 89.

⁶³ R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa...*, s. 116–117.

⁶⁴ Por.: *Noordwijk Declaration*, *WEU Council of Ministers*, Noordwijk 14.11.1994, strona internetowa Unii Zachodnioeuropejskiej: <http://www.weu.int/documents/941114en.pdf>, cyt. dalej: www.weu.int (dostęp z dnia: 11.11.2013).

jej dotychczasowe zadania o akcje humanitarne i ratownicze oraz możliwość prowadzenia operacji bojowych i pokojowych, tworząc Siły Podległe UZE (*Forces Answerable to WEU*)⁶⁵. W rzeczywistości oznaczało to, iż kraje członkowskie upoważniły UZE nie tylko do przeprowadzania klasycznych akcji typu *peace-keeping*, ale także przeprowadzania operacji typu *peace-making*, co w owym czasie stanowiło znaczną nowość w polityce bezpieczeństwa i obrony. Sam Pakt Północnoatlantycki nie zdecydował się na wprowadzenie akcji typu *peace-making*, co protagoniści autonomicznej polityki bezpieczeństwa w Europie uważali za kolejny argument w walce o powołanie niezależnych od Amerykanów struktur bezpieczeństwa⁶⁶. Deklaracja podpisana w trakcie spotkania Rady Ministrów UZE w Petersbergu pod Bonn zezwalała Unii Zachodnioeuropejskiej działać także pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych i Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Celem realizacji tych zadań kraje członkowskie zostały zobowiązane do przekazania Unii Zachodnioeuropejskiej wyznaczonych oddziałów wszystkich typów konwencjonalnych sił zbrojnych⁶⁷. Aby jak najbardziej wzmocnić zdolności operacyjne organizacji, zdecydowano się powołać komórkę planowania UZE i wprowadzić regularne spotkania szefów sztabów wojsk działających w ramach tej organizacji państw⁶⁸. Ponadto stwierdzono, że należy skoncentrować się na utrzymywaniu jak najlepszych relacji ze Stanami Zjednoczonymi w ramach NATO, czemu pomóc miało przeniesienie stolicy UZE z Londynu do Brukseli, gdzie od 1967 roku mieści się polityczna siedziba paktu⁶⁹. W stosunku do Austrii, Danii, Irlandii,

⁶⁵ *Western European Union, Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, Petersberg Declaration*, tamże. Por.: H. de Bresson, *La réunion des ministres de l'Union de l'Europe occidentale en Allemagne. Les Etats membres s'engagent „à mettre à la disposition de l'UEO des unités militaires”*, „Le Monde” z 21.06.1992.

⁶⁶ B. Górka-Winter, E. Posel-Częścik, *Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (I)*, „Biuletyn PISM”, nr 11, 2001, s. 99.

⁶⁷ W skład FAWEU weszły: Eurokorpus, Dywizja Wielonarodowa, Hiszpańsko-Włoskie Siły Desantowe, Pierwszy Korpus Niemiecko-Holenderski, Brytyjsko-Holenderskie Siły Desantowe, Dywizja Wielonarodowa oraz EUROMARFOR i EUROFOR. R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, s. 77–79.

⁶⁸ F. Fries, *Spór o Europę*, Warszawa 1998, s. 121–122.

⁶⁹ W Brukseli znajduje się siedziba polityczna sojuszu po tym, jak została ona przeniesiona z Paryża w 1967 roku w wyniku decyzji prezydenta de Gaulle'a o wycofaniu Francji ze struktur wojskowych organizacji. Siedziba sztabu wojskowego znajduje się natomiast w mieście Mons, na południe od belgijskiej stolicy.

Szwecji i Finlandii wprowadzono także status obserwatora przy Unii Zachodnioeuropejskiej, natomiast Norwegia otrzymała status członka stowarzyszonego z UZE⁷⁰.

Wymienione założenia stanowiły powtórzenie zasad, jakie wprowadziła deklaracja dołączona do Traktatu z Maastricht. Jednak nie spełniały one oczekiwań wszystkich państw – dążąca do stworzenia suwerennej polityki bezpieczeństwa na kontynencie europejskim Francja obawiała się ciągłego utrzymywania amerykańskich sił militarnych w Europie, choć mimo wszystko uważała, że podpisana w Petersbergu deklaracja i tak stanowi pewien krok naprzód w rozwoju tożsamości obronnej UE, chociażby ze względu na unormowanie relacji pomiędzy UZE a NATO. V Republika wychodziła bowiem z założenia, że wybuch kryzysu militarnego w strefie znajdującej się poza obszarem zainteresowania Amerykanów może doprowadzić do pogłębienia współpracy państw członkowskich UZE, a w konsekwencji do stworzenia i realizacji przez nich własnej wizji polityki bezpieczeństwa i obrony⁷¹. Stąd podjęła decyzję o poparciu idei zreformowania NATO w nadchodzących latach.

Unia Zachodnioeuropejska, dzięki przejęciu oddziałów wchodzących w skład korpusu europejskiego na podstawie dokumentu podpisanego 30 listopada 1992 roku, otrzymała do dyspozycji oddziały zbrojne, za pomocą których była w stanie prowadzić bezpośrednie walki, wypełniać misje petersberskie oraz ochraniać tereny Unii Zachodnioeuropejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego. W dalszym czasie skład Eurokorpusu został powiększony o oddziały belgijskie, luksemburskie i hiszpańskie. Zakładano, że Eurokorpus zostanie w przyszłości zamieniony w korpus reagowania kryzysowego, dysponujący autonomicznym oddziałem gotowym do realizacji misji petersberskich⁷².

21 stycznia 1993 roku duet francusko-niemiecki podpisał dodatkowe porozumienie, w którym zawarto zasady udziału jednostek Eurokorpusu w operacjach prowadzonych przez NATO. Umowa, którą podpisali admirał Jacques Lanxande i generał Klaus Naumann – szefowie sztabów wojska francuskiego i niemieckiego, oraz Naczelny Dowódca Połączonych Sił NATO w Europie

⁷⁰ *Western European Union, Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, Petersberg Declaration*, strona internetowa Unii Zachodnioeuropejskiej: www.weu.int (dostęp z dnia: 12.11.2013).

⁷¹ G. Andréani, *La France et l'OTAN...*, s. 78.

⁷² G. Parmentier, *Après le Kosovo: pour un nouveau contrat transatlantique*, „Politique étrangère”, nr 1, 2000, s. 48.

generał John Shalikashvili, zawierała zapis o konieczności wyrażenia zgody przez oba te państwa w przypadku chęci wykorzystania Eurokorpusu przez dowództwo NATO lub UZE⁷³.

Akceptacja dla budowy europejskiej polityki obronnej przy wsparciu Waszyngtonu spowodowała, że Paryż znalazł się wśród protagonistów jak najszybszego przekształcenia sojuszu w organizację odpowiadającą wyzwaniom stojącym przed euroatlantyckimi partnerami po upadku systemu dwubiegowego. Aby udowodnić szczerą intencję wyrażono nawet chęć powrotu do militarnych struktur organizacji, które Francja opuściła w 1966 roku. W grudniu 1995 roku francuscy politycy zadeklarowali, że w niedługim czasie szef sztabu wojskowego oraz minister obrony ponownie będą brać udział w pracach Rady Północnoatlantyckiej oraz Komitetu Wojskowego NATO, choć już przez poprzedzające półtora roku wysłannik V Republiki uczestniczył w pracach Komitetu Wojskowego w sprawach dotyczących zaangażowania NATO w Bośni. W 1994 roku Republika Francuska wyraziła aprobatę wobec przedstawionej przez USA koncepcji powołania Połączonych Sił Wielonarodowych do Zadań Specjalnych (*Combined Joint Task Force, CJTF*)⁷⁴, natomiast rok później, razem z oddziałami brytyjskich i holenderskich sił szybkiego reagowania i wojsk lotniczych, uczestniczyła w operacjach na terenie byłej Jugosławii oraz zaangażowała się w działania mające zrealizować układy pokojowe⁷⁵.

Inicjatywa stworzenia CJFT przedstawiona na szczycie Sojuszu Północnoatlantyckiego w Brukseli w dniach 10–11 stycznia 1994 roku zakładała, iż oddziały sił europejskich będą odpowiedzialne za prowadzenie misji zapobiegania konfliktom na tych wszystkich obszarach, które nie znajdują się w polu żywotnego zainteresowania Stanów Zjednoczonych i Kanady. W ten sposób jednostki Unii Zachodnioeuropejskiej uzyskały możliwość prowadzenia autonomicznych akcji militarnych. Połączone Siły Wielonarodowe, rozumiane jako siły „rozdzielne, ale nie odrębne” (*separable but not separate*), miały podlegać dowództwu NATO lub UZE, jeśli operacje wojskowe prowadzone będą wyłącznie przy użyciu jednostek europejskich. Ponadto stwierdzono, iż Unia Europejska i Unia Zachodnioeuropejska będą wspólnie pracować nad

⁷³ M. Bacot-Decriaud, *La France, L'Alliance et l'OTAN*, „Arès”, nr 3, 1993, s. 67.

⁷⁴ B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, Poznań 2006, s. 38.

⁷⁵ E. Romaniuk-Całkowska, *Rola Francji...*, s. 152.

osiągnięciem satysfakcjonującego ich stanowiska przed spotkaniami Rady Północnoatlantyckiej celem usprawnienia jej prac. UZE otrzymała zgodę na wykorzystywanie środków logistycznych i struktur sztabowych Paktu Północnoatlantyckiego, natomiast w łonie NATO miały powstać autonomiczne, choć nierozłączne jednostki europejskie⁷⁶. Pomiędzy Francją a Stanami Zjednoczonymi zaistniały jednak poważne różnice dotyczące kwestii znaczenia, jakie powinno być przypisane zintegrowanym strukturom NATO w trakcie trwania ich operacji na terenie Europy, sposobu wykorzystywania natowskich i amerykańskich środków wojskowych przez dowództwo europejskie, a także struktury sztabowej Połączonych Sił Wielonarodowych i kwestii finansowania prowadzonych przez nich akcji⁷⁷.

Celem V Republiki było przypisanie państwom członkowskim NATO nowych ról w momencie, gdy zmieniła się sytuacja międzynarodowa – stąd tak głośno domagała się, aby to Europejczycy mieli decydujący wpływ na oddziały UZE oraz aby to oni odpowiadali za regionalne dowództwo NATO znajdujące się w Neapolu. Oczywiście rolę przewodnią w tak skonstruowanej strukturze obronnej Wspólnoty miała odgrywać Francja, zaś jej przybocznymi miały być Niemcy i Wielka Brytania⁷⁸. Amerykanie zdecydowanie odrzucali francuską koncepcję, podkreślając tym samym jak ważne jest dla nich utrzymanie amerykańskiego dowództwa na Starym Kontynencie. Uzasadnieniem było kluczowe znaczenie VI Floty USA, związku operacyjnego amerykańskiej Marynarki Wojennej, dla bezpieczeństwa rejonu śródziemnomorskiego⁷⁹.

Kiedy 3 czerwca 1996 roku Rada Północnoatlantycka udzieliła UZE prawo do podejmowania działań militarnych, a tym samym uczyniła ją zależną od NATO, dla Francji stało się jasne, że Unia Zachodnioeuropejska nie

⁷⁶ Deklaracja podpisana podczas szczytu NATO w Brukseli, 11.01.1994, strona internetowa NATO: <http://www.nato.int/docu/commf/c9401102.htm>, cyt. dalej: www.nato.int (dostęp z dnia: 15.11.2013). F. Bozo, *La France et l'Alliance: les limites du rapprochement*, „Politique étrangère”, nr 4, 1995, s. 867.

⁷⁷ P. Schmidt, *Défis et perspectives de la politique de sécurité européenne de l'Allemagne*, „Politique étrangère”, nr 3, 1996, s. 576.

⁷⁸ Zdawano sobie sprawę, że żadne z tych państw nie będzie ubiegać się o uzyskanie tytułu dowódcy regionalnego sojuszu. W szczególności Niemcy wydawały się być najgorszym kandydatem, którego wojenna przeszłość odcisnęła piętno na historii całego kontynentu europejskiego.

⁷⁹ Strona internetowa VI Floty morskiej USA: <http://www.c6f.navy.mil/AORPA-GE.html> (dostęp z dnia: 10.12.2013).

przekształci się w niezależne od Waszyngtonu, zbrojne ramię UE⁸⁰. W zaistniałej sytuacji, prezydent Jacques Chirac podjął decyzję o zaprzestaniu wojskowej współpracy z NATO, a całą swoją energię postanowił skierować w stronę pogłębionego dialogu z Republiką Federalną na temat utworzenia autonomicznej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej⁸¹. W ten sposób Francja i Niemcy miały stać się przywódcami w dziedzinie tworzenia Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony.

Dalsze ustalenia w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony zdecydowano się zaakceptować w trakcie Konferencji Międzyrządowej w Turynie, którą zainaugurowano 29 marca 1996 roku. Kwestie związane z WPZiB stanowiły jeden z najsilniej dyskutowanych problemów podczas trwającego ponad rok spotkania. Kraje członkowskie omawiały m.in.:

- kwestię powołania stałej grupy analityczno-planistycznej ds. WPZiB, która byłaby podporządkowana sekretariatowi Rady Unii Europejskiej;
- wprowadzenie wspólnego przedstawiciela Unii ds. WPZiB, który reprezentowałby państwa członkowskie na zewnątrz;
- odnowienie działalności *trojki*;
- sposób podejmowania decyzji;
- sposoby organizowania wspólnych akcji;
- problematykę relacji w trójkącie UE-UZE-NATO;
- rozwijanie wspólnych struktur w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz doprowadzenie do pełnego wchłonięcia UZE przez UE⁸².

Omówienie kwestii reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i określenie relacji pomiędzy UE i UZE, a także roli samej Unii Zachodnioeuropejskiej

⁸⁰ Choć w początkowej fazie prezydent Chirac uznał postanowienia podjęte na szczycie NATO za sukces, jego krytycy zarzucili mu sprzeniewierzenie ideałów V Republiki. W krótkim czasie okazało się, że założenia francuskiej administracji wobec współpracy Europy i Stanów Zjednoczonych w ramach sojuszu, są niemożliwe do realizacji. Por.: P.M. de La Gorce, *Retour honteux de la France et l'OTAN*, „Le Monde diplomatique”, styczeń 1996.

⁸¹ H. Heftendorf, *Le triangle stratégique Bonn-Paris-Washington...*, s. 560.

⁸² E. Hochleitner, *Die Europäische Union am Weg zur Sicherungs- und Verteidigungsunion*, [w:] E. Hochleitner (Hrsg.), *Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Wien-Köln-Weimar, 2000, s. 176–178. Por.: S. Parzymies, *Konferencja Międzyrządowa 1996 państw Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 1995, s. 40.

w systemie politycznym Starego Kontynentu stanowiło jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed uczestnikami konferencji. W trakcie prac zaprezentowano dwa pomysły odnoszące się do współpracy pomiędzy UE a UZE. Pierwsza myśl, autorstwa Zjednoczonego Królestwa oraz Portugalii, Danii i krajów neutralnych (Austrii, Szwecji i Finlandii) zakładała, że współpraca pomiędzy UZE i UE zostanie wzmocniona, ale Unia Zachodnioeuropejska utrzyma status organizacji niezależnej od struktur Wspólnoty. Państwa te zakładały, iż należy utrzymać relacje łączące Europę ze Stanami Zjednoczonymi – w ich mniemaniu bowiem koncepcja Europejskiej Tożsamości Obronnej mogła zostać w pełni zrealizowana jedynie przy wsparciu sojuszników z NATO. Brytyjski projekt przewidywał wzrost spójności przedsięwzięć podejmowanych przez transatlantyckich partnerów w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, uproszczenie procedur decyzyjnych oraz zwiększenie możliwości prowadzenia działań wojskowych przez Unię Zachodnioeuropejską tak, aby usprawnić działania podejmowane w ramach misji petersberskich⁸³.

Druga propozycja, której autorem był duet niemiecko-francuski, zakładała, że kooperacja między organizacjami musi zostać pogłębiona, i doprowadzić do całkowitego ich zjednoczenia. 9 grudnia 1996 roku, podczas 68. bilateralnego szczytu, przywódcy obu państw podpisali w Norymberdze deklarację, w której zapewnili o swoim poparciu dla idei rozwoju współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa pomiędzy Unią Europejską a Paktem Północnoatlantyckim, jednocześnie podkreślając konieczność przeprowadzenia reformy NATO i ponownego określenia reguł współpracy między organizacjami⁸⁴. Jacques Chirac i Helmut Kohl wyrazili także opinię, iż w przyszłości nieodzowne stanie się połączenie Unii Europejskiej z UZE, co powinno być poprzedzone zbliżeniem obu organizacji tak na płaszczyźnie politycznej, jak i prawnej. Zdaniem liderów, zjednoczenie UE i UZE przyniosłoby Europie wymierne korzyści w postaci zwiększenia roli odgrywanej w stosunkach międzynarodowych – wzrost znaczenia politycznego Unii oraz ułatwienie procedur związanych z podejmowaniem decyzji i ich realizacją wpłynęłoby bowiem na spotęgowanie zdolności UE do rozwiązywania międzynarodowych

⁸³ R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa...*, s. 80.

⁸⁴ Ponadto w trakcie spotkania V Republika opowiedziała się za przyznaniem Republice Federalnej statusu stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, rezygnując tym samym z politycznej przewagi, jaką miała nad swoim wschodnim sąsiadem.

kryzysów. Także umożliwienie ministrom obrony państw członkowskich prowadzenia spotkań w łonie Unii Europejskiej, a tym bardziej powołanie Rady Ministrów Obrony jako rady branżowej działającej obok Rady Ogólnej ułatwiłoby pracę nad wspólnym bezpieczeństwem⁸⁵. Francuzi przewidywali stopniowe łączenie obu organizacji, jednak przy założeniu, że to Traktat Brukselski stanowić będzie podstawę dalszych międzyrządowych rokowań nad projektem stworzenia Europejskiej Tożsamości Obronnej, co zostało potwierdzone we francusko-niemieckim projekcie przedstawionym na wiosnę 1997 roku⁸⁶. Administracja paryska wychodziła również z założenia, że działalność UZE powinna być wspierana przez sojusz. Niemcy natomiast usiłowali doprowadzić do całkowitego zlikwidowania UZE przy jednoczesnym powołaniu struktur obronnych Wspólnoty Europejskiej, co miało zmaksymalizować efektywność pracy nad wspólnym bezpieczeństwem⁸⁷. Poparcie dla koncepcji Helmuta Kohla przedstawiły kraje Beneluksu, oraz kraje Europy Południowej – Włochy i Hiszpania. Przychylnie wypowiadał się także Sekretarz Generalny NATO Javier Solana⁸⁸.

Oprócz zagadnień ściśle związanych z relacjami między UE a UZE, Francja i Niemcy stały na stanowisku, że także inne elementy dotyczące II filaru powinny stać się podstawowym tematem debaty w ramach UE. W związku z tym 6 grudnia 1995 roku prezydent Chirac i kanclerz Kohl wystosowali list do przewodniczącego Rady Europejskiej Felipe Gonzáleza, w którym zawarli

⁸⁵ Deklaracja przyjęta w trakcie 16 Szczytu Francusko-Niemieckiego nt. Bezpieczeństwa i Obrony, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych Francji: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/union-europeenne-monde_13399/%20politique-etrangere-securite-commune_851/colonne-droite_15067/annexes_15068/historique-pesc-1969-1999_41008.html (dostęp z dnia: 10.12.2013).

⁸⁶ Plan Francji i Niemiec przewidywał stopniowe łączenie UE i UZE oraz przejęcie przez zmodyfikowany Traktat o Unii Europejskiej gwarancji zapisanych w art. V Traktatu Brukselskiego. J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 280–281.

⁸⁷ Deklaracja przyjęta w Norymberdze stała się podsumowaniem francusko-niemieckich koncepcji odnoszących się do zagadnień WPZiB pojawiających się w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Nie była ona jednak doktryną obronną obu państw. D. Colard, *Le couple franco-allemand de 1963 à nos jours*, [w:] O. Pirotte (dir.), *Sécurité européenne et défense nationale: actes du colloque de Lille 11 décembre 1998*, Paris 2000, s. 79.

⁸⁸ R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa...*, s. 82.

oświadczenie, że sprawa dokładnego określenia reguł kierujących WPZiB powinna stać się istotną częścią dyskusji w trakcie posiedzeń⁸⁹. Kolejne ustalenia francusko-niemieckiego duetu przedstawili ministrowie spraw zagranicznych obu państw 27 lutego 1996 roku. Hervé de Charette i Klaus Kinkel opowiedzieli się za takim opracowaniem II filaru, aby Unia Europejska mogła występować na arenie międzynarodowej jako jedna organizacja, a nie wiele państw. Szefowie resortów spraw zewnętrznych uznali także, że Rada Europejska powinna uzyskać dodatkowe prawa wobec kształtowania WPZiB⁹⁰.

Finalnym rezultatem wspólnego stanowiska stało się oświadczenie przywódców obu państw w trakcie 67. konsultacji francusko-niemieckich w Dijon 5 czerwca 1996 roku, w którym zwrócono szczególną uwagę na kwestie bezpieczeństwa europejskiego. Prezydent Chirac i kanclerz Kohl przyznali, że dla opracowania jednolitej postawy konieczne okazały się zmiany, jakie wprowadzono we francuskim podejściu do bezpieczeństwa międzynarodowego i do NATO, oraz podkreślili, iż należy doprowadzić do stworzenia europejskiego filaru Sojuszu Północnoatlantyckiego⁹¹. Stanowisko to podtrzymali także dzień później, gdy w Paryżu debatowali nad francusko-niemiecką wizją europejskiej obrony. Przywódcy doszli wówczas do wniosku, że na najbliższym szczycie Unii Europejskiej we Florencji w dniach 21–22 czerwca 1996 roku, oba państwa przedstawią wspólne propozycje na temat przyszłości europejskiej tożsamości obronnej. Koncepcja zakładała rozbudowanie Eurokorpusu, utworzenie nowych sił europejskich oraz przyszłe stosunki między Unią Europejską, która miałaby sprawować polityczną kontrolę nad europejską polityką obronną, a Unią Zachodnioeuropejską. Zgodnie z propozycją Chiraca i Kohla UZE miała sprawować polityczne i strategiczne kierownictwo operacji prowadzonych przez kraje europejskie przy użyciu środków NATO, jednak bez udziału Stanów Zjednoczonych. Politycy uzgodnili

⁸⁹ *Letter of 6 December 1995 from the President of the French Republic, Jacques Chirac, and the Chancellor of the Federal Republic of Germany, Helmut Kohl, „White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference”, Vol. II.* Strona internetowa Parlamentu Europejskiego: http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-fr_en.htm (dostęp z dnia: 11.10.2013).

⁹⁰ K. Kinkel, *L'agenda européen à l'horizon 2000*, „Politique étrangère”, nr 3, 1996, s. 508.

⁹¹ *67ème Sommet franco-allemand à Dijon (5 juin 1996) – Point de presse conjoint*, strona internetowa portalu francusko-niemieckiego: www.france-allemande.fr (dostęp z dnia: 27.11.2013).

ponadto, że w trakcie kolejnego bilateralnego spotkania w grudniu, przedstawiona zostanie wspólna strategia obu państw w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony na kontynencie europejskim. Zakładać miała ona zbliżenie struktur wojskowych Francji i Niemiec, akceptację przez Bonn wysuniętej przez Jacquesa Chiraca we wrześniu 1995 roku (po wznowieniu przez Francję prób nuklearnych na Pacyfiku) propozycji utworzenia „europejskiego parasola nuklearnego”, rozumianego jako przekazanie do dyspozycji UE francuskich sił odstraszania nuklearnego, oraz włączenie jednostek francuskich stacjonujących w Niemczech na powrót do struktur wojskowych NATO⁹².

Zgodnie z planem, podczas grudniowego szczytu w Norymberdze, Chirac i Kohl podpisali deklarację dotyczącą ich poparcia idei rozwoju współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa pomiędzy UE a NATO i konieczności dokonania reformy sojuszu oraz powtórnego stworzenia kodeksu współpracy między organizacjami⁹³.

9 grudnia 1996 roku, na kilka dni przed planowanym spotkaniem Rady Europejskiej w Dublinie, przywódcy obu państw wystosowali także do premiera Irlandii, Johna Brutona, którego kraj w drugim półroczu 1996 roku sprawował prezydencję Unii Europejskiej, wspólny list, w treści którego znalazły się zażądania związane z realizacją bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz reform instytucjonalnych⁹⁴. W dziedzinie II filaru kanclerz Kohl i prezydent Chirac uznali, że konieczne jest ciągle ulepszanie kwestii związanych z europejskim bezpieczeństwem. Nieodzowne jest więc wzmocnienie współpracy, solidarności i przejrzystości, które w konsekwencji powinny prowadzić do realizacji pięciu celów:

- 1) Stworzenia w Brukseli stałej, wspólnej, zależnej od sekretariatu Rady, jednostki roboczej, w której pracować będą przedstawiciele krajów

⁹² P. Kasznia, *Francusko-niemiecka strategia obrony*, „Rzeczpospolita” z 07.06.1996; H. de Bresson, *Au sommet de Dijon, Jacques Chirac et Helmut Kohl font une démonstration d’unité*, „Le Monde” z 07.06.1996.

⁹³ 68ème Sommet franco-allemand à Nuremberg (9 décembre 1996) – *Conférence de presse conjointe*, strona internetowa portalu francusko-niemieckiego: www.france-allemande.fr (dostęp z dnia: 11.11.2013).

⁹⁴ *Gemeinsame Botschaft von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl und dem Präsidenten der Französischen Republik, Jacques Chirac, an den amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates und Ministerpräsidenten von Irland, John Bruton*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 11.12.1996, s. 1106–1107.

członkowskich, Komisji, UZE oraz sekretariatu Rady. Grupa ta miała by odgrywać najważniejszą rolę w przygotowywaniu i wprowadzaniu w życie zarządzeń Rady i Komitetu Politycznego;

- 2) Zwiększenia efektywności procesu podejmowania decyzji poprzez wzrost znaczenia Parlamentu Europejskiego i nadanie mu prawa określania najważniejszych wyznaczników WPZiB, a także osłabienie zasady konsensusu na rzecz głosowania większościowego przy jednoczesnym wprowadzeniu tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu, które przysługiwałoby każdemu państwu członkowskiemu chcącemu wyrazić swe zastrzeżenia wobec konkretnego projektu, jednak użycie go nie oznaczałoby zablokowania inicjatywy;
- 3) Powołania podległej Radzie funkcji reprezentanta UE ds. WPZiB;
- 4) Zreformowania systemu *trojki*, która nie może dalej funkcjonować w dotychczasowym kształcie. Zgodnie z nową propozycją *trojka* miałaby działać w formule aktualnej prezydencji Unii Europejskiej, reprezentanta ds. WPZiB oraz komisarza odpowiedzialnego za politykę zagraniczną Wspólnoty;
- 5) Rozwoju instytucji II filaru oraz stopniowego łączenia Unii Europejskiej z Unią Zachodnioeuropejską⁹⁵.

Zgodnie z koncepcją reprezentowaną przez Republikę Federalną i Francję, integracja UE z UZE miałyby nadejść w trzech etapach – w trakcie pierwszego miałyby nastąpić utrwalenie zasad, na jakich opiera się europejski II filar przy jednoczesnym zmniejszaniu różnic dzielących instytucje obu organizacji; w drugim etapie UE uzyskałaby prawo wydawania decyzji dotyczących prowadzenia operacji kryzysowych i dysponowałaby prawem sprawowania nad nimi kontroli, UZE byłaby zaś odpowiedzialna za prowadzenie tych akcji; natomiast w trzecim etapie przewidywano całkowite wchłonięcie UZE przez struktury Unii Europejskiej. Francusko-niemiecka propozycja, której przychylnie były także Hiszpania, Włochy oraz Belgia i Luksemburg, rozbiła się jednak o zdecydowany sprzeciw dyplomacji brytyjskiej i krajów neutralnych obawiających się zmniejszenia amerykańskiego komponentu bezpieczeństwa w Europie⁹⁶.

⁹⁵ Tamże.

⁹⁶ F. Algieri, *Die Reform der GASP – Anleitung zu begrenztem gemeinsamen Handeln*, [w:] W. Weidenfeld (Hrsg.), *Amsterdam in der Analyse*, Gütersloh 1998, s. 108–109.

Propozycje *couple franco-allemand* stały się tematem obrad Konferencji Międzyrządowej opracowującej tekst zreformowanego Traktatu o Unii Europejskiej. Dokument we wstępnym brzmieniu parafowano w połowie czerwca 1997 roku, a jego ostateczną wersję podpisano w dniu 2 października 1997 roku. Akt, który został nazwany Traktatem Amsterdamskim, stanowił krok w stronę silniejszej integracji kontynentu. Wprawdzie w istotny sposób zmienił postanowienia Traktatu z Maastricht, niemniej zmian merytorycznych pojawiło się nie-dużo. W tekście dokonano przede wszystkim usystematyzowania istniejących dotąd regulacji, dzięki czemu traktat uzyskał znaczną przejrzystość. Za jedno z najważniejszych zadań stojących przed UE uznano obronę jej integralności, a Radzie Europejskiej nadano kompetencje do tworzenia wspólnych strategii, które stały się instrumentem WPZiB. Ustalono zobowiązanie misji dyplomatycznych i konsularnych krajów członkowskich, delegacji Komisji Europejskiej w państwach trzecich i na konferencjach międzynarodowych, a także ich przedstawicielstw w organizacjach międzynarodowych do współpracy ze sobą, celem zagwarantowania poszanowania i wprowadzenia w życie wspólnych stanowisk i wspólnych działań ustalonych przez Radę. W Traktacie Amsterdamskim zapisano także proponowaną przez duet francusko-niemiecki zasadę konstruktywnego wstrzymania się od głosu oraz zmianę *trojki*, którą od wejścia dokumentu w życie stanowić mieli minister spraw zagranicznych, pełniący funkcję przewodniczącego Rady, reprezentant Komisji Europejskiej oraz Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB, którego funkcję połączono ze stanowiskiem Sekretarza Generalnego Rady UE. Ponadto w dziedzinie relacji pomiędzy UE a UZE pierwsza z organizacji uzyskała prawo zlecania Unii Zachodnioeuropejskiej misji różnego typu – począwszy od akcji humanitarnych i ratowniczych, aż po działania związane z operacjami wojskowymi⁹⁷.

Traktat Amsterdamski, który wszedł w życie 1 maja 1999 roku, zreformował zapisy Traktatu o Unii Europejskiej dostosowując dokumenty Wspólnoty do planowanego poszerzenia UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, ale skupił się również na zagadnieniach dotyczących II filaru. Wcześniejsze doświadczenia uświadomiły, że WPZiB w takiej formie, w jakiej została zaproponowana w Traktacie z Maastricht, jest mało skuteczna. Wydarzenia, jakie w latach poprzedzających podpisanie amsterdamskiego dokumentu miały miejsce na Bałkanach, oraz niepewność co do roli Stanów Zjednoczonych

⁹⁷ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa...*, s. 15–24.

na Starym Kontynencie spowodowały, że znaczna część europejskich polityków uznała, że to właśnie polityka zagraniczna powinna stać się jedną z najistotniejszych dziedzin dalszej integracji UE. Ważnym punktem dokumentu było stwierdzenie, iż od momentu wejścia traktatu w życie Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa stanie się wyłącznie elementem polityki samej Unii Europejskiej, a nie organizacji i jej państw członkowskich wspólnie, co miało przynieść korzystne zmiany w integracji samej struktury. Wyrazem tej zmiany miała być reforma sposobu finansowania II filaru – zgodnie z zapisami Traktatu z Maastricht koszty związane z obsługą i rozwojem tej dziedziny miały być pokrywane z budżetu Unii lub z budżetów krajów członkowskich o czym miała decydować Rada (Tytuł V, art. J. 11). Traktat z Amsterdamu wprowadził natomiast zasadę, że działania wojskowe prowadzone w ramach II filaru będą pokrywane przez kraje członkowskie WE zgodnie z wysokością ich PKB, zaś koszty obsługi administracyjnej i wydatki operacyjne finansowane będą przez Wspólnotę, chyba, że Rada podejmie jednogłośnie inną decyzję⁹⁸.

Istotnym osiągnięciem Francji i Niemiec w ramach podejmowanego w Traktacie Amsterdamskim II filaru były dwa elementy – wprowadzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz możliwości konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Funkcja Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa koordynującego działania prowadzone przez państwa członkowskie, została stworzona by podkreślić wartość, jaką Unia Europejska wiąże z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz wyeksponować działania prowadzone w tym zakresie. Wprowadzenie stanowiska *Monsieur PESC*⁹⁹, jak nieformalnie nazwano

⁹⁸ W lipcu 1997 roku podpisano porozumienie nt. finansowania WPZiB, zgodnie z tekstem którego wydatki związane z II filarem zostały określone jako nieobligatoryjne. Dzięki takiemu zapisowi Parlament Europejski uzyskał znacznie szersze kompetencje – może bowiem uczestniczyć w procesie decyzyjnym odnoszącym się do tej dziedziny integracji, a nie, jak uprzednio, wyłącznie akceptować przedstawioną przez Radę sumę konieczną do realizacji WPZiB. E. Romaniuk-Całkowska, *Rola Francji...*, s. 156.

⁹⁹ *Monsieur PESC* (fr. *Politique Étrangère et de Sécurité Commune* – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) to jedno z wielu określeń mających zastąpić długą nazwę urzędu. Pojawiają się także *Mister CFSP* lub *Pan Europa*. M. Ostrowski, J. Safuta, *Halo, tu Unia*, „Polityka” z 19.01.2002.

Wysokiego Przedstawiciela, było odpowiedzią na koncepcję powołania prezydenta Rady Europejskiej przedstawioną przez Jacquesa Chiraca, w której opinii to prezydent powinien występować w imieniu UE w sprawach zagranicznych oraz nadzorować jej politykę wewnętrzną¹⁰⁰. Najważniejszym zadaniem Wysokiego Przedstawiciela stało się więc dowodzenie unijną dyplomacją i wspomaganie prezydencji w sprawach WPZiB oraz Rady UE w opracowaniu i wprowadzaniu w życie decyzji politycznych. Miał on także wspierać przewodniczącego Rady UE w działaniach polegających na reprezentowaniu Unii Europejskiej na zewnątrz oraz prezydencję UE w zakresie wykonywania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Wysoki Przedstawiciel zyskał również obowiązek prowadzenia dialogu politycznego ze stronami trzecimi¹⁰¹.

Na stanowisko pierwszego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB wybrany został Javier Solana, co przez dyplomatów z obu stron Renu przyjęte zostało z dużym zadowoleniem¹⁰². Trudno jednak nie zauważyć, iż ten hiszpański polityk w latach 1995–1999 sprawował funkcję Sekretarza Generalnego Sojuszu Północnoatlantyckiego, co mogło okazać się nie tyle zaletą wynikającą ze znajomości strategii wojskowej paktu, co balastem – mógł on się bowiem okazać nadto skoncentrowany na transatlantyckim systemie bezpieczeństwa, a nie na jego europejskim komponentcie.

Drugie założenie obu państw odnosiło się do kwestii konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Zgodnie z francusko-niemieckim postulatem decyzje podejmowane w ramach II filaru miały być przyjmowane przez Radę Unii Europejskiej na podstawie wytycznych przekazanych przez Radę Europejską. Decyzje miały być podejmowane jednomyślnie, choć kraje członkowskie mogły powstrzymać się od głosu – takie głosowanie miało być jednak ważne przy założeniu, że państwa te nie będą stanowić więcej niż jednej trzeciej wszystkich głosów w trakcie spotkania Rady. Wstrzymanie się

¹⁰⁰ E. Romaniuk-Całkowska, *Rola Francji...*, s. 157–158.

¹⁰¹ Początkowo funkcję Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB łączono z przewodnictwem w Unii Zachodnioeuropejskiej. Po podpisaniu Traktatu z Nicei, Wysoki Przedstawiciel uzyskał kompetencje w ramach wzmocnionej współpracy w zakresie WPZiB, które polegają na zapewnianiu pełnego informowania Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich o realizacji wzmocnionej współpracy. A. Miklewska (red.), *Unia Europejska*, tom I, Warszawa 2004, s. 384.

¹⁰² P. Moscovici, *L'Europe, une puissance dans la mondialisation*, Paris 2001, s. 119.

od głosowania nie oznaczało odrzucenia projektu – kraj wstrzymujący się nie musiał bowiem stosować się do decyzji podjętej przez Radę, ale musiał ją akceptować i nie utrudniać wprowadzania tej decyzji w życie. Natomiast kwalifikowaną większością głosów podejmowane miały być jedynie takie decyzje, które wynikały bezpośrednio z podjętych już wcześniej jednomyślnie wspólnych działań, stanowisk i strategii, choć każdy kraj członkowski UE zyskał prawo zablokowania głosowania, jeśli uważał, iż podjęta decyzja groziłaby zachwianiem jego racji stanu¹⁰³.

Do pewnego stopnia więc Traktat Amsterdamski na nowo sformułował cele WPZiB, włączając podstawowe założenia protokołu zaakceptowanego w Maastricht i odnoszącego się do relacji pomiędzy UE a UZE. Ponadto, w ramach etapowego tworzenia wspólnej polityki obronnej, zdecydowano się współpracować w sferze zbrojeń. Stwierdzono również, że wspólna polityka bezpieczeństwa będzie mogła wiązać się z wykonywaniem zadań w zakresie pomocy humanitarnej, zadań ratowniczych, w sferze utrzymania pokoju oraz z użyciem sił zbrojnych w zarządzaniu kryzysami, w tym przywracania pokoju. Traktat podpisany w Amsterdamie nadał Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa zarówno nowe ramy instytucjonalne, jak i wyposażył ją w dodatkowe możliwości i zadania, do realizacji których została ona upoważniona.

Pod koniec ostatniej dekady XX wieku Francję i Niemcy w walce o integrację europejską w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony wsparło Zjednoczone Królestwo, wcześniej przeciwnie temu projektowi. Powołany pod koniec lat dziewięćdziesiątych nowy rząd, na którego czele stanął proeuropejsko nastawiony Tony Blair z Partii Pracy, zdecydował się wesprzeć francusko-niemieckie starania o powołanie europejskiego komponentu bezpieczeństwa. Wyrazem tego zaangażowania stała się wypowiedź brytyjskiego premiera podczas nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej w Pörtschach 24–25 października 1998 roku, w której poparł on projekt ponownego przemyślenia tematyki bezpieczeństwa UE (*fresh thinking*), wzmocnienia roli Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, utworzenia IV filaru UE, powołania

¹⁰³ Zapis był zgodny z przedstawionym w 1966 roku Raportem Luksemburskim, w którym członkowie EWG zobowiązali się do niepodejmowania żadnych kroków integracyjnych (nawet takich, które przewidywał Traktat Rzymski), jeśli byłyby one sprzeczne z „żywotnym interesem” choćby jednego z państw członkowskich. J. Starzyk, *Zakres realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 1999, s. 169.

Europejskiej Rady Obrony oraz stopniowego jednoczenia UZE ze Wspólnotą¹⁰⁴. Blair nie omieszczał jednak podkreślić pozycji, jaką na kontynencie powinno utrzymać NATO i wykluczył możliwość powołania wspólnej europejskiej armii czy podjęcia przez UE jakiegokolwiek inicjatywy bez zgody sojuszu, co zasadniczo osłabiło wydźwięk jego deklaracji¹⁰⁵.

Dalsze ustalenia państw członkowskich WE zapadły w trakcie spotkania szefów resortów obrony Unii Europejskiej w dniach 3–4 listopada 1998 roku oraz podczas spotkania Rady Ministrów UZE w dniach 16–17 listopada 1998 roku. W trakcie nieformalnego spotkania Rady Ministrów Obrony UE w stolicy Austrii na początku listopada zastanawiano się, jak zapewnić bezpieczeństwo europejskie za pomocą istniejących już instytucji i instrumentów. Dyskusja dotyczyła przede wszystkim środków znajdujących się w posiadaniu Wspólnoty. Podczas posiedzenia rozważano trzy możliwości:

- pełnego połączenia Unii Zachodnioeuropejskiej z Unią Europejską;
- zintegrowania wybranych dziedzin UZE z UE i z NATO;
- powołania, na bazie UZE, europejskich sił zbrojnych pod dowództwem paktu.

Zdecydowano, że ostatecznego wyboru państwa dokonają w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej¹⁰⁶.

Jednak Francja i Niemcy miały w tej kwestii już ustalone zdanie. Podczas spotkania w Poczdamie 1 grudnia 1998 roku jednoznacznie wypowiedziały się za wyposażeniem UE we własne „zdolności operacyjne”. W trakcie zorganizowanego z wielką pompą 72. szczytu francusko-niemieckiego (prócz kanclerza

¹⁰⁴ Ph. Lemaitre, *L'évolution britannique débloque la réflexion sur la defense*, „Le Monde” z 27.10.1998; A. Krzymowski, *Proces kształtowania się Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (1992–2002)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie”, nr 5, Kutno 2003, s. 144.

W trakcie wiedeńskiego spotkania Rady Ministrów Obrony UE brytyjski szef resortu obrony George Robertson skrytykował jednak projekt stworzenia IV filaru. Minister wyraził aprobatę wobec połączenia UZE i UE przy zachowaniu wiodącej roli NATO w kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego.

¹⁰⁵ J. Bielecki, *Poszerzenie nie jest najważniejsze*, „Rzeczpospolita” z 26.10.1998; F. Gołębski, *Stanowisko brytyjskie wobec problemu europejskiej tożsamości obronnej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 1999, s. 45–58.

¹⁰⁶ *Conseil des Ministres de l'UEO, Déclaration de Rome 16 et 17 novembre 1998*, strona internetowa Unii Zachodnioeuropejskiej: www.weu.int (dostęp z dnia: 01.12.2013).

Schrödera, prezydenta Chiraca i premiera Jospina wzięło w nim udział 22 ministrów i 15 sekretarzy stanu¹⁰⁷) partnerzy znad Renu wyrazili swoje poparcie wobec proponowanego połączenia UE z UZE oraz stwierdzili, że aby mieć możliwość realizacji postanowień UE musi zostać wyposażona w instytucje analizujące sytuację międzynarodową i podejmujące decyzje strategiczne oraz w środki wywiadowcze¹⁰⁸.

Przełomowym punktem dla dyskusji nad polityką obrony i bezpieczeństwa okazała się być jednak brytyjsko-francuska deklaracja z Saint-Malo, w której Londyn i Paryż zadeklarowały konieczność zwiększenia roli UE na arenie międzynarodowej m.in. za pomocą rozwoju WPZiB oraz powołania europejskich jednostek militarnych, będących w stanie podejmować działania w sytuacjach kryzysowych¹⁰⁹. Dla Francji zaangażowanie Londynu w sprawy II filaru miało tradycyjnie już stanowić uzupełnienie pomysłów generowanych przez duet parysko-berliński, a jednocześnie przeciwagę dla koncepcji pojawiających się na niemieckich salonach politycznych. Zdaniem francuskiego prezydenta bowiem oba państwa stanowiły kluczowych partnerów we współpracy europejskiej zarówno dla Pałacu Elizejskiego, jak i *Quai d'Orsay*¹¹⁰. Zmiana brytyjskiego nastawienia względem WPZiB wynikała głównie z dwóch pobudek – woli politycznej oraz wydarzeń, jakie miały miejsce na terenach byłej Jugosławii, albowiem oficerowie obu państw mieli na Bałkanach okazję współpracować ze sobą na najwyższym szczeblu w ramach działania sił ochronnych ONZ UNPROFOR w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku¹¹¹. Wprawdzie Zjednoczone Królestwo nie wyraziło poparcia francuskiej koncepcji budowy sił militarnych niezależnych od Stanów Zjednoczonych, niemniej pozytywnie odnosiło się do projektu autonomicznych jednostek wojskowych opartych na instytucjach unijnych.

¹⁰⁷ H. Wohlan, *Nowa dynamika*, „Rzeczpospolita” z 02.12.1998.

¹⁰⁸ *72ème Sommet franco-allemand à Potsdam (1er décembre 1998)*, strona internetowa portalu francusko-niemieckiego: www.france-allemande.fr (dostęp z dnia: 02.12.2013); R.G. Whitman, *Amsterdam's unfinished business? The Blair Government's initiative and the future of the Western European Union*, The Institute for Security Studies Western European Union, „Occasional Papers”, nr 7, 1999, s. 8.

¹⁰⁹ *Gipfeltreffen in Saint-Malo*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 04.12.1998.

¹¹⁰ D. Vernet, *La France et l'Allemagne*, „Politique étrangère”, nr 4, 1995, s. 879.

¹¹¹ F. Charillon, *De Suez à Skopje: un nouveau partenariat franco-britannique pour le XXI^e siècle?*, „Politique étrangère”, nr 4, 2001, s. 956.

Deklaracja podpisana po spotkaniu prezydenta Francji Jacquesa Chiraca i premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira we francuskiej miejscowości Saint-Malo 4 grudnia 1998 roku zawierała zapisy dotyczące ważnych kwestii europejskiej obrony – w oświadczeniu podkreślono konieczność wprowadzenia w życie postanowień Traktatu Amsterdamskiego co do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i powołania międzyrządowej, wspólnej polityki obronnej. Takie rozumienie polityki obronnej implikowało jednak konieczność stworzenia autonomicznej zdolności działania – odpowiednich źródeł informacji, skonstruowania strategii i planów obronnych oraz możliwości korzystania ze środków militarnych Paktu Północnoatlantyckiego. Nieprzypadkowo więc oba państwa wyraziły swoją aprobatę wobec utrzymania art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego oraz art. V Traktatu Brukselskiego, uznano bowiem, że podtrzymanie dobrych relacji pomiędzy krajami członkowskimi NATO spowoduje wzmocnienie paktu, stanowiącego podstawę obrony wszystkich jego członków. Uwypuklenie znaczenia Sojuszu Północnoatlantyckiego miało rozwiązać wszelkie ewentualne wątpliwości państw Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych co do pierwszoplanowej roli NATO w utrzymywaniu kolektywnego bezpieczeństwa Starego Kontynentu. Ponadto podkreślono znaczenie rozbudowy bazy technicznej i przemysłowej celem umożliwienia jak najszybszej reakcji na pojawiające się zagrożenia¹¹².

Oświadczenie rządów brytyjskiego i francuskiego na temat obrony europejskiej, pierwsze tak istotne dla przyszłości Europy, dało impuls dla stworzenia Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jako kolejnego etapu na drodze do osiągnięcia Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony¹¹³. Deklaracja, razem z zapisami zawartymi w Traktacie Amsterdamskim, umożliwiła wprowadzenie radykalnych zmian w europejskiej polityce bezpieczeństwa¹¹⁴.

¹¹² *La Déclaration de Saint Malo, Sommet Franco-Britannique de Saint-Malo 4 Décembre 1998*, strona internetowa francuskiego Ministerstwa Obrony: http://www.defense.gouv.fr/dga/content/download/43542/434987/file/accord_franco-britannique_de_saint-malo_4_decembre_1998_saintmalo.pdf (dostęp z dnia: 15.12.2013).

¹¹³ R.G. Whitman, *Amsterdam's unfinished business...*, s. 9.

¹¹⁴ Z. Waligóra, *Rola Unii Europejskiej i UZE w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] E. Cziomer (red.), *NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Kraków 1999, s. 118–119.

4. Idea Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Zmiana nastawienia Brytyjczyków z pewnością zwiększyła pole manewru dla niemiecko-francuskiego tandemu, tym bardziej, że w pierwszej połowie 1999 roku to Republika Federalna przewodziła pracom Unii Europejskiej. 12 stycznia 1999 roku minister spraw zagranicznych Niemiec Joschka Fischer zaprezentował na forum Parlamentu Europejskiego najważniejsze zadania stojące przed Europą w trakcie niemieckiej prezydencji. Dużą wagę przywiązał on do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, którego rozwój miał zostać znacznie zintensyfikowany. Pretekstem była chęć uzyskania przez Wspólnotę ważniejszej pozycji międzynarodowej – wprawdzie w sprawach gospodarczych mogła ona konkurować z największymi potęgami, jednak w dziedzinie relacji politycznych i spraw obronnych pozostawała daleko za liderami. W trakcie swojego wystąpienia szef *Auswärtiges Amt* podkreślił, że konieczny jest rozwój II filaru, tak aby w przyszłości Unia mogła uczestniczyć w akcjach zapobiegania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych, a jednocześnie wspomagała społeczeństwo międzynarodowe w kwestiach dotyczących poszanowania praw człowieka i pokoju. Fischer stwierdził, że projekt stworzenia Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony będzie miał kluczowe znaczenie w trakcie niemieckiej prezydencji, tak jak w latach wcześniejszych najważniejszą rolę odgrywały mające się w najbliższej przyszłości urzeczywistnić wspólny rynek i jedna waluta. Zdaniem ministra, Sojusz Północnoatlantycki miał utrzymać wiodącą rolę na Starym Kontynencie w kwestiach utrzymywania kolektywnego bezpieczeństwa, jednak w sytuacji konfliktu, w którego rozwiązaniu Stany Zjednoczone nie chciałyby brać udziału, Wspólnota powinna otrzymać możliwość autonomicznego działania¹¹⁵. Niemieckie stanowisko wynikało z częstych zarzutów, jakie na arenie międzynarodowej wysuwane były pod adresem UE – twierdzono, że ze względu na posiadany przez Unię Europejską potencjał ekonomiczny, może być ona jako całość uważana wyłącznie za mocarstwo sektorowe, to znaczy, że jest gospodarczym olbrzymem lecz politycznym karłem. Zarazem była ona określana terminem mocarstwo niewojskowe (*civilian*

¹¹⁵ *Die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 14.01.1999, s. 9–12.

power), co oznaczało, że w środowisku międzynarodowym działa na polu politycznym, ekonomicznym i finansowym, ale jest nieaktywna w dziedzinie polityki militarnej¹¹⁶.

Założenia niemieckiej prezydencji zostały powtórzone przez kanclerza Gerharda Schrödera w trakcie odbywającego się 6 lutego 1999 roku w Monachium spotkania dotyczącego kwestii bezpieczeństwa. W trakcie swojego wystąpienia Schröder oznajmił, że podstawowym zadaniem stojącym przed Unią Europejską jest stworzenie własnych struktur bezpieczeństwa dysponujących swobodą decyzyjną i instrumentami służącymi utrzymywaniu pokoju oraz, w konsekwencji, przejęcie odpowiedzialności za europejską politykę obronną przez Wspólnotę, co miało służyć zarówno interesom Europejczyków, jak i Amerykanów. Zdaniem szefa rządu należałoby w przyszłości doprowadzić do połączenia Unii Europejskiej z Unią Zachodnioeuropejską, czego wyrazem miałoby się stać niedalekie połączenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i Sekretarza Generalnego UZE¹¹⁷.

Aby wspólnie zastanowić się nad koncepcją Fischera i Schrödera oraz sprawą powołania WEPBiO, postanowiono zorganizować nieformalny szczyt ministrów spraw zagranicznych Unii Europejskiej, który odbył się w dniach 13–14 marca 1999 roku w Eltville. Jego przedmiotem stały się propozycje niemieckich przywódców, przede wszystkim zagadnienie powołania struktur militarnych zdolnych do wykonywania misji petersberskich, a także problem konfliktu w Kosowie¹¹⁸. Do ważnego spotkania w gronie ministrów spraw zagranicznych i obrony państw UZE doszło także w Bremie w dniach 10–11 maja 1999 roku. W trakcie konferencji pozytywnie wypowiadano się na temat militarnego zaangażowania w konflikt bałkański stwierdzając jednocześnie, że koniecznością jest intensyfikacja prac nad bezpieczeństwem europejskim. Za niezwykle istotne uznano wzrost znaczenia misji petersberskich i możliwości prowadzenia operacji militarnych w ich ramach. Ponadto obecni w trakcie zjazdu ministrowie podkreślili

¹¹⁶ K. Zajączkowski, *Unia Europejska jako aktor globalny – aspekty polityczno-obronne*, „Studia Europejskie”, nr 1, 2009, s. 45.

¹¹⁷ *Ausgestaltung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 22.02.1999, s. 89–91.

¹¹⁸ M. Haid, *Made in Germany. Deutschlands Rolle bei der Militarisierung der EU*, „Studien zur Militarisierung Europas”, nr 4, 2006, s. 6; Fischer: *Wir nehmen Krieg und Massenmord nicht hin*, „Die Welt” z 15.03.1999.

konieczność współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim oraz zwiększenie zdolności operacyjnych UZE¹¹⁹.

Niezwykle istotne wnioski przyniosło także spotkanie z 27 maja 1999 roku w Tuluzie, na którym przywódcy Niemiec i Francji oświadczyli gotowość budowy Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W trakcie 73. konsultacji niemiecko-francuskich zwrócono szczególną uwagę na potrzebę powołania instytucji, które w ramach Unii odpowiadałyby za rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, zadeklarowano chęć przekształcenia Eurokorpusu we wspólne siły szybkiego reagowania oraz podkreślono zdecydowanie obu państw do połączenia UE z UZE¹²⁰. Deklaracja z Tuluzy stała się impulsem, który skłonił Radę Europejską do podjęcia wiążącej decyzji o utworzeniu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Kulminacją prac nad powołaniem EPBiO stało się spotkanie Rady Europejskiej w Kolonii w dniach 3–4 czerwca 1999 roku. Kończący niemiecką prezydencję szczyt zdominowany został przez zagadnienia związane z konfliktem w Kosowie. W trakcie posiedzenia zapadła decyzja o ustanowieniu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz powołaniu Javiera Solany na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB¹²¹. Pojęcie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony formalnie po raz pierwszy pojawiło się właśnie na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii. We wnioskach końcowych spotkania znalazła się Deklaracja Rady Europejskiej i raport prezydencji o wzmocnieniu Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w której zapisano gotowość państw członkowskich do intensyfikacji prac nad osiągnięciem wspólnych sił zbrojnych, które miałyby możliwość działania nie tylko na obszarze UE, ale także na terytorium zainteresowanych pomocą państw neutralnych lub krajów nie należących do Wspólnoty. Podczas szczytu podjęto decyzję o rozpoczęciu prac nad powołaniem takich instytucji i środków, które pozwoliłyby Unii Europejskiej prowadzić autonomiczne operacje kryzysowe w przypadku, gdyby NATO nie było zainteresowane zaangażowaniem się w rozwiązanie danego

¹¹⁹ *Erklärung von Bremen*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 26.05.1999, s. 332–334.

¹²⁰ „Archiv der Gegenwart” z 28.05.1999, s. 43557.

¹²¹ *Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 16.08.1999, s. 532–535. Por.: J. Bielecki, *Pierwszy szef dyplomacji europejskiej*, „Rzeczpospolita” z 05.06.1999.

sporu¹²², oraz decyzję o przejęciu przez Unię prowadzenia misji petersburskich¹²³. Ostatni zapis oznaczał wzmocnienie europejskiego komponentu bezpieczeństwa we Wspólnocie, a jednocześnie całkowitą marginalizację Unii Zachodnioeuropejskiej¹²⁴.

Wyrazem wspólnego stanowiska Francji i Niemiec wobec przyszłego kształtu WPZiB stał się wspólny list, który prezydent Jacques Chirac i kanclerz Gerhard Schröder skierowali do premiera przewodzącej UE w drugiej połowie 1999 roku Finlandii. W piśmie do Paavo Lipponena przywódcy podkreślili życzenie uczynienia z II filaru Wspólnoty narzędzia, który służył będzie jak najlepszemu rozwijaniu europejskich interesów na arenie międzynarodowej. Obaj politycy wystąpili z inicjatywą nadania szerokich uprawnień Wysokiemu Przedstawicielowi ds. WPZiB, który miał stać się reprezentantem Wspólnoty w dziedzinie współpracy tak z krajami pozostającymi poza jej obszarem, jak i organizacjami międzynarodowymi¹²⁵.

30 listopada 1999 roku doszło do 74. konsultacji francusko-niemieckich. W trakcie paryskiego spotkania, szef rządu federalnego i prezydent V Republiki przedstawili oświadczenie, w którym wyrazili swoje poparcie wobec idei przekształcenia Eurokorpusu w jednostkę sprawującą dowództwo nad międzynarodowymi siłami pokojowymi KFOR działającymi pod auspicjami NATO w Kosowie od czerwca 1999 roku. Obaj politycy podkreślili także konieczność

¹²² Założono konieczność powołania m.in. komitetu wojskowego Unii Europejskiej; instytucji, składającej się z ekspertów ds. politycznych i militarnych; oraz wspólnego sztabu.

¹²³ *Europäischer Rat Köln, 3. und 4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang III – Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, strona internetowa Parlamentu Europejskiego: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_de.htm (dostęp z dnia: 15.12.2013). Por.: J. Bielecki, *Za rok Unia będzie gotowa do poszerzenia*, „Rzeczpospolita” z 04.06.1999.

¹²⁴ U. Schmalz, *Aufbruch zu neuer Handlungsfähigkeit: Die Gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik unter deutscher Ratspräsidentschaft*, „Integration”, nr 3, 1999, s. 191–204. Javier Solana, Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB, 15 listopada 1999 roku został także sekretarzem generalnym UZE, co przyczyniło się do jeszcze większej integracji pomiędzy UE a UZE.

¹²⁵ *Gemeinsamer Brief Kanzler Schröder – Präsident Chirac an ER-Präsident Lipponen*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 15.10.1999, s. 670–671.

powołania wspólnych europejskich oddziałów transportu lotniczego. Wydarzenia na Bałkanach dały bowiem wybitnie do zrozumienia, że bez wprowadzenia odpowiednich sił powietrznych, trudno będzie utrzymywać bezpieczeństwo europejskie na oczekiwanym poziomie – mimo zaangażowania państw Unii w działania wojenne, ich siły stanowiły 1/3 samolotów wykorzystanych przez sojusz w trakcie kryzysu, pozostałą część stanowiły maszyny amerykańskie¹²⁶. Podczas konsultacji przedstawiono również treść tajnego dotąd pisma, w którym Francja, Niemcy, Włochy i Zjednoczone Królestwo wyraziły aprobatę wobec projektu stworzenia struktur militarnych Wspólnoty¹²⁷.

Decyzje o charakterze normatywnym, prowadzące do faktycznego rozwoju EPBiO w ramach II filaru UE zawarte zostały w dokumencie podpisanym w trakcie szczytu kończącego fińską prezydencję w dniach 10–11 grudnia 1999 roku. Celem jak najszybszej realizacji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony zapowiedziano stworzenie stałych, działających w ramach Rady Unii Europejskiej, instytucji o charakterze polityczno-militarnym, których zadaniem stałaby się kontrola tego obszaru współpracy – stałego Komitetu ds. Politycznych i Bezpieczeństwa, Sztabu i Komitetu Wojskowego. Wszystkie te instytucje miały rozpocząć tymczasowe działanie już na wiosnę 2000 roku¹²⁸. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Helsinkach ogłoszono także powołanie Europejskiego Celu Operacyjnego (*European Headline Goal*)¹²⁹. Jego zadaniem stało się utworzenie, najpóźniej do końca 2003 roku, samowystarczalnych, a więc niezależnych od amerykańskiego wsparcia, sił szybkiego reagowania (*European Rapid Reaction Force*, ERRF), składających się z 50–60 tys. żołnierzy lub 15 brygad. Założono, że korpus powstanie z elementów wszystkich rodzajów wojsk – lądowych, lotniczych i marynarki wojennej, które będą dysponować jednym zapleczem logistycznym i będą zdolne do rozmieszczenia w okresie do 60 dni. Przewidywano, że w ramach EPBiO, europejskie siły będą w stanie prowadzić operacje związane z misjami petersberskimi, tzn. misje ratownicze, humanitarne, utrzymywania pokoju, zarządzania w sytuacjach kryzysu łącznie

¹²⁶ Z 690 samolotów użytych w trakcie interwencji, aż 480 należało do Stanów Zjednoczonych. A.-S. Paquez, *La politique de la France au Kosovo était-elle „gaulliste”?*, Genève 2003, s. 93.

¹²⁷ „Archiv der Gegenwart” z 29.12.1999, s. 43986–43991.

¹²⁸ R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony...*, s. 138–140.

¹²⁹ Wymiennie stosuje się także nazwy Europejski Cel Zasadniczy, Helsiński Cel Operacyjny lub Europejski Główny Cel.

z akcjami zaprowadzania pokoju, przez okres minimum jednego roku¹³⁰. Po zakończeniu szczytu dyplomaci europejscy podkreślali, że choć siły te nie będą wystarczające, to jednak decyzja o ich utworzeniu ma być pierwszym krokiem ku uniezależnieniu się Europy Zachodniej od amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa¹³¹. W maju 2000 roku powołano Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Sytuacjami Kryzysowymi, którego zadaniem miała stać się kontrola pozamilitarnych aspektów utrzymywania pokoju¹³². Ponadto w czerwcu 2001 roku Rada Europejska przyjęła podczas spotkania w Göteborgu Plan Działania Policji, który zawierał najważniejsze zadania stojące przed tą służbą cywilną – dowodzenie, kontrolę, zagadnienia związane z treningiem i selekcją oraz interoperacyjność¹³³. Takie uzgodnienie stanowisk ówczesnej Piętnastki spowodowało, że Unia Zachodnioeuropejska zawiesiła swoją działalność w dniu 1 lipca 2001 roku, a prowadzone przez nią misje petersberskie przejęła UE.

Już na początku 2000 roku kraje należące do Unii Europejskiej zdecydowały o dopracowaniu szczegółów związanych z realizacją EPBiO, dla której helsiński szczyt stał się przełomem – 14 lutego 2000 roku Rada ds. Ogólnych ustanowiła Tymczasowy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz Tymczasowy Komitet Wojskowy, a także podjęła decyzję o wysłaniu wojskowych przedstawicieli do pracy w Sekretariacie Rady¹³⁴. Podczas spotkania ministrów obrony UE w portugalskiej Sintrze 28 lutego 2000 roku postanowiono, że wspólne siły zbrojne będą wykorzystywane na znacznie większą skalę do prowadzenia misji petersberskich w Europie i obszarach z nią sąsiadujących, a w mniejszych ilościach w pozostałych rejonach świata¹³⁵. Dalsze ustalenia

¹³⁰ J. Isnard, *Défense commune: un corps de 60 000 hommes pourrait être opérationnel en 2003*, „Le Monde” z 12.12.1999.

¹³¹ J. Bielecki, *Samoobrona Europy*, „Rzeczpospolita” z 11.12.1999.

¹³² Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Sytuacjami Kryzysowymi działa w oparciu o grupy robocze, w ramach których wypracowuje analizy, które następnie przedkłada Radzie. Zajmuje się formułowaniem zaleceń oraz udzielaniem rekomendacji w zakresie cywilnych aspektów zarządzania kryzysami. Komitet współpracuje z Sekretariatem Generalnym Rady i COREPEREM oraz pomaga w utrzymaniu spójności między filarami UE.

¹³³ M. Rutten (ed.), *From Nice to Laeken. European defence: core documents*, vol. II, „Chaillot Papers”, nr 51, 2000, s. 95–102.

¹³⁴ A. Demkowicz, *Integracja Europy Zachodniej...*, s. 307.

¹³⁵ S. Beaver, *The EU, a new partner for the UN in peacekeeping*, „The RUSI Journal”, nr 4, 2004, s. 14–17.

w sprawie EPBiO podjęto na spotkaniu Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 23–24 marca 2000 roku, a także w trakcie unijnego szczytu w Santa Maria da Feira w dniach 19–20 czerwca 2000 roku. Podczas spotkania przyjęto raport prezydencji „Wzmocnienie wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony” oraz określono zasady, na jakich kraje członkowskie UE, ale nienależące do Sojuszu Północnoatlantyckiego (formuła 15+6) i państwa kandydujące do członkostwa w Unii (formuła 15+15), będą mogły współdziałać w misjach UE¹³⁶. Duże znaczenie dla rozwoju koncepcji EPBiO miało także brukselskie spotkanie ministrów spraw zagranicznych i obrony przebiegające pod hasłem „Zaangażowanie na rzecz zdolności militarnej” z 20 listopada 2000 roku, podczas którego uchwalono rozmiar sił militarnych, jakie każde z państw członkowskich UE miało oddać do dyspozycji sił szybkiego reagowania¹³⁷. Zgodnie z deklaracjami największy udział w tworzeniu oddziałów europejskich miały mieć Niemcy (13,5 tys. żołnierzy), Wielka Brytania (12,5 tys.) oraz Francja (12 tys.)¹³⁸. Łącznie kraje członkowskie Unii Europejskiej zgłosiły około 100 tys. żołnierzy, 447 samolotów i 115 okrętów. Uczestnicy spotkania zgodzili się z delegacją niemiecką, że Wspólnota powinna jednak w pierwszej kolejności stosować pozamilitarne środki rozwiązywania sporów jak pomoc gospodarcza i finansowa, w ostateczności zaś, po wyczerpaniu środków ekonomicznych, decydować się na użycie siły¹³⁹.

Brukselskie spotkanie na temat wielkości sił zbrojnych zorganizowano w trakcie trwania francuskiej prezydencji, jednak priorytety dyplomatów znad Sekwany koncentrowały się na innych zagadnieniach niż polityka bezpieczeństwa i obrony. Zgodnie z przedstawioną agendą do najważniejszych zadań zaliczono bowiem modernizację gospodarki i wzmacnianie europejskiego modelu

¹³⁶ Spotkanie Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira, 19–20 czerwca 2000 r. Wnioski prezydencji, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 16.10.2013).

¹³⁷ Deklaracja o zaangażowaniu na rzecz zdolności militarnej, „Przegląd Europejski”, nr 2, 2001, s. 117–123.

¹³⁸ Hiszpania i Włochy zgłosiły jednostki o połowę mniejsze. Jedyne Dania odmówiła udziału w akcji tworzenia sił antykrzysowych, natomiast kraje kandydujące do Wspólnoty wyraziły gotowość wsparcia militarnego. *Raport o stanie państwa*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004, s. 39.

¹³⁹ Bis 2004 zur Intervention fähig. Treffen der Außen- und Verteidigungsminister der EU, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 20.11.2000.

społecznego, zbliżenie instytucji UE do obywateli oraz wschodnie rozszerzenie Wspólnoty¹⁴⁰. Kwestie II filaru odłożono na dalszy plan.

Nie było więc zaskoczeniem, że kończący francuską prezydencję szczyt Unii Europejskiej w Nicei w dniach 7–11 grudnia 2000 roku, nie przyniósł znacznej zmiany w podejściu do problemu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Głównym celem spotkania stało się zadanie opracowania reformy instytucjonalnej Wspólnoty. Traktat miał zmienić zasady funkcjonowania Unii Europejskiej, by mogła ona sprawnie działać po przyjęciu nowych państw członkowskich z Europy Wschodniej i Południowej. Stąd w pracach nad tekstem dokumentu udział brali także reprezentanci krajów kandydackich, choć ostateczną wersję traktatu podpisały wyłącznie państwa członkowskie. Układ zwiększył uprawnienia prawodawcze i nadzorcze Parlamentu Europejskiego i rozszerzył procedurę stanowienia przez Radę większością kwalifikowaną na zwiększoną liczbę dziedzin, zagadnienie II filaru zostało w nim jednak potraktowane drugorzędnie. Do najważniejszych zmian, jakie na tym polu wprowadził Traktat Nicejski należały:

- zlikwidowanie zapisu o Unii Zachodnioeuropejskiej jako integralnej części rozwoju UE i jej roli w wykonywaniu decyzji wspólnotowych dotyczących działań militarnych;
- zwiększenie kompetencji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB w ramach tzw. wzmocnionej współpracy¹⁴¹ w zakresie II filaru, dzięki którym może on informować Parlament Europejski i kraje członkowskie o realizacji tejże współpracy;

¹⁴⁰ *Priorytety prezydencji francuskiej (1 lipca –31 grudnia 2000 r.)*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 03.12.2013).

¹⁴¹ Instrument tzw. wzmocnionej współpracy został wprowadzony w Traktacie Amsterdamskim, niemniej nie przewidziano wówczas możliwości jego zastosowania w ramach WPZiB. W trakcie spotkania w Nicei zdecydowano się dodać do Traktatu o Unii Europejskiej art. 27a i 27b, które stanowią, że celem wzmocnionej współpracy jest chronienie wartości i słuzenie interesom Unii jako całości, poprzez potwierdzenie jej tożsamości jako spójnej siły na arenie międzynarodowej. Dokument zawiera jednak informację, że wzmocniona współpraca nie może dotyczyć spraw mających wpływ na kwestie militarne czy polityczno-obronne. Traktat z Nicei, Część Pierwsza, art. 1, pkt. 6., strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 17.09.2013).

- zmiana sposobu wybierania specjalnych przedstawicieli UE do rozwiązywania poszczególnych spraw politycznych, o których wyznaczeniu miała od tego momentu decydować większość kwalifikowana;
- umożliwienie podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów podczas podpisywania porozumień międzynarodowych dotyczących realizacji wspólnego działania lub stanowiska;
- potwierdzenie zmiany nazwy Komitetu Politycznego na Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz zwiększenie jego kompetencji do decydowania w sprawach kontroli politycznej i kierownictwa w trakcie przeprowadzania, ustalonych przez Radę, operacji przeciwdziałania kryzysom;
- stwierdzenie konieczności poprzedzania każdej misji petersberskiej konsultacjami z państwami trzecimi, przede wszystkim zaś z krajami członkowskimi Sojuszu znajdującymi się poza obrębem Wspólnoty;
- określenie stosunków pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a krajami, które należą do NATO, ale pozostają poza obszarem UE oraz tymi, które do członkostwa we Wspólnocie aspirują¹⁴², oraz podkreślenie znaczenia współpracy NATO-UE przy pełnym zagwarantowaniu autonomii każdej organizacji (choć ustalono, że UE, w trakcie przeprowadzania misji wojskowej, będzie miała możliwość skorzystania ze środków natowskich)¹⁴³.

Wymienione elementy, w szczególności zaś kwestia powołania europejskiego ministra spraw zagranicznych, stanowiły odbicie projektów, jakie w miesiącach poprzedzających spotkanie nicejskie prezentował duet Francji i Niemiec. Oba państwa przyjęły więc ustalenia z zadowoleniem.

Ostatni z przedstawionych punktów miał szczególnie duże znaczenie dla Republiki Federalnej, która wielokrotnie podkreślała znaczenie współpracy amerykańsko-europejskiej dla utrzymywania bezpieczeństwa międzynarodowego. Niemieccy politycy uważali wręcz, że EPBiO stanowić powinna część spójnej

¹⁴² Ustalono, że kraje niebędące członkami UE, ale przynależące do sojuszu będą mogły, zgodnie z własnym życzeniem, uczestniczyć w misjach wojskowych Wspólnoty. Natomiast państwa-kandydaci będą mogli zostać zaproszeni do udziału w konkretnej operacji.

¹⁴³ Traktat z Nicei, Część Pierwsza, art. 1, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 17.09.2013).

koncepcji rozwoju sojuszu¹⁴⁴. Stanowisko Berlina zostało przyjęte przez pozostałe państwa członkowskie UE podczas szczytu kończącego szwedzkie przewodnictwo, który odbył się w Göteborgu w dniach 15–16 czerwca 2001 roku, choć zanim do niego doszło Francja i Niemcy spotkały się na 77. szczycie obu państw we Fryburgu Bryzgowijskim, podczas którego zajmowano się zagadnieniami związanymi z budową EPBiO, w tym także podkreślono zaangażowanie obu państw w koncepcję budowy europejskiego wszechstronnego transportowca wojskowego Airbusa A400M¹⁴⁵, który miał zastąpić amerykańskiego Herculesa C-130 oraz wycofanego z użytku francusko-niemieckiego Transall C-160¹⁴⁶.

W trakcie spotkania w Göteborgu przedstawiono dalsze kierunki rozwoju Wspólnoty – przyszłość UE rozumianą jako wschodnie i południowe rozszerzenie, strategię trwałego rozwoju, kwestię zatrudnienia i jakości pracy, relacje transatlantyckie i zewnętrzne oraz współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony¹⁴⁷. W dziedzinie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony kraje członkowskie podkreśliły chęć dalszego rozwoju i doskonalenia zarówno

¹⁴⁴ Wyraz temu dał m.in. kanclerz Schröder w trakcie wystąpienia na konferencji dotyczącej spraw bezpieczeństwa w Monachium. *Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der 37. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 3. Februar 2001*, „Internationale Politik”, nr 6, 2001, s. 84–87.

Stany Zjednoczone były przychylne wobec koncepcji pojawiających się w łonie UE – m.in. pozytywnie odniosły się do zapisów deklaracji podpisanej przez Francuzów i Brytyjczyków w Saint-Malo – jednak wychodziły z założenia, że realizacja EPBiO nie powinna wpływać na relacje transatlantyckie, jej instytucje nie mogą dublować struktur natowskich, a państwa nienależące do UE – zaś przynależne do NATO – nie powinny być marginalizowane. Amerykańskie stanowisko w tej sprawie na monachijskiej konferencji 3 lutego 2001 roku przedstawił sekretarz obrony USA Donald Rumsfeld, który stwierdził, że wszystkie podejmowane przez UE inicjatywy zmierzające w stronę osłabienia Paktu Północnoatlantyckiego w rodzaju powielania jego funkcji czy osłabiania relacji łączących Amerykę i Europę, mogą przyczynić się do znacznego osłabienia NATO. *Przemowa sekretarza Obrony USA Donalda Rumsfelda na konferencji w Monachium*, strona internetowa NATO: www.nato.int (dostęp z dnia: 11.12.2013)

¹⁴⁵ *77ème Sommet franco-allemand – Conseil franco-allemand de sécurité et de défense, Fribourg en Brisgau, 12.06.2001*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: http://www.leforum.de/artman/publish/article_480.shtml, cyt. dalej: www.leforum.de (dostęp z dnia: 11.12.2013).

¹⁴⁶ *Airbus A400M: dziewiczy lot wojskowego giganta*, „Gazeta Wyborcza” z 11.12.2009.

¹⁴⁷ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Göteborgu, 15–16 czerwca 2001 r. Wnioski Prezydencji*, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 42, 2001, s. 104–117.

możliwości politycznych, jak i struktur oraz procedur, tak aby umożliwić UE branie udziału w akcjach na rzecz pokoju i bezpieczeństwa, które są zgodne z zasadami zawartymi w Karcie Narodów Zjednoczonych. Wyrażono także aprobatę wobec rozwoju skutecznej współpracy z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i tymi krajami, które będą chętne do współdziałania w obrębie misji przywracania pokoju. Dodatkowo państwa członkowskie stwierdziły, że przejmująca przewodnictwo w pracach UE Belgia powinna informować o wszelkich postępach z zakresu EPBiO, które muszą stać się tematem obrad szczytu Rady Europejskiej w Laeken¹⁴⁸.

Osiągnięcia pierwszych miesięcy nowego tysiąclecia przyczyniły się do pogłębienia integracji europejskiej, jednak pomiędzy Francją a Niemcami zarysowało się wiele nieporozumień, które miały w krótkim czasie wystawić sąsiedzką przyjaźń na poważną próbę – przewijające się przez wcześniejsze lata sprzeczności nabrały szczególnej mocy w trakcie prac nad Traktatem Nicejskim, którego zapisy w dużej części nie odpowiadały niemieckim aspiracjom. Kiedy wiosną 2002 roku Jacques Chirac został ponownie wybrany prezydentem V Republiki, natomiast w wyborach do Zgromadzenia Narodowego przewagę uzyskała prointegracyjnie nastawiona centroprawicowa Unia na Rzecz Ruchu Ludowego (*Union pour un mouvement populaire*, UMP), relacje francusko-niemieckie uległy znacznemu pogorszeniu. Ich stan wynikał przede wszystkim z nastawienia Pałacu Elizejskiego wobec mających się na jesieni odbyć wyborów parlamentarnych w Republice Federalnej, które – zgodnie z sondażami – miała przegrać rządząca od jesieni 1998 roku koalicja SDP/Zieloni. Chirac rozpoczął więc już w miesiącach poprzedzających niemiecką elekcję dialog z domniemanym przyszłym kanclerzem Edmundem Stoiberem z CSU. Wynik wrześniowego głosowania okazał się być jednak pomyślny dla partii rządzących, co dla prezydenta Chiraca musiało stanowić gorzką pigułkę do przełknięcia.

Problemy, jakie pojawiły się w pierwszych miesiącach po objęciu władzy przez nowe/stare rządy we Francji i w Niemczech spowodowały, że politycy w krótkim czasie musieli zapomnieć o wcześniejszych ambicjach. Zbliżająca się w styczniu 2003 roku okrągła rocznica podpisania Traktatu Elizejskiego przez prezydenta de Gaulle'a i kanclerza Adenauera dodatkowo zmuszała do porzucenia współzawodnictwa na rzecz współdziałania. Stąd też duet

¹⁴⁸ Tamże.

niemiecko-francuski na przełomie lat 2002–2003 powrócił do ścisłej kooperacji, która przyniosła wiele pozytywnych skutków, także w wymiarze Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony¹⁴⁹.

5. Francja i Niemcy w procesie rozbudowy Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony

Wiek XXI postawił oba państwa przed kolejnymi wyzwaniami, zarówno w polityce europejskiej, jak i światowej. Ataki na *World Trade Center* i Pentagon z 11 września 2001 roku rozpoczęły nowy rozdział historii, zmieniając nie tylko wygląd kooperacji euroatlantyckiej, ale także zbliżając Berlin i Paryż jeszcze bardziej ku sobie. Zadania związane ze zwalczaniem terroryzmu stały się od września 2001 roku elementem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony¹⁵⁰. W dziesięć dni po zamachach terrorystycznych, 21 września 2001 roku, przedstawiciele krajów członkowskich UE spotkali się na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli, w trakcie którego zadeklarowano opracowanie jak najskuteczniejszych metod prowadzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz jak najszybszą realizację Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony¹⁵¹. W ramach urzędystwienia

¹⁴⁹ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 120–122.

¹⁵⁰ A.D. Rotfeld, *System bezpieczeństwa międzynarodowego po 11 września 2001*, „Rocznik Strategiczny”, 2001/2002, s. 18–25. Zagrożenia, jakie pojawiły się na europejskiej i międzynarodowej scenie politycznej na przełomie XX i XXI wieku spowodowały, że RFN za jedno z najważniejszych wyzwań uznała wzmocnienie organizacji utrzymujących stabilność światową – Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych, Sojuszu Północnoatlantyckiego i Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Środkiem do osiągnięcia celu miało stać się wzmocnienie komponentu militarnego, który przez administrację niemiecką uznany został za równie ważny jak czynniki polityczne i ekonomiczne. P. Sokołowska, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa RFN...*, s. 61–62.

¹⁵¹ Interesujące dane związane z reakcją państw europejskich na zamachy z 11 września 2001 roku przedstawia J. Reckmann. Autor podaje, iż pierwszym europejskim politykiem, który osobiście (i to w języku angielskim) złożył kondolencje prezydentowi George'owi W. Bushowi był Jacques Chirac. Francuski

przedstawionych założeń, podczas konferencji na temat poprawy zdolności wojskowych i policyjnych UE, która odbyła się w belgijskiej stolicy 19 listopada 2001 roku, ustalono, że do końca 2003 roku Wspólnota będzie posiadać siły szybkiego reagowania, składające się z 60 tys. żołnierzy zdolnych do działania w czasie 60 dni, oraz z 5 tys. policjantów, z czego 1 tys. musi być gotowy do akcji w ciągu jednego miesiąca¹⁵². Brukselskie uchwały zostały potwierdzone podczas niemiecko-francuskiej konferencji w Nantes z 23 listopada 2001 roku, w trakcie której zaproponowano poszerzenie zadań EPBiO m.in. o zagadnienia zwalczania terroryzmu. W trakcie 78. szczytu francusko-niemieckiego tradycyjnie podkreślono znaczenie obu państw jako motoru integracji europejskiej, ale zwrócono także uwagę na zagadnienia związane z II filarem UE. W podpisanej przez prezydenta Chiraca i kanclerza Schrödera deklaracji uwypuklono rolę Sojuszu Północnoatlantyckiego jako gwaranta bezpieczeństwa międzynarodowego, nie omieszkało jednak zaznaczyć jak ważne wobec wyzwań XXI wieku stanie się wzmocnienie instrumentów i struktur pozwalających odgrywać Wspólnocie istotną rolę na arenie polityki międzynarodowej. Aby umożliwić jak największą przejrzystość i spójność polityki unijnej, duet niemiecko-francuski wyraził ideę pogłębionej współpracy pomiędzy Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB oraz Komisarzem odpowiedzialnym za sprawę zagraniczne Wspólnoty. Podkreślono także sens dalszej debaty nad obroną europejską, zaznaczając, że kraje członkowskie UE nie mogą ograniczać się wyłącznie do prowadzenia misji zgodnych z deklaracją petersberską¹⁵³.

Podczas unijnego szczytu w Laeken w dniach 14–15 grudnia 2001 roku skoncentrowano się na zagadnieniach związanych z ustanowieniem europejskiej konstytucji, jednak kwestie II filaru także znalazły w deklaracji końcowej

prezydent wyraził ubolewanie i chęć pomocy, jednocześnie odrzucając proponowaną przez Amerykanów i Brytyjczyków retorykę wojny z międzynarodowym terroryzmem. J. Reckmann, *Außenpolitische Reaktionen der Europäischen Union auf die Terroranschläge vom 11. September 2001*, Münster 2004.

¹⁵² *Déclaration sur l'amélioration des capacités militaires européennes*, Bruxelles 19 novembre 2001, strona internetowa *Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité*: <http://www.grip.org/bdg/g1030.html> (dostęp z dnia: 11.12.2013).

¹⁵³ *78ème Sommet franco-allemand, 23.11.2001, Déclarations de Nantes, Déclaration sur les grandes priorités européennes*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 11.09.2013).

swoje miejsce¹⁵⁴. W trakcie spotkania szefowie państw i rządów stwierdzili, że Unia Europejska jest już gotowa do prowadzenia operacji militarnych w przypadku wystąpienia kryzysu międzynarodowego, choć zaznaczono, iż nadal należy pracować nad rozwojem europejskiego komponentu bezpieczeństwa, włączając w to przedsięwzięcie kraje należące do sojuszu, państwa-kandydatów do członkostwa w UE, a także Kanadę, Rosję i Ukrainę. Politycy wyraźnie zaakcentowali konieczność rozbudowy potencjału zarówno cywilnego, jak i militarnego WE, choć uznali, że ten ostatni nie oznacza powołania europejskiej armii¹⁵⁵. Jednym z najważniejszych osiągnięć tego spotkania stało się także przyjęcie Planu Działania na rzecz Europejskich Zdolności Obronnych (*European Capabilities Action Plan*, ECAP), którego realizacja miała przyczynić się do zlikwidowania braków występujących w zasobach reagowania w sytuacjach kryzysowych¹⁵⁶.

W pierwszej połowie 2002 roku problem walki z terroryzmem również stanowił główny temat europejskich debat. W trakcie spotkania głów państw i szefów rządów w hiszpańskiej Sewilli w dniach 21–22 czerwca 2002 roku, politycy państw członkowskich skoncentrowali się na przyszłości Wspólnej Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w nowych warunkach międzynarodowych. Deklarację w sprawie wkładu WPZiB i włączenia EPBiO w walkę z terroryzmem dodano do Wniosków Prezydencji jako załącznik V. W dokumencie Rada Europejska podkreśliła znaczenie decyzji podjętych w trakcie nadzwyczajnego szczytu w Brukseli 21 września 2001 roku, zaakcentowała sukcesy jakie udało się osiągnąć oraz potwierdziła, iż walka z międzynarodowym terroryzmem będzie w dalszym ciągu pozostawała jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Unią Europejską i stanowić będzie ważny filar jej polityki zagranicznej. Ponadto przedstawiciele krajów członkowskich zapisali cele, jakie stoją przed Wspólnotą w tej kwestii oraz wyrazili aprobatę z podjęcia pierwszej decyzji o zorganizowaniu operacji

¹⁵⁴ Spotkanie Rady Europejskiej, 14–15 grudnia 2001r., Wnioski Prezydencji, Załącznik II „Monitor Integracji Europejskiej”, Tom II, 2002, s. 174–176.

¹⁵⁵ Tamże.

¹⁵⁶ 2386th Council Meeting, General Affairs, Brussels, 19–20 November 2001, *Statement on Improving European Military Capabilities*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/European%20Capability%20Action%20Plan%20-%20Excerpt%20Press%20Release%20November%202001>, cyt. dalej: www.consilium.europa.eu (dostęp z dnia: 19.09.2013).

opanowywania kryzysów, tzn. Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie¹⁵⁷. Zadania te zostały potwierdzone przez francusko-niemiecki duet podczas 79. szczytu w Schwerinie 30 lipca 2002 roku¹⁵⁸, a rozwinięte w trakcie szczytu w Brukseli w dniach 24–25 października 2002 roku. W konkluzjach spotkania opisano relacje między UE a NATO, natomiast w załączniku II zaprezentowano zaangażowanie państw pozostających poza obrębem UE w działania związane z realizacją EPBiO¹⁵⁹.

Nowy rozdział w historii tworzenia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony otworzył, przedstawiony przez Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB Javierę Solanę 12 grudnia 2003 roku – a więc już po wejściu w życie zapisów Traktatu z Nicei, manifest pod nazwą „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa”¹⁶⁰. Dokument, który przyjęty został w wyniku inicjatywy prezydencji greckiej, a także na podstawie konkluzji podjętych w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 roku, został uznany za oficjalną Strategię Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Wszystkie państwa członkowskie i kandydujące do Wspólnoty wyraziły zgodę na przyjęcie tekstu, który miał zreformować postrzeganie II filaru UE, a jednocześnie przedstawiał uzasadnienie prowadzenia w ramach UE polityki bezpieczeństwa i obrony¹⁶¹. W przyjętym przez Radę Europejską w Brukseli dokumencie znalazły się trzy najważniejsze, zdaniem Europejczyków, elementy rozwoju EPBiO:

- zapobieganie wyzwaniom globalnym i długofalowym zagrożeniom, poprzez działania poza granicami kontynentu europejskiego przy użyciu środków militarnych i gospodarczych;
- zapewnienie bezpieczeństwa regionom sąsiadującym z Unią Europejską poprzez ich stopniową integrację ze Wspólnotą, a także kooperację

¹⁵⁷ Spotkanie Rady Europejskiej w Sewilli, 21–22 czerwca 2002r., *Wnioski Prezydencji, Załącznik V „Monitor Integracji Europejskiej”*, Tom II, 2002, s. 237–239.

¹⁵⁸ *79ème Sommet franco-allemand, Schwerin 30.07.2002*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 15.09.2013).

¹⁵⁹ Spotkanie Rady Europejskiej w Brukseli, 24–25 października 2002r., *Wnioski Prezydencji, Załącznik II „Monitor Integracji Europejskiej”*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 15.09.2013).

¹⁶⁰ *From Copenhagen to Brussels. European defence: core documents*, „Chaillot Paper”, nr 67, 2003, s. 324–333.

¹⁶¹ Tamże.

z Rosją, krajami kaukaskimi i bałkańskimi, współpracę z Sojuszem Północnoatlantyckim i Stanami Zjednoczonymi;

- zwiększenie współpracy pomiędzy istniejącymi już organizacjami o charakterze międzynarodowym, działającymi na niwie bezpieczeństwa międzynarodowego – NATO, OBWE, ONZ i Radą Europy.

Postanowienia zawarte w strategii doprowadziły do powołania Grup Bojowych Unii Europejskiej, choć już wcześniej – w trakcie francusko-brytyjskiego szczytu w Le Touquet 4 lutego 2003 roku oraz kolejnego w Londynie 24 listopada 2003 roku – zaproponowano powstanie europejskich związków taktyczno-bojowych, będących odpowiedzią na doświadczenia zdobyte podczas operacji „Artemis” w Demokratycznej Republice Konga trwającej od czerwca do września 2003 roku¹⁶². Koncepcja Grup Bojowych, przedstawiona w oparciu o pomysł francusko-brytyjski wsparty przez Republikę Federalną, została uzależniona od wykorzystania dającego się szybko wprowadzić i wycofać potencjału w celu przywracania porządku, głównie na kontynencie afrykańskim, w ramach operacji prowadzonych na polecenie Rady Bezpieczeństwa ONZ. Spektrum działania zawierać miało udzielanie pomocy humanitarnej, stabilizację pokojową, repatriację europejskich obywateli i operacje pokojowe. Europejskie Grupy Bojowe pomyślane zostały jako siły lekkie i szybko przemieszczające się, zdolne do przeprowadzania samodzielnych operacji o ograniczonym zasięgu lub działania w fazie początkowej większej operacji. Funkcjonowanie Grup Bojowych, których zasięg działania jest w chwili obecnej planowany w promieniu 6 tys. km od Brukseli, bazuje na batalionie piechoty (około 1,5 tys. żołnierzy), który wspomagany jest przez siły wsparcia bojowego, operacyjnego i medycznego (około 500 żołnierzy)¹⁶³. Ich działaniom przewodzi Kwatery Główna Dowództwa Operacyjnego Europejskich Grup Bojowych¹⁶⁴. Podczas nieformalnego spotkania ministrów obrony UE w Brukseli w dniach 5–6 kwietnia 2004 uzgodniono, że od 2007 roku powołane zostanie od 7 do 9 Grup Bojowych¹⁶⁵, zaś

¹⁶² G. Quille, *The EU Battlegroups, Note*, European Parliament, Brussels, 12 September 2006, s. 4.

¹⁶³ Podobne wymagania postawiono przed Siłami Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*).

¹⁶⁴ G. Quille, *The EU Battlegroups...*, s. 5–6.

¹⁶⁵ R. Kempin, *Frankreich und die EU-Battlegroups*, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Diskussionspapier, Berlin 2004, s. 3; Ch. Mölling, *EU-Battlegroups. Stand und Probleme der Umsetzung in Deutschland und für*

do 2009 roku zaplanowano stworzenie 13 jednostek¹⁶⁶. Koncepcja stworzenia Grup Bojowych miała stanowić początek budowania wzmocnionej współpracy w dziedzinie obrony krajów członkowskich Unii Europejskiej, a zarazem spowodować istotne rozszerzenie funkcjonowania EPBiO¹⁶⁷.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa, której podpisanie stało się swoistym podsumowaniem kilkuletniej ewolucji EPBiO, przedstawiła również wnioski dla przyszłych działań UE i zapowiedziała, jakie zadania Wspólnota zamierza dodatkowo przedsięwziąć. Uznano, iż najważniejsze jest:

- zwiększenie międzynarodowej aktywności, aby wykorzystać potencjał dla lepszego oddziaływania na międzynarodową politykę poprzez działania polityczne, dyplomatyczne, gospodarcze, militarne oraz cywilne;
- współpraca z międzynarodowymi potęgami, takimi jak Stany Zjednoczone, Indie, Japonia, Chiny czy Kanada;
- wzrost koherencji między instytucjami działającymi w obrębie UE i jej państw członkowskich;
- umacnianie działających już struktur bezpieczeństwa m.in. poprzez intensyfikację współpracy z NATO dzięki formule Berlin Plus.

Ta przyjęta na szczycie w Waszyngtonie w dniach 23–25 kwietnia 1999 roku umowa między UE a NATO umożliwiła Unii nabycie dostępu do zasobów, zdolności i danych planistycznych sojuszu przy przeprowadzaniu operacji pokojowych bez amerykańskiego udziału. Na podstawie formuły Berlin Plus Unia Europejska została zobligowana do zawierania porozumień z NATO za każdym razem gdy zamierza przeprowadzić operację w ramach EPBiO, co oznacza, że pakt wyraził aprobatę wobec wzmocnienia idei Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony, stwierdzając, że musi się ona jednak rozwijać w oparciu o NATO¹⁶⁸.

die EU, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Diskussionspapier, Berlin 2007, s. 3.

¹⁶⁶ A. Buro, M. Singe, *Expansion und Eskalation: 60 Jahre NATO...*, s. 59.

¹⁶⁷ K. Malinowski, *Polityka bezpieczeństwa RFN pomiędzy NATO i UE*, „Opinie i ekspertyzy”, nr 4, 2004, s. 16.

¹⁶⁸ Koncepcja Strategiczna NATO przyjęta przez szefów państw i rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie w dniach 23–24 kwietnia 1999 roku, strona internetowa NATO: www.nato.int (dostęp z dnia: 11.11.2013).

Dzięki przyjętemu w 1999 roku programowi Berlin Plus Unia Europejska zaczęła odgrywać istotną rolę na obszarze Bałkanów. Jego realizacja stała się także wielkim sukcesem Francji i Niemiec. Lekcja, jaką państwa Europy Zachodniej otrzymały w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX stulecia uzmysłowiła im, jak istotne i realne są zagrożenia wobec bezpieczeństwa na kontynencie związane z wielokulturowością. Kiedy na początku XXI wieku Macedonii groziła destabilizacja uwarunkowana wzrostem siły i znaczenia mniejszości albańskiej wspieranej przez Tiranę pod hasłami budowy „wielkiej Albanii”, stało się jasne, że bez interwencji międzynarodowej nie uda się powstrzymać konfliktu¹⁶⁹. Dzięki zaangażowaniu Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz Komisji Europejskiej 13 sierpnia 2001 roku udało się podpisać porozumienie pokojowe między rządem macedońskim a mniejszością albańską, które zakończyło kryzys w Tetowie¹⁷⁰. Mimo pozytywnego rozwiązania konfliktu państwa europejskie – szczególnie zaś Francja i Niemcy – odczuły, że kształtowana przez nie polityka bezpieczeństwa nie odpowiada ich aspiracjom. Stąd tak duże nadzieje zaczęto wiązać z opracowanym wspólnie z Amerykanami programem Berlin Plus.

Przyjęta w 1999 roku formuła została po raz pierwszy zastosowana w marcu 2003 roku w związku z prowadzoną na terenie Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii operacją „Concordia”. Operacja, która zastąpiła wcześniej prowadzoną na tym terenie misję NATO, miała na celu stabilizowanie sytuacji na terenie Macedonii i doprowadzenie do osiągnięcia pokoju pomiędzy mieszkańcami tego kraju a ludnością albańską. Szefem operacji został niemiecki admirał Rainer Feist, jednak rzeczywiste dowództwo leżało w rękach francuskiego generała Pierre’a Marala¹⁷¹.

¹⁶⁹ Tym bardziej, że żadna ze stron nie zamierzała zrezygnować z możliwości użycia siły – przywódca albańskich rebeliantów Ali Ahmeti przyznał wręcz, że celowo zdecydował się na drogę przemocy, albowiem doświadczenia Albańczyków kosowskich dowodziły, iż w ten sposób można w krótkim czasie osiągnąć znacznie więcej niż drogą pokojową przez wiele lat. I. Stawowy-Kawka, *Mniejszości narodowe w Republice Macedonii – współczesne problemy*, [w:] I. Stawowy-Kawka (red.), *Miejsce Macedonii na Bałkanach*, Kraków 2005, s. 98.

¹⁷⁰ R. Bilski, *Łuny nad Tetovem. Macedonia i jej sąsiedzi. Zbiór reportaży 2001–2002*, Warszawa 2002, s. 106–107. Por.: P. Moscovici, *L'Europe, une puissance dans la mondialisation...*, s. 94.

¹⁷¹ D. Cronin, *History in the making as „Eufor” takes over in Macedonia*, strona internetowa EuropeanVoice.com: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/>

Formuły Berlin Plus użyto również podczas rozpoczętej 2 grudnia 2004 roku operacji „Althea”, która zastąpiła stacjonujące na terenie Bałkanów, znajdujące się pod natowską kuratelą, siły SFOR, przyczyniając się do realizacji długoterminowego celu Unii Europejskiej – utworzenia stabilnej, pokojowej i wieloetnicznej Bośni i Hercegowiny. W trakcie trwania misji „Althea” udało się nawiązać ścisłą współpracę pomiędzy UE a NATO w kwestii planowania i podejmowania strategicznych decyzji¹⁷². Natomiast stworzenie komórki planistycznej Unii Europejskiej w Kwaterze Głównej Sił Sojuszniczych NATO Europa w Mons (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, SHAPE), w znacznym stopniu usprawniło proces planowania misji i uzupełniania braków UE w ramach formuły Berlin Plus¹⁷³. W pierwszej fazie operacji, w działaniach militarnych udział brało 6,5 tys. żołnierzy, jednak w połowie 2007 roku ich liczba została zmniejszona do 2,5 tys.¹⁷⁴.

Jednak największym wyzwaniem dla europejskiej polityki obronnej stały się samodzielne, a więc niezależne od Sojuszu Północnoatlantyckiego, misje w Afryce – operacja „Artemis” oraz EUFOR „Congo” prowadzone na terenie Demokratycznej Republiki Konga. W obu przypadkach dowództwo leżało w rękach francuskich i niemieckich wojskowych¹⁷⁵. Operacji „Artemis” przewodzili generałowie Bruno Neveux jako dowódca naczelny i Jean-Paul Thonier jako dowódca polowy, zaś podczas misji EUFOR „Congo” dowództwo naczelne sprawował Francuz, generał Christian Damay, natomiast polowe – Niemiec, generał Karlheinz Viereck. Obie misje, mimo obiektywnych trudności stały się olbrzymim sukcesem EPBiO, dając świadectwo, że Unia Europejska jest w stanie

history-in-the-making-as-%E2%80%98 eufor%E2%80%99-takes-over-in-macedonia/47085.aspx (dostęp z dnia: 14.11.2013).

¹⁷² *Les Relations OTAN – Union Européenne*, strona internetowa *La Documentation Française*: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/otan/relations-otan-union-europeenne.shtml> (dostęp z dnia: 11.12.2013).

¹⁷³ *EU-NATO: the framework for permanent relations and Berlin Plus*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej: www.consilium.europa.eu (dostęp z dnia: 11.12.2013).

¹⁷⁴ R. Zięba, *Dziesięć lat po Saint-Malo: próba bilansu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 2, 2008, s. 80.

¹⁷⁵ D. Göler, *Europas Interessen in Zentralafrika. Die Mission „Eufor RD Congo”*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog”, nr 3, 2006, s. 22–27.

samodzielnie prowadzić operacje militarne, choć ukazały także, jak ważne jest powołanie potrafiących szybko się przemieszczać grup bojowych¹⁷⁶.

Pomimo sukcesu misji organizowanych w ramach EPBiO oraz formuły Berlin Plus, a także zdobycia przez UE nowych doświadczeń, Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony narażona była na ciągłą krytykę zarówno z ust aktorów pozaeuropejskich, jak i samych członków Unii. Stwierdzano, iż Unia Europejska nie dysponuje odpowiednimi środkami w zakresie wywiadu, rozpoznania czy namierzania celów i nie wykształciła odpowiedniego systemu wczesnego ostrzegania, systemów antyrakietowych oraz systemów niszczenia obrony przeciwlotniczej. Zarzucano jej także, iż nie posiada odpowiedniej ilości samolotów do tankowania w powietrzu, danych planistycznych, procedur dowodzenia, a ponadto każdy element sił zbrojnych ma wyraźne niedobory¹⁷⁷.

Nastawieni wcześniej dość pozytywnie do amerykańsko-europejskiej współpracy politycy waszyngtońscy nie pozostawili suchej nitki na głównych aktorach unijnej sceny politycznej. Francja i Niemcy, ich zdaniem, za mało angażowały się w projekt rozwoju EPBiO. Sami zainteresowani natomiast wyrażali ostrą krytykę wobec prowadzonej przez Amerykanów polityki walki z międzynarodowym terroryzmem. Kryzys iracki i brak porozumienia w trójkącie Paryż–Berlin–Waszyngton zniechęcił USA do użyczenia w ramach formuły Berlin Plus brakujących zasobów, co skutecznie opóźniło rozpoczęcie operacji „Concordia” na terenie Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii. Amerykańskie zniecierpliwienie przyniosło jednak dla Europy pozytywny skutek – w krajach członkowskich UE wzrosło bowiem przekonanie o konieczności jak najszybszego uzupełnienia braków w militarnym wyposażeniu Wspólnoty¹⁷⁸.

Stąd w krótkim czasie zdecydowano o zreformowaniu dużej części elementów związanych z EPBiO. W trakcie szczytu w Berlinie 18 lutego 2004 roku kraje członkowskie Wspólnoty omawiały propozycję przedstawioną przez trójkąt francusko-niemiecko-brytyjski, dotyczącą powołania dziewięciu grup

¹⁷⁶ R. Zięba, *Dziesięć lat po Saint-Malo...*, s. 80. Por.: Ł. Kulesa, *Operacje Unii Europejskiej w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Biuletyn PISM” z 30.09.2004; E. Posel-Częścik, *Współpraca NATO i Unii Europejskiej w dziedzinie opanowywania kryzysów*, „Biuletyn PISM” z 09.09.2004.

¹⁷⁷ R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005, s. 82.

¹⁷⁸ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 20–21 marca 2003, Wnioski Prezydencji*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 11.12.2013).

bojowych, składających się z 1,5 tys. żołnierzy każda, którzy byliby gotowi do szybkiego przeprowadzenia akcji na obszarze kryzysowym znajdującym się poza terenem Europy. 25 marca 2004 roku, w odpowiedzi na zamachy w Madrycie, Rada Europejska zdecydowała się natomiast powołać stanowisko koordynatora ds. walki z terroryzmem działającego przy Radzie Unii Europejskiej¹⁷⁹.

Decyzje podjęte w pierwszej połowie 2004 roku wynikały z sytuacji międzynarodowej, jaka zapanowała po rozpoczęciu amerykańskiej interwencji w Iraku. Idea wojny z terroryzmem, jaką forsowały Stany Zjednoczone, przyczyniła się do upadku systemu stabilizacji międzynarodowej polityki bezpieczeństwa opierającej się na dyplomacji prewencyjnej realizowanej pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych¹⁸⁰. Podjęcie przez USA i Wielką Brytanię decyzji o rozpoczęciu akcji zbrojnej na irackim terytorium doprowadziło do znacznej polaryzacji stanowisk na międzynarodowej scenie politycznej. Choć duet francusko-niemiecki zdecydował się wesprzeć amerykańskie działania w Afganistanie w 2001 roku, jednak wyrażał się bardzo krytycznie wobec planowanej na terenie Iraku akcji zbrojnej, co poparły w większości kraje członkowskie UE zgromadzone na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w dniu 17 lutego 2003 roku¹⁸¹. Antyamerykańskie nastawienie Francuzów argumentowane było przekonaniem o naiwności waszyngtońskich polityków, którzy określając Irak, Iran i Koreę Północną jako części tzw. osi zła¹⁸² uznali, iż jedynym problemem, który zagraża światu jest terroryzm¹⁸³. Całkowitą negację

¹⁷⁹ *Deklaracja w sprawie zwalczania terroryzmu, Bruksela 25 marca 2004 roku*, tamże. Por.: A. Bürgin, *Symbolisches Amt gegen den Terror*, strona internetowa Spiegel Online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,292564,00.html> (dostęp z dnia: 11.12.2013).

¹⁸⁰ P. Mickiewicz, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony ery „globalnego nie-pokoju”. Koncepcje i praktyczna implementacja na początku XXI wieku*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 1, 2007, s. 75.

¹⁸¹ *Wnioski z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej, Bruksela 17 lutego 2003*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 11.12.2013).

¹⁸² *Stany Zjednoczone – zmiana prezydenta, zmiana polityki?* „Rocznik Strategiczny”, 2000/2001, s. 301.

¹⁸³ Wywiad z Hubertem Védrine’em podczas audycji *Question directe* we France Inter, Paryż, 06.02.2002. Por.: C. Lesnes, *Hubert Védrine dénonce le „simplisme” et l’unilatéralisme „utilitaire” des Américains*, „Le Monde” z 08.02.2002.

wobec amerykańskich planów Paryż zdecydował się jednak ujawnić dopiero w momencie, kiedy ubiegający się ponownie o fotel kanclerza Gerhard Schröder sprzeciwił się wsparciu agresji USA w Iraku. Decyzja niemieckiego przywódcy przyczyniła się do zacieśnienia współpracy pomiędzy Paryżem a Berlinem, i dała V Republice atut w czasie negocjacji międzynarodowych prowadzonych w ramach Rady Bezpieczeństwa ONZ¹⁸⁴. Podjęcie przez Amerykanów i Brytyjczyków przygotowań do interwencji w Iraku, mimo przyjęcia przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji nr 1441, spowodowało konsolidację działań w ramach francusko-niemieckiego tandemu. W trakcie obchodów czterdziestolecia podpisania Traktatu Elizejskiego w styczniu 2003 roku prezydent Chirac i kanclerz Schröder wyrazili ubolewanie z powodu planowanej przez USA i Wielką Brytanię akcji militarnej uznając, że jedynie Rada Bezpieczeństwa jest władna podjąć decyzję w sprawie interwencji, a wojna jest najgorszym rozwiązaniem¹⁸⁵. Na odpowiedź ze strony mocarstwa atlantyckiego nie trzeba było długo czekać – dzień później, 23 stycznia 2003 roku, sekretarz obrony USA Donald Rumsfeld stwierdził, że tworzące Starą Europę Francja i Niemcy, stanowią „problem” w rozwiązaniu kryzysu irackiego¹⁸⁶. Oby państwom jednak sprzeciw wobec amerykańskiej interwencji miał przynieść wymierne polityczne korzyści w łonie UE, generalnie popierającej rozwiązanie proponowane przez ONZ¹⁸⁷.

Rzeczywistość polityczna okazała się być jednak znacznie inna od tej, jaką prognozowały sobie Berlin i Paryż – 30 stycznia 2003 roku pięć państw należących do Wspólnoty i trzy kraje-kandydaci opublikowało tzw. List Ośmiu,

¹⁸⁴ Francja, jako stały członek Rady Bezpieczeństwa, mogła skorzystać z prawa weta, uniemożliwiając Stanom Zjednoczonym uzyskanie mandatu ONZ na prowadzenie interwencji w Iraku.

¹⁸⁵ Wywiad z prezydentem J. Chirac’iem i kanclerzem G. Schröderem dla France 2 i ARD z 22.01.2003 roku, strona internetowa portalu francusko-niemieckiego: www.france-allemande.fr. Por.: *80ème Sommet franco-allemand – 40ème Anniversaire du Traité de l’Elysée – Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, Paris, le 22.01.2003*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 15.12.2013).

¹⁸⁶ *Outrage at „old Europe” remarks*, strona internetowa BBC: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2687403.stm> (dostęp z dnia: 11.12.2013).

¹⁸⁷ B. Koszel, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Rola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008, s. 207–208; K. Malinowski, *Konsekwencje kryzysu irackiego. Niemcy wobec nowego kształtu stosunków transatlantyckich*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego”, nr 3, 2004, s. 10.

w którym wyrazili swoje poparcie dla amerykańskiej polityki zagranicznej w kontekście irackiego kryzysu rozbrojeniowego¹⁸⁸. Podobny charakter miał tzw. List Wileński opublikowany 6 lutego 2003 roku przez przywódców dziesięciu państw Europy Środkowej i Wschodniej¹⁸⁹. Oba dokumenty stanowiły zaskoczenie dla francusko-niemieckiego duetu i potwierdzenie niewygodnej dla obu państw prawdy, że ich stanowisko wobec kwestii irackiej nie znajduje zrozumienia wśród zagranicznych partnerów. Ale były one także dowodem nieskuteczności II filaru.

Paryż i Berlin w ostrych słowach zaatakowały sygnatariuszy Listu Ośmiu, w szczególności premiera Polski Leszka Millera. Prezydent Chirac publicznie stwierdził, że rząd polski zanadto zagalopował się w swoim poparciu amerykańskiej inicjatywy, a premier Miller powinien powstrzymać się od występowania przeciwko całej Europie¹⁹⁰. Także politycy rządu federalnego uważali, że zaangażowanie Warszawy jest znakiem wyrachowania ze strony Polski oraz, że wschodni sąsiad Niemiec ignoruje rolę RFN i Francji w procesie integracji europejskiej i wschodniego rozszerzenia oraz dąży do osłabienia jedności Europy. Dyplomaci niemieccy podważali wręcz polskie aspiracje członkowskie zarzucając Warszawie, że stała się „osłem trojańskim” Stanów Zjednoczonych we Wspólnocie¹⁹¹. Niemieckie oburzenie nie było całkowicie bezpodstawne, jednak jego rozmiar był niewspółmierny do polskiej decyzji o podpisaniu dokumentu. RFN nie była zainteresowana wyjaśnieniem powodów skonstruowania Listu Ośmiu, a jej sprzeciw wynikał głównie z faktu, że kanclerz Schröder nie został poinformowany wcześniej o planowanej inicjatywie, co miało podważać jego pozycję w polityce europejskiej.

¹⁸⁸ Sygnatariuszami listu ośmiu były: Czechy, Dania, Hiszpania, Polska, Portugalia, Węgry, Wielka Brytania, Włochy. *List ośmiu*, „Gazeta Wyborcza” z 30.01.2003. Por.: D. Eggert, *Przewartościowania w stosunkach transatlantyckich w dziedzinie bezpieczeństwa w czasie prezydentury George’a W. Busha*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3–4, 2004.

¹⁸⁹ Sygnatariuszami listu wileńskiego były Albania, Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Macedonia, Rumunia, Słowacja i Słowenia. Tekst listu na stronie internetowej bułgarskiej agencji prasowej: http://www.novinite.com/view_news.php?id=19022.

¹⁹⁰ L. Zecchini, *M. Chirac fustige les pays candidats „pas très bien élevés” trop prompts à soutenir Washington*, „Le Monde” z 18.02.2003.

¹⁹¹ *Osiół trojański Ameryki*, „Wprost” z 16.03.2003.

W kolejnych miesiącach Niemcy krytykowały także zaangażowanie wojska polskiego w misji irackiej¹⁹².

Kilka dni po podpisaniu Listu Ośmiu oraz Listu Wileńskiego tandem niemiecko-francuski zdecydował o intensyfikacji współpracy, opowiadając się za pokojowym rozwiązaniem konfliktu. We wspólnej deklaracji podpisanej 10 lutego 2003 roku, Francja, Niemcy i wspierająca je Federacja Rosyjska opowiedziały się za przywróceniem przywódczej roli ONZ w tej kwestii twierdząc, iż istnieje alternatywa dla planowanej przez Amerykanów wojny¹⁹³. W podobnym tonie wypowiedzieli się ministrowie spraw zagranicznych trzech państw podczas dotyczącego irackiego konfliktu spotkania w Paryżu 5 marca 2003 roku¹⁹⁴. Podjęta w ramach tego trójkąta inicjatywa nie znalazła jednak poparcia i w tym samym miesiącu wojska międzynarodowej koalicji wkroczyły na terytorium Iraku.

W kwietniu 2003 roku francuski prezydent udał się z wizytą do Sankt Petersburga, gdzie miał się spotkać z Władimirem Putinem i Gerhardem Schröderem. Wspólne stanowisko nie zostało jednak osiągnięte, czego dowodem był fakt, że przywódcy nie byli nawet w stanie przyjąć deklaracji kończącej szczyt. Choć państwa chwaliły się wspólną wizją świata wielobiegunowego okazało się, że każde z nich widzi ją inaczej – V Republika dążyła do uzyskania jak największej niezależności od Amerykanów, RFN i Rosja stały zaś na stanowisku, że należy utrzymywać dobre relacje z partnerem zza Atlantyku¹⁹⁵.

Istotne postanowienia przyniosły natomiast decyzje podejmowane przez duet parysko-berliński razem z Belgią i Luksemburgiem, które podobnie jak Francja i Niemcy sprzeciwiały się zbrojnej interwencji. Projekt przedstawiony przez te cztery państwa 29 kwietnia 2003 roku w podbrukselskim Tervuren stał się następnie podstawą zapisów dotyczących wspólnej polityki obronnej ujętych w traktacie konstytucyjnym. Cztery państwa zakładały m.in. wprowadzenie do projektowanego traktatu „ogólnej klauzuli solidarności i wspólnego bezpieczeństwa”¹⁹⁶.

192 D. Brössler, *Der kleine Sieger*, „Süddeutsche Zeitung” z 05.05.2003; D. Ostermann, *Washingtons neuer Keil*, „Frankfurter Rundschau” z 05.05.2003.

193 *Evolution du face à face entre le tandem franco-allemand et les Etats-Unis sur le désarmement irakien*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 10.12.2013).

194 Tamże.

195 A. Glucksmann, *Osobliwe odwrócenie sojuszy*, „Rzeczpospolita” z 05.04.2003.

196 H. Bacia, *Vierer-Gipfel in Brüssel: „Ein zweiter Pfeiler in der NATO”*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 30.04.2003; C. Bolesch, *Vierer-Gipfel begründet*

Inicjatywa z Tervuren miała bardzo poważne implikacje polityczne i była nie do przyjęcia przez Waszyngton oraz popierającą ich Wielką Brytanię, Włochy, Hiszpanię oraz sygnatariuszy listów Ośmiu i Wileńskiego. Nastawiona antyameerykańsko w dziedzinie wojny z Irakiem Czwórka, proponowała bowiem powołanie rdzenia w dziedzinie polityki obronnej, który posiadałby własny sztab planowania operacyjnego¹⁹⁷. Jego funkcjonowanie na kontynencie bez udziału przynajmniej Zjednoczonego Królestwa spotkało się z falą olbrzymiej krytyki.

Wzrost znaczenia mocarstw regionalnych oraz nasilające się zagrożenia związane z rozwojem globalizacji spowodowały, iż Unia Europejska stanęła przed koniecznością rozbudowy własnych struktur bezpieczeństwa. Brytyjski minister ds. europejskich Denis MacShane stwierdził wręcz, że kryzys iracki stał się dowodem, iż „jedna polityka zagraniczna całej Europy jest niemożliwa. Każdy kraj ma sprawy, o których chce decydować sam”¹⁹⁸. Było to o tyle ważne, że Unia Europejska miała stać się aktorem globalnym, a nie wyłącznie organizacją o charakterze gospodarczym, bez politycznych aspiracji. Niemcy i Francja stały na stanowisku, że stworzenie silnej polityki zagranicznej i obronnej przyczyni się do uzyskania przez Wspólnotę pozycji mocarstwa. Szefowa Instytutu Studiów Bezpieczeństwa UE Nicole Gnesotto stwierdziła w 2002 roku, że należy za wszelką cenę uniknąć złego dualizmu w stosunkach między USA a UE¹⁹⁹, choć powątpiewając w zdolność Unii do osiągnięcia wysokiego poziomu integracji w II filarze już rok później postawiła pytanie czy UE zamierza stać się „drugą Szwajcarią”²⁰⁰. Dla francusko-niemieckiego tandemu była

europäische Verteidigungsunion, „Süddeutsche Zeitung” z 30.04.–01.05.2003; K. Malinowski, *Polityka bezpieczeństwa RFN pomiędzy NATO i UE...*, s. 13–15; Por.: *Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, „Internationale Politik”, nr 58, 2003, s. 65 i n.

¹⁹⁷ *ESV-Sieben gemeinsamen Initiativen. Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Brüssel 29. April 2003, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog”, nr 3, 2003, s. 11–13.

¹⁹⁸ *Sprawa Iraku nie może wpłynąć na proces budowania Europy*, „Gazeta Wyborcza” z 12.03.2003.

¹⁹⁹ N. Gnesotto, *Europe-USA: éviter le pire des deux mondes*, „Le Figaro” z 25.02.2002.

²⁰⁰ *Ekspert francuski: nie można tolerować dyktatu USA*, „Gazeta Wyborcza” z 12.03.2003.

to wskazówka do mocnego zaangażowania się w sprawy II filaru, czego wymagała sytuacja międzynarodowa i zagrożenia, które pojawiły się w nowej sytuacji geopolitycznej. Sprawy te stały się przedmiotem obrad ministrów spraw wewnętrznych Francji i Niemiec, Otto Schily'ego oraz Dominique'a de Villepin, którzy spotkali się 10 czerwca 2004 roku w Kehl, aby ustalić priorytety polityki wewnętrznej obu państw²⁰¹.

Wyzwania będące następstwem zamachów z 11 września 2001 roku przyczyniły się do jeszcze silniejszego wsparcia kooperacji francusko-niemieckiej w obszarze kształtowania Europejskiej Tożsamości Obronnej, której zadania stały się jednymi z podstawowych wyzwań stojących przed Konwentem Europejskim i Konferencją Miedzyrządową lat 2003–2004. Od samego początku oba państwa były zainteresowane silniejszymi zmianami w rozwijaniu EPBiO niż zajmowanie się wyłącznie planowaniem strategicznym – już w trakcie szczytu NATO w Pradze 21 listopada 2002 roku zaprezentowały wspólne projekty odnoszące się do II filaru, które zakładały przekształcenie EPBiO w „Europejską Unię Bezpieczeństwa i Obrony”²⁰². Propozycja ta została potwierdzona także 18 września 2003 roku podczas 81. szczytu francusko-niemieckiego²⁰³.

Powołany na podstawie Deklaracji z Laeken Konwent Europejski, którego zadaniem stało się opracowanie traktatu usprawniającego działania Wspólnoty, wziął pod uwagę sugestie, jakie pod adresem II filaru kierowały Francja i Niemcy. Konwent, działający pod przewodnictwem byłego francuskiego prezydenta Valéry Giscarda d'Estaing, obradował od 28 lutego 2002 roku do 10 lipca 2003 roku w kilku grupach. Grupa VIII zajmowała się sprawami obrony, zaś jej pracom przewodniczył były francuski minister ds. europejskich Michel Barnier²⁰⁴. 20 czerwca 2003 roku Konwent zaprezentował wyniki swoich prac

²⁰¹ *Déclaration commune des ministres de l'Intérieur français et allemand – Mesures bilatérales de lutte contre le terrorisme, de coopération policière et transfrontalière et de lutte contre l'immigration illégale – Kehl, le 10.06.2004*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 13.12.2013).

²⁰² R. de Wijk, *The reform of ESDP and EU-NATO cooperation*, „The International Spectator”, nr 1, 2004, s. 71–82.

²⁰³ *81ème Sommet franco-allemand – Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (Déclaration de Berlin) – Berlin, le 18.09.2003*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 10.12.2013).

²⁰⁴ *Rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, [w:] J. Czaja (red.), *Euroatlantycka przestrzeń bezpieczeństwa*, Warszawa 2005, s. 102–104.

w trakcie spotkania Rady Europejskiej w Salonikach, zaś 18 lipca 2003 roku jego przewodniczący przekazał gotowy projekt dokumentu przejmującej władzę w Unii w drugiej połowie roku prezydencji włoskiej. 29 października 2004 roku reprezentanci krajów członkowskich Unii Europejskiej podpisali się pod tekstem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TKE)²⁰⁵. Pomimo dyskusji, które toczono w trakcie prac nad dokumentem, udało się stworzyć tekst niosący wiele istotnych zmian w funkcjonowaniu Unii już 25 państw, który nie tylko dokonał wyraźnego podziału kompetencji między instytucjami Wspólnoty i poszczególnych krajów członkowskich, ale także usprawnił proces podejmowania decyzji.

Traktat został podzielony na cztery części składające się z rozdziałów, sekcji i podsekcji. Zagadnienia związane z Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony zostały zaś umieszczone w części I²⁰⁶ i III²⁰⁷. Art. I-41 regulował sprawy związane z obronnością i sprawami bezpieczeństwa znacznie szerzej niż czynił to wielokrotnie reformowany Traktat o Unii Europejskiej. Założono, że WPBiO obejmuje stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, i stanowi integralną część WPZiB. Jej zadaniem jest powołanie wspólnej obrony (pod warunkiem, że Rada Europejska podejmie jednomyślnie stosowną decyzję), przy poszanowaniu relacji łączących kraje europejskie z Paktem Północnoatlantyckim i rolę tegoż w kształtowaniu ich polityki bezpieczeństwa²⁰⁸. W artykule zapisano, iż kraje członkowskie przekazują swój potencjał cywilny i wojskowy do dyspozycji Unii celem osiągnięcia wyznaczonych przez Radę zadań oraz, że nałożono na nie obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia każdemu państwu członkowskiemu, które stało się ofiarą

²⁰⁵ Strona internetowa Konwentu Europejskiego: <http://european-convention.eu.int> (dostęp z dnia: 10.12.2013).

²⁰⁶ Część I, Tytuł V, Rozdział II, art. I-41.

²⁰⁷ Część III, Tytuł V, Rozdział II, Sekcja 2, art. III-309 do III-312.

Treść poszczególnych artykułów została omówiona na podstawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 16.12.2004, strona internetowa Konstytucji UE: <http://www.konstytucjaue.gov.pl/konstue.nsf/ke.pdf> (dostęp z dnia: 11.12.2013).

²⁰⁸ Zapis ten był jednym z najczęściej krytykowanych. Dyskutowano także drogę, jaką powinna kroczyć Unia Europejska i fakt czy nie będzie to droga prowadząca do powstania NATO-bis w Europie. O. Osica, *W stronę unii obronnej? Przyszłość EPBiO po fiasku traktatu konstytucyjnego*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, numer specjalny, styczeń 2007, s. 67–68.

napaści²⁰⁹. Zapis można było rozumieć jako chęć utworzenia klauzuli o wspólnej obronie, jednak w rzeczywistości pozostał on martwy, bowiem dokument nie nadawał Unii Europejskiej charakteru organizacji wojskowej. Jego celem stało się wyłącznie stworzenie podstaw dla realizacji dalszych projektów współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, czemu służyć miała współpraca strukturalna oraz kooperacja w ramach Agencji do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia, a więc Europejskiej Agencji Obrony (*European Defence Agency*, EDA), której cele określał art. III-311. Zgodnie z jego zapisami Agencja, której powstaniu szczególnie kibicowała V Republika uważająca, że funkcjonowanie EDA zmniejszy europejskie uzależnienie od amerykańskich dostaw i licencji, miała spełniać pięć zadań:

- określać cele zdolności obronnych krajów członkowskich i definiować wykonane przez nie zobowiązania;
- wspierać harmonizację potrzeb związanych z wykonywaniem misji pokojowych;
- proponować projekty i koordynować programy realizowane w ramach UE;
- wspomagać badania nad nowymi technologiami związanymi z rozwojem europejskiej polityki bezpieczeństwa;
- wzmacniać środki techniczne i przemysłowe konieczne do rozwoju sektora obronnego²¹⁰.

Art. I-41 oraz art. III-309 zawierały zapisy dotyczące misji utrzymywania pokoju i zapobiegania konfliktom, a więc misji petersberskich. Jednak poszerzały je o zagadnienia związane z rozbrojeniem, utrzymywaniem stabilizacji po zakończeniu konfliktu oraz o misje związane z walką z terroryzmem, także w krajach trzecich. Koordynatorem cywilnych, jak i militarnych aspektów związanych z realizacją misji miał być minister spraw zagranicznych UE, osoba działająca pod kierunkiem Rady i w stałym porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa. Funkcja ta została w Traktacie Konstytucyjnym wprowadzona po raz pierwszy²¹¹. Sposób organizowania misji określał natomiast art. III-310.

²⁰⁹ Artykuł zawierał informację, że jego postanowienia są zgodne z zapisami art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych i z zapisami Traktatu Waszyngtońskiego.

²¹⁰ Por.: E. Posel-Częścik, *Postanowienia dotyczące bezpieczeństwa w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, „Biuletyn PISM” z 14.06.2005.

²¹¹ Tytuł IV, Rozdział I, art. I-28.

Art. I-41 zawierał także informacje dotyczące współpracy strukturalnej w ramach wzajemnej obrony. Szczegółowe informacje na temat tego często dyskutowanego zagadnienia zapisano natomiast w art. III-312 oraz w protokole dotyczącym stałej współpracy strukturalnej. Zgodnie z nimi we współpracy strukturalnej mogło uczestniczyć każde państwo członkowskie, które spełnia kryteria i przyjmuje zobowiązania zawarte w protokole, jednak o jego zaangażowaniu w misję decyduje większością kwalifikowaną Rada, po uprzedniej konsultacji z ministrem spraw zagranicznych (większością kwalifikowaną Rada podejmować miała także decyzję dotyczącą zawieszenia państwa członkowskiego we współpracy strukturalnej).

Rozdział VIII, art. III-329 wprowadzał natomiast klauzulę solidarności przewidującą udzielenie wsparcia temu państwu członkowskiemu, które stało się ofiarą ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej spowodowanej przez człowieka lub naturę. Traktat zakładał wykorzystanie wszystkich instrumentów będących w zasięgu Unii, łącznie z instrumentami militarnymi. Jego zapisy znalazły się jednak w innym rozdziale niż zagadnienia związane ze Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony, co wynikało z faktu, że zagrożenie terrorystyczne nadal traktowane było jako wewnętrzna sprawa państwa członkowskiego, choć do jego zwalczania miano użyć środków znajdujących się w dyspozycji EPBiO.

Kwestie związane z polityką bezpieczeństwa i obrony zostały po raz pierwszy tak obszernie przedstawione w unijnym traktacie, jednak ich wejście w życie związane było z ratyfikacją dokumentu, która miała nastąpić w ciągu dwóch lat od jego podpisania. W większości państw za jego przyjęciem miał opowiedzieć się parlament. W Republice Federalnej *Bundestag* ratyfikował konstytucję 12 maja 2005 roku – za przyjęciem traktatu głosowało 569 posłów, przeciwko było 23, zaś 2 wstrzymało się od głosu. 27 maja 2005 roku dokument został ratyfikowany natomiast przez *Bundesrat* – za przyjęciem eurokonstytucji głosowali przedstawiciele 15 krajów związkowych, jedynie Meklemburgia-Pomorze Przednie wstrzymała się od głosu²¹².

W kilku krajach głos w sprawie ratyfikacji oddany został jednak społeczeństwu. Szczególnie duże problemy związane z ratyfikacją napotkał traktat konstytucyjny we Francji i Holandii²¹³, których stanowcze „nie” dla treści

²¹² *Bundesrat billigt EU-Verfassung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 28.05.2005.

²¹³ R. Leick, *Ein Fußtritt für Europa?*, „Der Spiegel” z 23.05.2005; *Balkenende appelliert an seine Landsleute*, „Süddeutsche Zeitung” z 01.06.2005.

dokumentu na długi czas zamroziło dyskusję nad przyszłością Wspólnoty²¹⁴ i spowodowało zmiany na francuskiej scenie politycznej – dzień po przeprowadzonym głosowaniu, 30 maja 2005 roku premier V Republiki Jean-Pierre Raffarin podał się do dymisji²¹⁵.

Fiasko Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy odbiło się szerokim echem zarówno w państwach członkowskich Unii, jak i na arenie międzynarodowej. „Nie” dla projektu wiązało się także z zahamowaniem reformy Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i kształtowania Europejskiej Tożsamości Obronnej, nie oznaczało jednak jej odrzucenia. Wspólna polityka obronna należała wprawdzie do najmniej zinstytucjonalizowanych dziedzin opisanych w dokumencie, jednak to właśnie uchroniło ją od fiaska. Zapisane w tekście zadania związane z realizacją EPBiO, jak tworzenie Grup Bojowych czy Europejskiej Agencji Obrony, były już wykonywane, lub – jak w przypadku klauzuli solidarności – stały się praktyką państw członkowskich, co oznaczało, że w sytuacji zagrożenia mogły być realizowane nawet bez istnienia obowiązującego traktatu.

Dla Francji i Niemiec duże znaczenie wiązało się z powstaniem Europejskiej Agencji Obrony. Choć jej utworzenie przewidywał traktat konstytucyjny, państwa członkowskie zdecydowały nie czekać na jego wejście w życie i utworzyć Agencję wcześniej. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Salonikach w dniach 19–20 czerwca 2003 roku zainicjowano odpowiednie działania – w lutym 2004 roku powołano Zespół ds. utworzenia Agencji, którego pracom przewodził Brytyjczyk Nick Whitney. Na podstawie raportu sporządzonego przez zespół opracowano akt prawny pod nazwą „Wspólne działanie w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony”. Dokument został przyjęty przez Radę Unii Europejskiej w dniu 12 lipca 2004 roku²¹⁶.

²¹⁴ Negatywny scenariusz przewidywano we Francji już kilka miesięcy przed głosowaniem. „Non” à la Constitution: un cataclysme pour l’Europe?, „Le Monde” z 11.10.2004; P. Gurrey, Ch. Jakubyszyn, *Constitution européenne: le scénario du référendum en mai*, tamże z 16.10.2004. Por.: *Europa im Jahr null*, „Der Spiegel” z 06.06.2005; *Nein und nein*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 30.05.2005; *Im Mark getroffen*, tamże.

²¹⁵ G. Davet, *Ses 1123 jours à Matignon*, „Le Monde” z 02.06.2005.

²¹⁶ *Wspólne działanie Rady 2004/551/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 17.07.2004; Ł. Kulesa, *Europejska Agencja Obrony*, „Biuletyn PISM” z 29.12.2004.

Powołaniu Agencji towarzyszyły liczne dyskusje związane z wieloma wizjami dotyczącymi zadań stojących przed tą instytucją. Zdaniem Francji EDA miała stać się dużą strukturą promującą integrację przemysłu zbrojeniowego na kontynencie, finansującą i koordynującą programy badawcze i mającą wpływ na zakupy sprzętu przez państwa członkowskie zgodnie z zasadą pierwszeństwa dla artykułów europejskiej produkcji. Brytyjczycy stali natomiast na stanowisku, że EDA powinna składać się z niewielkiej grupy specjalistów, których zadaniem byłaby koordynacja polityki zbrojeniowej krajów członkowskich, przy zachowaniu działających już instytucji i struktur. Grupa ta nie miałaby wpływu na decyzje podejmowane przez państwa dotyczące wyboru firm dostarczających im uzbrojenie. Ostatecznie kształt instytucji przybrał formę kompromisu, jednak zbliżonego do koncepcji przedstawionej przez Zjednoczone Królestwo²¹⁷.

Działalność Agencji i cele, jakie przed nią postawiono wynikały z realizowanej już Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Przyjęcie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa w 2003 roku spowodowało, że Unia Europejska musiała zostać wyposażona w instrumenty umożliwiające implementację strategii, takie jak EDA, choć w pierwszych latach jej budżet określony został nader skromnie²¹⁸.

Funkcjonowanie Europejskiej Agencji Obrony szło w parze z rozwojem powołanych na podstawie decyzji z Helsinek w 1999 roku sił szybkiego reagowania. Jednak ich funkcjonowanie nie odpowiadało najważniejszym graczom europejskiej polityki – stąd w maju 2004 roku ministrowie obrony państw członkowskich podjęli decyzję o stworzeniu Nowego Europejskiego Celu Operacyjnego (*Headline Goal 2010*)²¹⁹. Zgodnie z przedstawionymi zamierzeniami,

²¹⁷ Ł. Kulesa, *Europejska Agencja Obrony...*, s. 1270–1272.

²¹⁸ W 2005 roku budżet EDA określono na 20 mld euro. *Council Joint Action 2004/551/CFPS of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency*, „Official Journal of the European Communities” z 17.04.2004, strona internetowa eur-lex (dostęp do aktów prawnych Unii Europejskiej): http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/1_245/1_24520040717en00170028.pdf, cyt. dalej: eur-lex.europa.eu (dostęp z dnia: 15.12.2013). Por. A. Roth, *L'Agence Européenne de Défence: virage vers l'avenir ou de Vénus à Mars?*, „Annuaire Français de Relations Internationales”, nr VI, 2006, s. 615–631.

²¹⁹ Powołanie Celu Operacyjnego 2010 oficjalnie nastąpiło w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Brukseli w czerwcu 2004 roku. G. Quille, *Implementing the*

Unia Europejska miała – do 2010 roku – być gotowa do przeprowadzania operacji w całym spektrum działań antykryzysowych, a instrumentem, który miał jej to umożliwić były Grupy Bojowe²²⁰.

Praca nad rozbudową Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony nabrała tempa wraz z rozwojem koncepcji podpisania nowego traktatu. Po fiasku Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy główni europejscy gracze postanowili ponownie zaangażować się w proces powstania konstytucji regulującej funkcjonowanie Unii 25, a wkrótce już 27 państw. Administracja V Republiki czuła się szczególnie odpowiedzialna za nowy projekt, gdyż to właśnie mieszkańcy Francji zaprzepaścili opracowywany przez kilka lat dokument. Minister spraw wewnętrznych Francji Nicolas Sarkozy zaproponował, aby z dotychczasowego projektu wyłuskać te normy, które wzbudzają największe kontrowersje, a następnie szybko przyjąć syntetyczny dokument²²¹. Niemcy, którzy mieli sprawować prezydencję Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2007 roku, zgodzili się z tą propozycją i uznali za cel podpisanie nowego traktatu właśnie w trakcie trwania ich kadencji. Zdawali sobie bowiem sprawę, że UE w XXI wieku musi zmierzyć się z olbrzymimi problemami – globalizacją gospodarki, zmianami klimatu, kwestią dostawy energii oraz zagrożeniami dla jej bezpieczeństwa – i właśnie nowy traktat mógłby stawić im czoła. Podobną opinię prezentowały pozostałe państwa Wspólnoty, więc konieczność wprowadzenia nowego dokumentu została potwierdzona w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Brukseli 15–16 czerwca 2006 roku, podczas którego zwrócono szczególną uwagę na przyszłość Unii Europejskiej²²².

Republika Federalna przedstawiła koncepcję stworzenia nowego aktu, który włączyłby *gros* postanowień traktatu konstytucyjnego do już istniejących traktatów regulujących funkcjonowanie Unii – do Traktatu o Unii Europejskiej

Defence Aspects of the European Security Strategy: the Headline Goal 2010, „European Security Review”, nr 14, 2004, s. 5–7.

²²⁰ *Deklaracja nt. Headline Goal 2010 przyjęta przez Radę Europejską 17–18 czerwca 2004 roku*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej: www.consilium.europa.eu (dostęp z dnia: 15.12.2013).

²²¹ H. de Bresson, A. Leparmentier, *Nicolas Sarkozy veut adopter un mini-traité en 2007 et remodeler la Commission*, „Le Monde” z 08.09.2006.

²²² *Rada Europejska w Brukseli, 15–16 czerwca 2006, Konkluzje prezydencji*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej: www.consilium.europa.eu (dostęp z dnia: 15.12.2013).

i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Prace nad jego wstępnym tekstem powierzono Komitetowi Działania na rzecz Europejskiej Demokracji. Szesnastoosobowej grupie przewodził były premier Włoch i wiceprzewodniczący Konwentu Europejskiego Giuliano Amato, stąd utrwalilo się nazywać ten Komitet jako Grupę Amato.

Podstawy traktatu reformującego UE zostały ustalone przez Radę Europejską w dniach 21–22 czerwca 2007 w Brukseli. Przedstawiony podczas spotkania głów państw i szefów rządów projekt nowego układu, który został ujęty w mandacie negocjacyjnym dla Konferencji Międzyrządowej, był w pewnej części zgodny ze wskazówkami, jakie przedstawiła Grupa Amato. Komitet zalecił bowiem zastąpienie aktualnie obowiązującego Traktatu o Unii Europejskiej przez I część Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a także włączenie postanowień III części tegoż do tekstu Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską²²³.

Rada Europejska postanowiła przekazać kompetencje określenia końcowego tekstu traktatu Konferencji Międzyrządowej. Mandat przesądzał, które z postanowień TKE, ze zmianami lub bez, zostaną przeniesione do TUE i TWE oraz przewidywał niewielką liczbę nowych, niewystępujących w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, zmian. Konferencja rozpoczęła prace już w czasie trwania prezydencji portugalskiej²²⁴. 23 lipca 2007 roku ministrowie spraw zagranicznych spotkali się w Brukseli, gdzie delegacja Portugalii przedstawiła wstępny projekt dokumentu. Jego ostateczny kształt został uzgodniony w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 18–19 października 2007 roku²²⁵, zaś finalną wersję podpisano 13 grudnia 2007 roku w lizbońskim klasztorze Hieronimitów²²⁶. Traktat został opracowany po to, aby Unia

²²³ Rada Europejska w Brukseli, 21–22 czerwca 2007, *Konkluzje prezydencji*, strona internetowa portalu Unii Europejskiej: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/07/2&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en> (dostęp z dnia: 15.12.2013).

²²⁴ Interesujący wywiad z premierem Portugalii na temat Traktatu Lizbońskiego zamieszczono w tygodniku „Der Spiegel”, *Europa soll weltweit mitmischen*, „Der Spiegel” z 26.11.2007.

²²⁵ V.G. d’Estaing, *La boîte à outils du traité de Lisbonne*, „Le Monde” z 27.10.2007.

²²⁶ *Les Vingt-Sept se retrouvent à Lisbonne pour la signature du nouveau traité simplifié*, tamże z 13.12.2007; *Le nouveau traité sur l’Union européenne signé à Lisbonne*, tamże z 15.12.2007.

Europejska w XXI wieku lepiej odpowiadała na stojące przed nią wyzwania. Dzięki wprowadzanym w Traktacie zmianom Unia miała stać się bardziej demokratyczna a zarazem skuteczniejsza w działaniu²²⁷. Dokument wprowadził bardzo istotne zmiany w dziedzinie polityki zagranicznej, co miało przyczynić się do lepszego promowania interesów i wartości europejskich oraz umocnienia pozycji międzynarodowej Wspólnoty²²⁸. Art. 32 traktatu zobowiązywał wszystkie kraje członkowskie do uzgadniania stanowisk z pozostałymi państwami w ramach Rady Europejskiej lub Rady Unii Europejskiej przed podjęciem działań lub zaciągnięciem jakichkolwiek zobowiązań, które mogłyby wpłynąć na interesy Unii jako całości. Art. 42 ust. 7 ustanawiał natomiast zbiorową samoobronę. Artykuł wprowadzał zapis, że w przypadku zbrojnej napaści na którekolwiek z państw członkowskich, pozostałe mają obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków.

Traktat nadał bardzo duże kompetencje Wysokiemu Przedstawicielowi ds. WPZiB, który został określony przewodniczącym unijnej polityki zewnętrznej. Jego uprawnienia zostały określone w:

- art. 18 – przedstawiono w nim sposób wyboru Wysokiego Przedstawiciela i zakres prowadzonej przez niego polityki, zaznaczając, że staje się on przewodniczącym Rady do Spraw Zagranicznych i jednym z wiceprzewodniczących Komisji;
- art. 30 – przedstawiono w nim prawo, jakie przysługuje Wysokiemu Przedstawicielowi do zwracania się do Rady w celu przedkładania inicjatyw i wniosków oraz wyposażył go w prawo zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Rady (w ciągu 48 godzin) w razie bezwzględnej potrzeby z inicjatywy własnej lub na wniosek państwa członkowskiego;
- art. 34 – zapisano w nim, że ma on zapewniać koordynację działań państw członkowskich w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych.

Art. 24 traktatu wprowadził zapis, że WPZiB jest od momentu wejścia dokumentu w życie określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę UE, które stanowią w tej dziedzinie na zasadzie jednomyślności (chyba że traktaty

²²⁷ *Zänkischer Gipfel*, „Der Spiegel” z 24.09.2007.

²²⁸ Treść artykułów omówiono na podstawie wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, strona internetowa eur-lex (dostęp do aktów prawnych Unii Europejskiej): eur-lex.europa.eu (dostęp z dnia: 18.12.2013).

przewidując inaczej). Art. 25 z kolei wprowadzał nowe rozumienie zasad wobec działań prowadzonych w II filarze UE. Ustalono, iż Unia prowadzi politykę zagraniczną i bezpieczeństwa za pomocą ogólnych wytycznych, przyjmowania decyzji (które określają działania, stanowiska i zasady wprowadzania decyzji w życie) oraz koordynacji współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. W art. 26 zawarto natomiast zapis, iż przewodniczący Rady Europejskiej ma prawo zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej w celu określenia strategicznych kierunków unijnej polityki. Art. 41 nadawał Radzie możliwości szybkiego dostępu do środków budżetowych Unii przeznaczonych na natychmiastowe finansowanie inicjatyw w ramach WPZiB, w tym szczególnie działań przygotowawczych do misji prowadzonych w ramach EPBiO. Europejska Agencja Obrony otrzymała natomiast prawne umocowanie w traktacie, który w art. 42 określał jej najważniejsze zadania. Tenże artykuł oraz artykuły od 43 do 46 zajmowały się zagadnieniem Europejskiej Polityki Obronnej, i stanowiły kopie postanowień zawartych w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy.

Podpisanie dokumentu, który w znaczący sposób miał uprościć funkcjonowanie Unii Europejskiej składającej się z 27 państw członkowskich, stało się wielkim sukcesem całej administracji. Choć należy przyznać, że szczególne zasługi przypisywały sobie Francja i Niemcy wychodzące z założenia, że bez porozumienia w najważniejszych kwestiach między nimi, Unia Europejska z pewnością nie byłaby w stanie zająć tak daleko²²⁹.

Podsumowując wątek rozbudowy koncepcji Europejskiej Tożsamości Obronnej, której źródłem stał się Traktat z Maastricht, należy stwierdzić, że za jej rzeczywisty początek należy uznać wrześniowe ataki na Stany Zjednoczone, które doprowadziły do zaskakujących przewartościowań na światowej i europejskiej scenie politycznej. Coraz wyraźniejsze tendencje unilateralistyczne w połączeniu z forsowaną przez Amerykanów doktryną „uderzenia wyprzedzającego” w zasadniczy sposób zmieniły stosunki transatlantyckie, naświetlając różnice w podejściu do rozwiązywania międzynarodowych problemów bezpieczeństwa zarówno pomiędzy członkami NATO, jak i samej Unii Europejskiej. Choć operacja antytalibska nie spotkała się w Europie z zastrzeżeniami,

²²⁹ Choć nie brakuje krytyków europejskiej polityki zagranicznej kształtowanej w XXI wieku. Por.: T.G. Grosse, *Systemowe uwarunkowania słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 1, 2010, s. 33–65.

amerykańskie plany inwazji na Irak połączyły Niemcy i Francję we wspólnym froncie przeciwników wojny, podkreślając konieczność wielostronnej współpracy i wzrostu znaczenia organizacji międzynarodowych w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa zagrażających całemu systemowi wartości prezentowanych przez zachodnie demokracje. W przypadku V Republiki takie podejście nie mogło szczególnie dziwić, gdyż już od lat sześćdziesiątych XX wieku Paryż przedstawiał krytyczne uwagi wobec polityki amerykańskiej. Sprzeciw Republiki Federalnej, starającej się do tej pory utrzymywać *constans* w relacjach z USA i Francją, był natomiast prawdziwym przełomem, który spowodował wyraźne przechylenie się szali niemieckiej sympatii na stronę Francuzów. Stosunki niemiecko-amerykańskie doznały nieznanego dotąd ochłodzenia, a rozwój ETBiO z pewnością na tym ucierpiał. Dla Niemiec i Francji, przeciwników amerykańskiej interwencji w Iraku, stało się jasne, że tylko silna Unia jest w stanie obronić się sama w przypadku zagrożenia jej bezpieczeństwa. Stąd też oba państwa w kolejnych latach przedstawiały koncepcje zwiększania kompetencji i elastyczności ETBiO (współpraca policyjna, prawna, gospodarcza, wojskowa, finansowa oraz w ramach obrony cywilnej), wskazując na konieczność wypracowania wspólnej wizji bezpieczeństwa światowego. Rok 2003 przyniósł intensyfikację prac nad wspólną strategią bezpieczeństwa europejskiego, w rozwój której szczególnie mocno zaangażowali się partnerzy znad Renu. Europejska Strategia Bezpieczeństwa, którą Rada Europejska uchwaliła w grudniu 2003 roku, wskazywała konieczność zwiększania unijnych zdolności do podejmowania działań związanych z bezpieczeństwem, zwłaszcza w zakresie akcji prewencyjnych i zwalczania konfliktów²³⁰. W podobnym duchu utrzymane były także propozycje Niemiecko-Francuskiej Rady Bezpieczeństwa i Obrony, opowiadające się za intensyfikacją działań w celu całkowitego przejęcia przez UE operacji stabilizacyjnej m.in. w Bośni i Hercegowinie, Kosowie i Afganistanie. Zbliżone koncepcje przedstawił trójkąt niemiecko-francusko-brytyjski w 2004 roku, zakładając utworzenie Grup Bojowych zdolnych do natychmiastowej reakcji w sytuacji zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa.

Tworzenie silnej ETBiO miało za zadanie wypracowanie europejskiej samodzielności w zakresie polityki bezpieczeństwa. Stanowiło także ważny składnik

²³⁰ *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, den 12. Dezember 2003*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej: www.consilium.europa.eu (dostęp z dnia: 18.12.2013).

logiki integracyjnej, zakładającej, że Unia Europejska jako przyszły hegemon powinna dysponować znacznie większą samodzielnością w dziedzinie podejmowania operacji militarnych. Umocnienie europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony, szczególnie we francuskim ujęciu, nie miało jednak oznaczać zupełnej eliminacji politycznej i wojskowej obecności Amerykanów na Starym Kontynencie, chodziło raczej o nadanie UE i USA równorzędnego statusu. Niemieckie koncepcje stosunków pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Europą przedstawiały się nieco odmiennie – kanclerz Schröder widział w EPBiO raczej uzupełnienie NATO, niż konieczną dla utrzymywania mocarstwowości Unii konkurencję wobec Paktu Północnoatlantyckiego. Zdaniem niemieckich polityków EPBiO miała być wykorzystywana samodzielnie jedynie w przypadku, jeśli NATO – w rzeczywistości zaś Stany Zjednoczone – nie będą w stanie, lub nie zechcą zaangażować się w konkretny konflikt. Mimo napiętych relacji transatlantyckich i zdecydowanego sprzeciwu RFN wobec amerykańskiej interwencji w Iraku, dobre stosunki pomiędzy USA a UE były dla Niemców aksjomatem wręcz nienaruszalnym.

Dyplomatyczna wrzawa wokół sprawy irackiej podkreśliła antyamerykański pierwiastek w polityce prowadzonej przez *Quai d'Orsay* – który doprowadził do zbliżenia niemiecko-francuskiego – ale osłabiła dawniejszą, mocną przyjaźń na linii Berlin–Waszyngton. Republika Federalna także przeszła olbrzymią ewolucję, rezygnując z kostiumu „ekonomicznego giganta, lecz politycznego karła”, stając się stopniowo mocarstwem politycznym, które – choć świadome swojego ogromnego potencjału – wspiera zasady multilateralizmu w stosunkach międzynarodowych. Świadectwem zmiany pojmowania swojej pozycji na arenie światowej było przechylenie politycznego wahaćla w stronę zachodniego sąsiada kosztem relacji z Amerykanami.

ROZDZIAŁ V

OŚ PARYŻ-BERLIN W PROCESIE TWORZENIA EUROPEJSKIEGO

OBSZARU WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA
I SPRAWIEDLIWOŚCI

1. Geneza polityki bezpieczeństwa wewnętrznego

Korzenie kooperacji krajów europejskich w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW) sięgają przełomu XIX i XX wieku. Jednak dopiero w drugiej połowie XX wieku współpraca ta osiągnęła na tyle zinstytucjonalizowany poziom w formie międzyrządowej, że zaczęto traktować ją jako jedną z ważnych części integracji pomiędzy państwami¹. Traktat powołujący Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisany w 1957 roku przewidywał swobodę przemieszczania się europejskich obywateli na jej obszarze wewnętrznym, ale nie zawarto w nim żadnych zapisów mówiących o kontroli granic zewnętrznych i odnoszących się do niej kwestii związanych z napływającymi do Europy Zachodniej imigrantami². Dwa lata później Rada Europy przyjęła natomiast w Strasbourgu „Europejską konwencję o pomocy prawnej w sprawach karnych”³.

Intensyfikacji prac nad integracją krajów Europy Zachodniej w zakresie bezpieczeństwa należy poszukiwać w latach siedemdziesiątych XX wieku, bowiem państwa członkowskie Wspólnot na długo przed podpisaniem Traktatu z Maastricht współpracowały ze sobą w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Do jednej z najważniejszych kwestii zaliczono swobodę podróżowania po terytorium ówczesnej Szóstki, choć już wówczas zdawano sobie sprawę, że realizacja tego przedsięwzięcia nie będzie łatwa – rozwój międzynarodowego terroryzmu oraz fala nielegalnych imigrantów, którzy na obszarze EWG próbowali zbudować swój drugi dom, przysparzały państwom członkowskim wiele problemów. Stało się jasne, że aby umożliwić obywatelskie

¹ A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Od TREVI do Tampere*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.) *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 7.

² I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 16.

³ *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*, Strasbourg, 20.04.1959, tekst konwencji na stronie internetowej Rady Europy: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/HTML/030.htm>, (dostęp z dnia: 11.01.2014). Por.: P. Rivière, *Tous les Européens sur écoute*, „Le Monde Diplomatique”, mars 1999.

swobody, konieczne jest powołanie wspólnych struktur koordynujących politykę wewnętrzną WE. Dla Francji i Niemiec zagadnienie bezpieczeństwa europejskiego stało się natomiast kolejnym polem współpracy.

Kwestia imigracji, tak legalnej, jak i nielegalnej stanowiła w drugiej połowie XX wieku jeden z najbardziej palących problemów. Zapotrzebowanie na tanią siłę roboczą było w krajach Europy Zachodniej bardzo wysokie, bowiem odzyskujące swoją dawną pozycję gospodarki potrzebowały rąk do pracy, a imigranci zdawali się zapełniać lukę. Niewielkie wymagania w połączeniu z dość wysokimi jak dla mieszkańców Azji i Afryki zarobkami, skłaniały coraz większą liczbę ludzi do poszukiwania pracy na Starym Kontynencie. Szczególnie silnym magnesem stał się niemiecki *Wirtschaftswunder*, który nie tylko przyczynił się do ekonomicznej odbudowy Republiki Federalnej, ale umożliwił tysiącom ludzi, głównie tureckiego pochodzenia, znalezienie pracy, wyjście z życiowego marazmu i zbudowanie nowej ojczyzny. Choć współpraca niemiecko-turecka miała swoje korzenie jeszcze przed I wojną światową, to właśnie lata sześćdziesiąte XX stulecia przyniosły szczególnie duży napływ ludności. Liczba *gastarbeiterów* przekroczyła jednak niemieckie oczekiwania, a plan jaki zakładał rząd federalny odnośnie do powrotu robotników do Turcji okazał się niewykonalny, bowiem zaczęli oni poszukiwać stałego miejsca zamieszkania i sprowadzali do RFN całe rodziny. Podobnie sytuacja przedstawiała się we Francji – znaczny wzrost ludności na obszarze dawnych francuskich kolonii w Afryce Północnej połączony z brakiem silnych struktur politycznych i socjalnych sprzyjał pędowi imigracyjnemu. Mieszkańcy krajów *Maghrebu* poszukiwali więc w Republice Francuskiej nie tylko pracy i szansy na lepsze życie, ale także zadośćuczynienia za lata kolonialnej eksploatacji. Różnorodność kulturowa, językowa i religijna przyczyniała się zaś do narastania napięć wewnątrzpaństwowych. Francja, jako tradycyjny cel imigracji europejskiej i afrykańskiej, traktowana była jako kraj lepszych szans, równości i wolności, gdzie postulaty Wielkiej Rewolucji odnosiły się także do przybyszów z krajów trzecich⁴.

Nie mniejsze znaczenie dla rozwoju koncepcji budowy europejskiego obszaru bezpieczeństwa miały wydarzenia lat sześćdziesiątych, z rokiem 1968 nazywanym „rokiem barykad” na czele. Wydarzenia, jakie miały miejsce we Francji, Republice Federalnej i pozostałych krajach Europy wiosną

⁴ *Les dates-clés de l'immigration en France*, „Le Monde” z 06.12.2002.

1968 roku pokazały, jak duże zmiany nastąpiły w społeczeństwach europejskich po zakończeniu II wojny światowej. Bunt młodego pokolenia, odrzucenie ideologii kapitalizmu i konsumpcjonizmu, negacja amerykańskiej polityki wobec państw Trzeciego Świata i trwającej wojny w Wietnamie, a także powołanie lewackich ugrupowań, przyczyniły się do znacznych przewartościowań na arenie politycznej Starego Kontynentu⁵. Zwiększenie liczby studentów w Europie z 200 000 w roku 1950 do 850 000 w dwadzieścia lat później, popularność lewicowych ugrupowań różnych nurtów (maoizm, trockizm, marksizm) oraz chęć zmiany otaczającej młodzież rzeczywistości, przyczyniły się do rozwoju ugrupowań o terrorystycznym charakterze. Szczególną rolę w historii RFN odegrała Frakcja Czerwonej Armii – radykalna lewicowa organizacja terrorystyczna, związana ideologicznie z marksizmem, anarchizmem i Nową Lewicą, której członkowie dokonali kilkunastu zabójstw politycznych, doprowadzając tym samym m.in. do poważnego kryzysu w 1977 roku⁶. Współpraca niemieckich ugrupowań lewackich z ich odpowiednikami w pozostałych państwach członkowskich EWG, wydarzenia pierwszej połowy lat siedemdziesiątych XX wieku z zamachem przeprowadzonym na izraelskich olimpijczyków w Monachium 5 września 1972 roku, wzmożona aktywność takich organizacji jak IRA w Irlandii, formacja „Listopad 17” w Grecji, „Czarny Wrzesień” w Palestynie, „Czerwone Brygady” we Włoszech czy ETA w Hiszpanii, a także rosnące powiązania między nimi a producentami narkotyków i handlarzami bronią, uwypukliły potrzebę wspólnego działania na polu bezpieczeństwa wewnętrznego⁷.

Obawa przed zamachami terrorystycznymi, organizowanymi na nieznaną wcześniej skalę, spowodowała, że w dniach 8–9 grudnia 1974 roku głowy państw i szefowie rządów krajów członkowskich Wspólnot spotkali się w Paryżu, gdzie podjęli decyzję o skoordynowaniu współpracy na szczeblu ministrów

⁵ Szerzej: D. Singer, *Prelude to revolution. France in May 1968*, Cambridge 2002; A. Artous, D. Epszajn, P. Silberstein (dir.), *La France des années 1968*, Paris 2008.

⁶ Por.: U. Backes, E. Jesse, *Totalitarismus – Extremismus – Terrorismus. Ein Literaturführer und Wegweiser zur Extremismusforschung in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1985; M. Tomczak, *Terroryzm w RFN i Berlinie Zachodnim. Źródła, strategie i konsekwencje działalności terrorystycznych ugrupowań skrajnej lewicy*, Poznań 1986.

⁷ P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów*, Bielsko-Biała 2001, s. 5 i n.

spraw zagranicznych, która miałaby przybrać formę regularnych konsultacji dotyczących polityki światowej⁸.

Wydarzenia pierwszej połowy lat siedemdziesiątych XX stulecia legły również u podstaw powstania tzw. grupy TREVI. Jej genezy należy szukać w ustaleniach, jakie zapadły na forum Rady Europejskiej w 1975 roku. Podczas spotkania w Luksemburgu stwierdzono bowiem, iż należy powołać międzynarodową jednostkę odpowiedzialną za sprawy bezpieczeństwa i zwalczania aktów terrorystycznych. Inicjatywa uzyskała realny kształt w trakcie rzymskiego, nieformalnego spotkania ministrów spraw wewnętrznych krajów należących do WE w 1975 roku. Podkreślono wówczas konieczność nawiązania funkcjonalnej współpracy resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, którą ostatecznie ujęto w strukturę TREVI. Nazwa tej grupy, która miała być skrótem od angielskich słów *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*⁹, stała się synonimem wspólnej strategii zwalczania przestępczości, terroryzmu i handlu narkotykami. W ramach tej instytucji wzmocnieniu uległa współpraca państw na polu technicznym, wymiany danych i przepływu informacji osobowych, co zostało osiągnięte m.in. dzięki powołanemu w każdym kraju członkowskim centrum spotkań, wprowadzeniu nowych sposobów szkolenia policji oraz jednolitego wyposażenia¹⁰. Wkrótce działalność zespołu została rozszerzona na kolejne obszary poprzez utworzenie dodatkowych podgrup:

- powołana do życia w 1976 roku podgrupa TREVI I zajęła się koordynacją współpracy antyterrorystycznej członków Wspólnot. Grupie udało się wypracować, zaakceptowaną przez wszystkie państwa, definicję terroryzmu, za który uważa się „użycie lub usiłowanie użycia

⁸ W. Ostant, *Europejski Urząd Policji (Europol). Instytucja europejskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości*, Poznań 2007, s. 12.

⁹ Jednak występują także inne tłumaczenia tego skrótu – oprócz akronimu słów *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*, uznaje się, że nazwa może być łączona ze słynną fontanną w Rzymie czy dzielnicą wiecznego miasta. *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme, Fiche d'actualité, décembre 2005*, strona internetowa francuskiego Zgromadzenia Narodowego: <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/fiches-actualite/terrorisme.asp>; T. Bunyan, *Trevi, Europol and the European state*, strona internetowa *Statwatch*: <http://www.statwatch.org/news/handbook-trevi.pdf> (dostęp z dnia: 18.12.2013).

¹⁰ F. Jasiński, P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.) *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 12.

przemocy przez zorganizowaną grupę w celu zrealizowania określonych celów politycznych”¹¹;

- stworzona w tym samym roku podgrupa TREVI II miała za zadanie koordynację szkoleń prowadzonych dla policjantów, ulepszanie wyposażenia służb mundurowych oraz poprawę współpracy nad ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- utworzonej w 1986 roku formacji TREVI III przyporządkowano zadanie walki z przestępczością zorganizowaną i handlem narkotykami. W obszarze jej szczególnego zainteresowania miały znaleźć się przemyt dzieł sztuki oraz kradzieże samochodów;
- powołany w 1989 roku zespół TREVI 92 miał natomiast zadanie kontroli wewnętrznej w momencie wejścia w życie układu z Schengen znoszącego kontrole na granicach¹².

Grupa TREVI odegrała istotną rolę w pracach prowadzonych w celu stworzenia nowej Unii Europejskiej – szczyt, na którym Grupa TREVI spotkała się z najwyższymi reprezentantami państw w dniach 5–6 grudnia 1986 roku, zaowocował decyzją o wzmocnieniu współpracy w dziedzinie zarówno zwalczania terroryzmu, jak i innych form przestępczości zorganizowanej.

Intensyfikacja działań w tym zakresie związana była przede wszystkim z postanowieniami, jakie zawarte zostały w tekście Jednolitego Aktu Europejskiego, który przewidywał powołanie jednolitego rynku wewnętrznego, a więc rynku, na obszarze którego nie istnieją kontrole graniczne. JAE wszedł w życie 1 lipca 1987 roku i stanowił pierwszą istotną modyfikację Traktatu Rzymskiego. Dokument rozwinął prawo instytucjonalne i materialne Wspólnot, a jednocześnie wzmocnił obszar odpowiedzialności państw członkowskich poprzez poszerzenie zakresu działalności i intensyfikację współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej oraz zwrócił uwagę na sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego.

¹¹ Należy jednak zauważyć, że w tym samym roku w trakcie spotkania Rady Europejskiej w Brukseli nie zaakceptowano propozycji Francji powołania „europejskiej przestrzeni sądowniczej”, w ramach której planowano podpisanie umowy w sprawie walki z terroryzmem. Strona internetowa dotycząca terroryzmu międzynarodowego: <http://www.terroryzm.com/article/183/W-ramach-UE.html> (dostęp z dnia: 19.12.2013).

¹² B. Hecker, *Europäisches Strafrecht*, Berlin, Heidelberg 2005, s. 182–183. Por.: S.A. Bonnefoi, *Europe et sécurité intérieure: TREVI, Union européenne, Schengen*, Paris 1997.

Akt, który do traktatu o EWG wprowadził art. 8a (art. 14 TWE), przedstawiał koncepcje odnoszące się do zakończenia do dnia 31 grudnia 1992 roku budowy jednolitego rynku, związanego bezpośrednio z wejściem w życie swobody przepływu osób, usług, towarów i kapitału¹³. Od momentu powołania Unii Europejskiej swobody te miały obowiązywać na terenie wszystkich dwunastu państw członkowskich. Stąd w 1987 roku zwiększono zakres funkcji grup TREVI, których zadaniem miało stać się rozwiązywanie problemów swobodnego przepływu obywateli, w szczególności zaś kwestie imigracji, azylantów, wiz i kontroli granicznych. W krótkim czasie zdecydowano się także na powołanie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo granic zewnętrznych WE i przeciwdziałanie międzynarodowej przestępczości. Efektem rozmów europejskich polityków były decyzje dotyczące stworzenia Komisji Tymczasowej (inaczej zwanej Grupą *Ad Hoc*) ds. Imigracji, której zadaniem stało się ukrócenie możliwości nadużywania prawa do azylu oraz koordynacja działań w tym zakresie; powołania Grupy Koordynatorów „Przepływ Osób”; ustanowienia Grupy „Wzajemne Wsparcie” odnoszącej się do współpracy w sprawach celnych oraz Komitetu ds. Walki z Nadużywaniem Narkotyków¹⁴.

Także duet Francji i Niemiec aktywnie angażował się w proces powstania wspólnej polityki wewnętrznej. Niezmiernie istotnym etapem we współpracy imigracyjnej, policyjnej i sądowej stało się zawarcie przez nadreńskich partnerów porozumienia z Saarbrücken. Dokument był bezpośrednim wynikiem ustaleń szefów państw i rządów podjętych podczas szczytu Rady Europejskiej w Fontainebleau w dniach 25–26 czerwca 1984 roku, gdzie podkreślono znaczenie zniesienia kontroli celnej i policyjnej zarówno dla osób, jak i dóbr transportowanych na obszarze wewnętrznym EWG¹⁵. Dwustronna umowa, podpisana 13 lipca 1984 roku przez sekretarza stanu w kancelarii RFN Waldemara Schreckenbergera i ministra ds. europejskich V Republiki Rolanda Dumasa, miała ułatwić obywatelom obu państw przekraczanie wspólnej granicy, jednak odnosiła się wyłącznie do kontroli na drogowych przejściach granicznych¹⁶.

¹³ Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 64.

¹⁴ I. Wróbel, *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002, s. 11–13.

¹⁵ *Conclusions of the Fontainebleau European Council*, „Bulletin of the European Communities”, nr 6, 1984, s. 11–12.

¹⁶ *Offene Grenzen: Wir können nur milde lächeln*, „Der Spiegel” z 30.07.1984; R. Rybicki, *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy z Schengen*, [w:]

Funkcjonowanie konwencji z Saarbrücken zainspirowało duet francusko-niemiecki w kolejnych miesiącach do rozszerzenia strefy bez granic na kraje Beneluksu, mające swoje doświadczenia w działającej na ich obszarze unii paszportowej. Wykorzystano więc część rozwiązań z Saarbrücken i zawarto nową umowę, która dla przyszłości Europy miała przełomowe znaczenie.

14 czerwca 1985 roku Francja, Niemcy, Belgia, Holandia i Luksemburg podpisały porozumienie z Schengen. Umowa, zawarta w niewielkiej miejscowości znajdującej się na granicy pomiędzy Luksemburgiem, Francją a Niemcami, miała charakter programowy i wytyczyła najważniejsze kierunki współpracy pomiędzy państwami¹⁷ – pięć krajów zdecydowało bowiem o pogłębieniu wzajemnej kooperacji dotyczącej przepływu osób i zapewnienia bezpieczeństwa, przewidując tak krótko-, jak i długoterminowe środki dla jej realizacji, w tym m.in. standaryzację polityki azylowej oraz ujednolicenie polityki przyznawania wiz obywatelom państw spoza obszaru WE¹⁸. W ciągu kolejnych lat kraje dyskutowały nad ulepszeniem form współpracy w tym wymiarze¹⁹, czego efektem stała się zawarta 19 czerwca 1990 roku konwencja wykonawcza. Dokument

F. Jasiński, K. Smoter (red.) *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 167 i n.; A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych...*, tamże, s. 15.

¹⁷ Warto nadmienić, że umowa miała charakter międzyrządowy, a nie wspólnotowy. W 1990 roku do współpracy przystąpiły Włochy, w 1991 roku Hiszpania i Portugalia, rok później Grecja, w 1995 roku Austria, zaś w 1996 roku Dania, Finlandia i Szwecja. Uczestnikami strefy Schengen zostały także państwa nie należące do Unii Europejskiej – Norwegia i Islandia. Największe rozszerzenie nastąpiło natomiast w 2007 roku – do strefy Schengen przystąpiły wówczas Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry. W roku 2008 do strefy dołączyła Szwajcaria, zaś do uczestnictwa w systemie przygotowują się obecnie Bułgaria, Cypr oraz Rumunia. W strefie Schengen nie uczestniczą natomiast kraje wyspiarskie – Wielka Brytania i Irlandia, choć oba państwa zdecydowały się uczestniczyć w niektórych dziedzinach działalności prawa z Schengen.

¹⁸ W. Czapliński, *Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005, s. 19–20; Por.: H.C. Taschner, *Najważniejsze regulacje prawne Układu z Schengen*, [w:] J. Beczała (red.), *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, Łódź 1998.

¹⁹ M.P. Subtil, *La libre circulation dans la Communauté. Les pays signataires de l'accord de Schengen ont franchi une étape décisive*, „Le Monde” z 15.11.1989.

stanowił realizację umowy wcześniejszej i przewidywał konkretne działania stron w zakresie imigracji, azylu, współpracy sądowej, a także współpracy policyjnej. W obu aktach wymieniono sposoby, które miałyby się przyczynić do zwalczania nielegalnej imigracji poprzez wzmożenie współpracy organów ścigania – zaliczono do nich wprowadzenie obserwacji transgranicznej osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa mogącego stanowić przesłankę ekstradycyjną, pościgu transgranicznego, a także usunięcie i readmisję tych osób, które występują jako podejrzani o dopuszczenie się przestępstwa wymienionego w porozumieniu z 1985 roku²⁰.

Konwencja wykonawcza do porozumienia z Schengen, której aż 100 ze 42 artykułów dotyczyło kontroli granic, kwestii poprawy bezpieczeństwa, definicji granic zewnętrznych, oraz współpracy policyjnej i sądowej²¹, zakładała zniesienie kontroli na granicach pomiędzy krajami, które podpisały porozumienie z Schengen, a jednocześnie przewidywała utworzenie bazy danych pod nazwą System Informacyjny Schengen (SIS), którego istotę określono jako zagwarantowanie utrzymywania porządku oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państw członkowskich oraz stosowanie postanowień konwencji odnoszących się do przepływu osób na ich obszarze, z wykorzystaniem informacji przekazywanych za pośrednictwem systemu²².

Przełom lat 1989/1990 przyniósł nowe wyzwania – obalenie muru berlińskiego i upadek komunizmu spowodowały wzrost fali emigrantów z Europy Środkowej i Wschodniej. Problem azylantów musiał zostać jak najszybciej rozwiązany. W dniu 15 czerwca 1990 roku została podpisana Konwencja Dublińska ws. Azylu („Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich”). Umowa, której zapisy weszły w życie w dniu 1 września 1997 roku, dotyczyła zasad rozpatrywania wniosku o azyl przez państwa członkowskie UE²³. Sygnatariusze konwencji postanowili działać

²⁰ L'„Europe sans frontières” en pointillé, „Le Monde” z 20.06.1990.

²¹ Por.: F. Jobard, *Schengen ou le désordre des causes*, „Vacarme”, nr 8, 1999.

²² *Schengen-Besitzstand, Übereinkommen 1985 – Übereinkommen 1990 – Beitrittsübereinkommen*, „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften” z 22.09.2000, s. 13–62.

²³ Konieczność rozwiązania tego problemu, była uwydatniona już w preambule dokumentu: „(...) Świadomi potrzeby, (...), podjęcia środków w celu uniknięcia jakichkolwiek sytuacji, w których osoby ubiegające się o azyl zbyt długo trzymane są w niepewności, co do prawdopodobnego wyniku rozpatrzenia ich

w tym zakresie w duchu Konwencji Genewskiej, a zarazem ściśle współpracować z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Zawarto w niej również definicje pojęć *wiza wjazdowa i tranzytowa*, *cu-dzoziemiec*, *wniosek o azyl*, a także *pozwolenie na pobyt*. Ponadto, w ramach odbywającego się w dniach 25–26 czerwca 1990 roku dublińskiego spotkania Rady Europejskiej, opracowano reguły, mające kształtować współpracę krajowych organów ścigania w ramach Wspólnot. Do najważniejszych zadań zaliczono m.in. przeprowadzanie wspólnych szkoleń dla służb mundurowych, ulepszenie przepływu informacji dzięki zastosowaniu SIS, koordynację kontroli przeprowadzanych na granicach i wprowadzenie oficerów łącznikowych odpowiedzialnych za polepszenie współpracy policyjnej na obszarze WE²⁴.

Umowa podpisana w Dublinie stworzyła podwaliny pod wspólną politykę azylową, jednak jej implementacja wiązała się z koniecznością opracowania systemu identyfikującego osoby starające się o azyl w którymś z państw członkowskich WE. Z tego powodu w grudniu 1991 roku wyrażono aprobatę wobec stworzenia systemu Eurodac (*European Dactyloscopy*) stanowiącego bazę danych odcisków palców osób składających podanie o przyznanie im azylu. Już w konwencji wykonawczej Schengen z czerwca 1990 roku przewidywano reguły dotyczące właściwości państw-stron podczas rozpatrywania wniosku o azyl, niemniej do umowy wykonawczej Schengen nie przystąpiły Wielka Brytania i Irlandia, które podpisały porozumienie zawarte w Dublinie. Zgodnie z zapisem Konwencji Dublińskiej każdy wniosek azylowy miał być rozpatrywany tylko w jednym kraju unijnym, wynik procedury z kolei miał być wiążący dla wszystkich pozostałych. Konwencja ustaliła kryteria właściwości, czyli wyboru

wniosków, oraz w trosce o to, by zagwarantować wszystkim osobom ubiegającym się o azyl, że ich wnioski zostaną rozpatrzone przez jedno z Państw Członkowskich oraz zapewnienia, że nie będą odsyłane kolejno z jednego do drugiego Państwa Członkowskiego w sytuacji, gdy żadne z nich nie uznaje się za państwo właściwe dla rozpatrzenia wniosku o azyl (...) zdecydowali podpisać tę konwencję”. Tekst Konwencji Dublińskiej na stronie internetowej eur-lex (dostęp do aktów prawnych Unii Europejskiej): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0819%2801%29:EN:HTML>, (dostęp z dnia: 18.12.2013).

²⁴ P. Rakowski, *Współpraca organów ścigania w ramach Unii Europejskiej*, [w:] A. Górski, A. Sakowicz (red.), *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006, s. 308.

określonego państwa dla rozpatrzenia danego wniosku. Akt, pod nazwą Dublin II, został włączony do *acquis communautaire* w formie rozporządzenia Rady UE w 2003 roku, zaś w grudniu 2000 roku weszło w życie rozporządzenie dotyczące systemu Eurodac. Ponadto 7 grudnia 1990 roku powołano stały sekretariat mający organizować pracę Grupy TREVI. Stworzenie wspólnej instytucji istotnie przyczyniło się do podniesienia roli, jaką Grupa miała odgrywać w prowadzonej przez państwa członkowskie polityce wewnętrznej.

Początek lat dziewięćdziesiątych XX wieku zaowocował licznymi zmianami w europejskiej strukturze geopolitycznej. Zjednoczenie Niemiec i wyzwania stojące przed nową Republiką Federalną na krótki okres wyłączyły państwo niemieckie z głównego nurtu spraw europejskich. Jednak w krótkim czasie RFN ponownie zaangażowała się w kwestie dotyczące rozwoju WE, a przede wszystkim stworzenia Unii Europejskiej, której III filar miał odnosić się do spraw bezpieczeństwa wewnętrznego. Ostatnia dekada XX stulecia przyniosła niemiecką koncepcję, której powołanie wsparła Francja, zakładającą ustanowienie Europejskiej Kryminalnej Jednostki Dochodzeniowej. Fiasko, które poniósł w owym czasie projekt nie zmniejszyło niemiecko-francuskiego „apetytu” na powołanie wspólnotowej jednostki policyjnej, choć warto zaznaczyć, iż nie był to pierwszy pomysł odnoszący się do budowy instytucji regulującej współpracę organów ścigania WE²⁵. Podobne, choć nie tak zaawansowane, koncepcje pojawiały się bowiem już w latach siedemdziesiątych XX wieku, gdy dyskutowano rozwój Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnych (Interpol), do której w owym czasie należało już ponad sto państw z całego świata. Także powołanie TREVI miało według niektórych ekspertów stanowić pierwszy krok na drodze do stworzenia transeuropejskiej agencji wywiadowczej. W kolejnej dekadzie idee podobnej proveniencji omawiane były w Republice Federalnej na płaszczyźnie grup ministerialnych i policyjnych, zaś w 1987 roku ministrowie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Wspólnot dyskutowali nad duńską koncepcją utworzenia sieci narodowych jednostek ds. wywiadu narkotykowego (*National Drugs Intelligence Units*, NDIUs) w celu zwiększenia przepływu informacji dotyczących handlu narkotykami oraz przestępczości narkotykowej²⁶.

25 M. den Boer, N. Walker, *European policing after 1992*, „Journal of Common Market Studies”, nr 1, 1993, s. 7.

26 R. Woodward, *Establishing Europol*, „European Journal on Criminal Policy and Research”, nr 4, 1993, s. 7.

Upadek muru berlińskiego w połączeniu z rezygnacją z kontroli paszportowych na granicach wewnętrznych niektórych państw członkowskich WE na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX stulecia spowodował znaczny wzrost zorganizowanej przestępczości²⁷. Powołanie wspólnych jednostek policyjnych stało się dla krajów Europy Zachodniej koniecznością²⁸. Niemcy zdecydowały się więc przedstawić inicjatywę powołania Europejskiego Urzędu Policji, który miałby powstać na bazie wcześniej wprowadzonej międzyrządowej współpracy w ramach grup TREVI²⁹. Projekt został zaprezentowany przez kanclerza RFN Helmuta Kohla w trakcie luksemburskiego spotkania głów państw i szefów rządów w dniach 28–29 czerwca 1991 roku, zaś jego realizacja stała się jednym z najważniejszych postulatów w dziedzinie WSiSW³⁰. Zaprezentowane przez Niemców zamierzenie powołania urzędu kontrolującego zapobieganie i zwalczanie zorganizowanej przestępczości o międzynarodowym charakterze, odpowiednika amerykańskiego FBI i niemieckiego *Bundeskriminalamt*, wywołało jednak spore kontrowersje, bowiem to właśnie granice niemieckie od czasu podpisania porozumienia z Schengen stanowiły rzekomo najmniej chronione granice wewnętrzne Wspólnoty³¹. Mimo to państwa członkowskie przystały na propozycję strony niemieckiej, zgadzając się na wprowadzenie w życie kolejnego etapu współpracy międzynarodowej³². Niemcy przewidywali, że stworzenie urzędu powinno nastąpić do grudnia 1993 roku w dwóch etapach – w pierwszym państwa miały współpracować ze sobą w sferze wymiany informacji i doświadczeń, natomiast w drugim – kraje członkowskie miały nadać instytucji prawo do prowadzenia działań zgodnych

²⁷ Wenn je ein Problem voraussehbar war, „Der Spiegel” z 06.03.1989; Ein Sicherheitsfilter, tamże z 20.03.1989.

²⁸ M. den Boer, N. Walker, *European policing...*, s. 8–9.

²⁹ Vierzig gegen den Mob, „Der Spiegel” z 21.06.1993.

³⁰ Kohl für gemeinsame Rechtspolitik in der EG, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 01.07.1991.

³¹ H.-H. Kühne, *Die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und von Drogenabhängigkeit als gemeinsames Interesse der Unionsstaaten*, [w:] P.-Ch. Müller-Graff (Hrsg.), *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der dritte Pfeiler der Europäischen Union*, Baden-Baden 1996, s. 90–91.

³² Choć nie obyło się bez dyskusji na temat niezależności europejskiej policji, bowiem nawet Parlament Europejski miał nie mieć kontroli nad jej działalnością. Vierzig gegen den Mob, „Der Spiegel” z 21.06.1993.

z ich jurysdykcją³³. W sierpniu 1991 roku zdecydowano o utworzeniu Grupy Roboczej Ad Hoc działającej pod auspicjami grupy TREVI (*Ad Hoc Working Group on Europol*) składającej się z funkcjonariuszy publicznych wszystkich państw członkowskich, której zadaniem stało się wypracowanie założeń odnoszących się do powołania Europejskiej Jednostki ds. Wywiadu Narkotykowego (*European Drugs Intelligence Unit*, EDIU), będącej połączeniem Grupy TREVI i instytucji zaproponowanej przez Helmuta Kohla³⁴. W grudniu 1991 roku grupa ta zaprezentowała swe wnioski, które stały się punktem wyjścia dla obradujących m.in. nad kwestią wspólnej polityki wewnętrznej, państw członkowskich zgromadzonych na szczycie Rady Europejskiej w Maastricht³⁵.

2. Rozwój polityki bezpieczeństwa wewnętrznego po podpisaniu Traktatu o Unii Europejskiej

Chęć liberalizacji reguł odnoszących się do swobodnego przepływu osób na obszarze WE stanowiła jedno z najważniejszych, ale zarazem i najtrudniejszych wyzwań postawionych przed tą strukturą. Długie dyskusje towarzyszyły temu tematowi w trakcie prac nad nowym traktatem regulującym powstanie Unii Europejskiej. Pierwsze ułatwienia podjęto na obszarze gospodarczym, wprowadzając swobodę przepływu osób jako jedną z istotnych zasad wspólnotowych. Wolność ta została następnie uzupełniona uprawnieniem do niezakłóconego przemieszczania się i pobytu na całym terytorium Unii, rozumianym jako przywilej związany ze statusem prawnym obywatela Unii Europejskiej³⁶.

Zgodnie z ostatecznymi postanowieniami podjętymi przez reprezentantów Dwunastki na szczycie w Maastricht, regulacje odnoszące się do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zawarte zostały w Tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej. Tytuł składający się z dziesięciu artykułów (art. K do K.9), zawierał najistotniejsze informacje odnoszące się do III filaru przyszłej organizacji. Pola współpracy państw prezentował art. K.1. Zawarto

³³ R. Woodward, *Establishing Europol...*, s. 12.

³⁴ EDIU miała stać się w przyszłości zaczątkiem Europejskiego Urzędu Policji. M. Groenleer, *Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*, Delft 2009, s. 278.

³⁵ P. Rakowski, *Współpraca organów ścigania w ramach Unii Europejskiej...*, s. 310.

³⁶ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 157–174.

w nim wykaz najważniejszych dziedzin zainteresowania krajów członkowskich, do których zaliczono m.in. politykę azylową, reguły odnoszące się do przekraczania przez ludność zewnętrznych granic krajów członkowskich i sprawowanie kontroli nad tym ruchem, politykę imigracyjną i politykę prawną w stosunku do obywateli państw trzecich, walkę z handlem i zażywaniem narkotyków, zwalczanie oszustw podejmowanych na skalę globalną, współdziałanie sądów w sprawach cywilnych i karnych, współpracę w wymiarze cel i kooperację działania policji³⁷. Art. K.2 wskazywał, że podejmowane w ramach WSiSW czynności są zgodne z podpisaną w 1950 roku „Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” oraz podpisaną rok później „Konwencją dotyczącą statusu uchodźców”. W dalszej kolejności Traktat z Maastricht przewidywał wzmocnienie współpracy pomiędzy krajami członkowskimi, które zostały zobligowane do współdziałania w ramach Rady Unii Europejskiej celem osiągnięcia jak najwyższego stopnia bezpieczeństwa wewnętrznego (art. K.3), nadawał prawo Radzie do zajmowania wspólnych stanowisk, podejmowania wspólnych działań oraz sporządzania konwencji obejmujących państwa członkowskie³⁸, oraz wskazywał konieczność współpracy w sprawach podejmowanych w III filarze z Parlamentem Europejskim, nie wykluczając kooperacji dwu – lub wielostronnej państw członkowskich. Według Traktatu z Maastricht zadania składające się na III filar Unii Europejskiej miały stać się sferą współpracy międzyrządowej, a nie wspólnotowej – to nie instytucje nowej Unii miały mieć decydujący

³⁷ Art. K.1, Tytuł VI Traktatu z Maastricht. Opis poszczególnych artykułów za: Traktat o Unii Europejskiej, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50_f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/17fba2ec1b7e8c35c1256e7b004a169e?OpenDocument, cyt. dalej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 19.12.2013).

³⁸ Jej prace miał wspomagać Komitet Koordynacyjny (ze względu na numer artykułu w Traktacie z Maastricht nazwany Komitetem K.4) składający się z urzędników wyższego szczebla, którego zadaniem miało stać się przygotowywanie prac Rady działającej w składzie ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości (Rada JHA, *Justice and Home Affairs*). W skład Komitetu K.4 weszli przedstawiciel Komisji Europejskiej oraz wysocy przedstawiciele resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości poszczególnych państw członkowskich, zaś jej prace przebiegały w obrębie kilku grup sterujących i roboczych zajmujących się m.in. imigracją, wizami, azylem, terroryzmem, narkotykami, współpracą policji i sądów. J.D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation. Toward a European FBI?*, London 2003, s. 38.

wpływ na kształt integracji w tej dziedzinie, ale państwa członkowskie miały być razem odpowiedzialne za kooperację w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych³⁹.

Ponadto, do tekstu dokumentu załączone zostały dwie deklaracje – „Deklaracja w sprawie azylu” zakładająca podjęcie rewizji prowadzonych przez państwa członkowskie polityk azylowych celem ujednolicenia ich charakteru jeszcze przed rokiem 1993⁴⁰ oraz „Deklaracja w sprawie współpracy policyjnej” odnosząca się do propozycji przedstawionej w trakcie spotkania Rady Europejskiej w Luksemburgu pod koniec czerwca 1991 roku, podczas którego delegacja RFN zaprezentowała koncepcję powołania Europejskiego Urzędu Policji. Deklaracja zawierała katalog zadań związanych z wymianą informacji pomiędzy krajami członkowskimi, do których należały wspieranie władz krajowych w sprawach dochodzeń kryminalnych i w zakresie bezpieczeństwa, tworzenie baz danych, centralna analiza informacji celem zbadania różnych metod dochodzeniowych, gromadzenie krajowych programów prewencyjnych w celu przekazania ich pozostałym krajom Wspólnot i opracowania wspólnych strategii prewencyjnych oraz metody odnoszące się do szkolenia uzupełniającego, badań, kryminalistyki, a także rejestru karnego⁴¹.

Decyzja związana z powołaniem Europolu miała olbrzymie znaczenie dla Republiki Federalnej Niemiec, bowiem potwierdzała status nowego, zjednoczonego państwa na arenie polityki europejskiej, którego propozycje są aprobowane przez zachodnich partnerów. Zgodnie z sugestią Niemiec, w pierwszej fazie miano powołać dział odpowiedzialny za handel narkotykami, w dalszej przyszłości natomiast stopniowo rozszerzać pola zainteresowania Urzędu. Odpowiedzialność za stworzenie tego pola współpracy spoczywała na Komisji Europejskiej oraz Grupie TREVI. Dodatkowo, 8 lutego 1993 roku, zdecydowano się powołać Europejskie Centrum Monitoringu Narkotyków i Narkomanii (*European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction*, EMCDDA), które rozpoczęło swą działalność w 1995 roku. Do najważniejszych zadań stojących przed Centrum zaliczono stałe kontrolowanie rozmiarów i tendencji zażywania

³⁹ A. Górski, A. Sakowicz (red.), *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006, s. 34–35.

⁴⁰ Deklaracja 31 – *Deklaracja w sprawie azylu*. Traktat o Unii Europejskiej, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 19.12.2013).

⁴¹ Deklaracja 32 – *Deklaracja w sprawie współpracy policyjnej*, tamże.

narkotyków na kontynencie europejskim, sporządzanie raportów oraz współdziałanie z organizacjami wyspecjalizowanymi w walce z narkomanią w celu opracowania kilkuletnich programów walki z produkcją i dystrybucją narkotyków, oraz prowadzenie kampanii antynarkotykowych wśród młodzieży, obejmujących zagadnienia związane z rozpropagowywaniem informacji na temat szkodliwości środków odurzających⁴².

Dużą wagę przywiązywano także do spraw związanych z polityką wizową, które bezpośrednio łączyły się z systemem współpracy w ramach obszaru Schengen. W pierwszej kolejności za najważniejsze uznano stworzenie listy tych krajów, których obywatele musieliby posiadać wizy celem wjazdu na obszar wspólnotowy. Było to o tyle ważne, że obywatel państwa trzeciego wjeżdżający na terytorium UE nie podlegałby dalszym kontrolom na granicach wewnątrzunijnych, co szczególnie z niemieckiego punktu widzenia było kwestią o dużym znaczeniu⁴³. Republika Federalna, tradycyjny cel imigrantów z terenów Europy Środkowej i Wschodniej i krajów Bliskiego Wschodu (w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku to właśnie o azyl w Niemczech ubiegało się 80% wszystkich składających podania imigrantów)⁴⁴, oraz wspierająca ją Francja również zmagająca się z tym problemem, postawiły sobie za cel stworzenie szczelnego i doskonale funkcjonującego systemu wiz dla obywateli spoza obszaru Unii Europejskiej.

Pierwsze decyzje w tej sprawie podjęto w trakcie spotkania Rady Europejskiej w Edynburgu w dniach 11–12 grudnia 1992 roku. W deklaracji dołączonej do wniosków końcowych przedstawiono obawy związane z napływem dużej liczby imigrantów – szczególnie tych uciekających z terenów walk na obszarze byłej Jugosławii – i z możliwą destabilizacją Europy Zachodniej. Zaprezentowano także zadania, jakie powinny zostać zrealizowane celem uspokojenia sytuacji międzynarodowej i zmniejszenia fali imigracyjnej oraz podkreślono znaczenie wspólnotowej koordynacji polityk państwowych w tej dziedzinie.

⁴² Strona internetowa portalu Unii Europejskiej: http://europa.eu/agencies/community/agencies/emcdda/index_en.htm (dostęp z dnia: 19.12.2013).

⁴³ M.M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej (1990–2002)*, Toruń 2004, s. 91.

⁴⁴ Dane na temat ilości wniosków składanych o azyl w Niemczech i krajach Unii Europejskiej oraz liczby pozytywnie rozpatrzonych podań prezentuje strona internetowa Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uciekinierów: http://www.bamf.de/CLn_092/nn_442016/DE/DasBAMF/Statistik/statistik-node.html?__nnn=true (dostęp z dnia: 18.12.2013).

Rada Europejska podkreśliła także znaczenie zapisów zawartych w Konwencji Dublińskiej oraz wystosowała apel do państw, które jej jeszcze nie ratyfikowały, o możliwie jak najszybsze tego uczynienie⁴⁵.

Tandem niemiecko-francuski przyjął te postanowienia z zadowoleniem, tym bardziej, że wspólne stanowisko zostało wypracowane na kilka dni wcześniej, w trakcie 60. dwustronnego szczytu w stolicy RFN. Wprawdzie podczas spotkania skupiono się na wielu ważnych kwestiach dla Europy i świata, najważniejszym omawianym przedmiotem była sprawa zapisów nowego traktatu, także w odniesieniu do polityki wewnętrznej WE⁴⁶. Po zakończeniu szczytu Rady Europejskiej w Edynburgu, kanclerz Kohl i prezydent Mitterrand stwierdzili powtórnie, że jego zapisy w większości odpowiadać będą wspólnym założeniom duetu w ramach WSiSW, ale wskazali, że na innych polach współpracy jest jednak jeszcze wiele do zrobienia. Zwracali uwagę, że Paryż i Bonn są zwolennikami traktatu, ale nie wszystkie regulacje im odpowiadają⁴⁷. Mimo wszystko przywódcy obu państw podkreślali, że szczyt „spełnił swoją misję”, a minister spraw zagranicznych V Republiki Roland Dumas uznał, że rezultat spotkania jest wręcz „nieoczekiwanie” dobry⁴⁸.

Niemcy od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku stali na stanowisku, że przyszła Unia Europejska musi rozwiązać problem imigrantów w skuteczny sposób. Dla RFN, która stanowiła w $\frac{3}{4}$ przypadków ostateczny cel schronienia, było to sprawą najwyższej wagi. Stąd coraz częściej zaczęto formułować opinię, że nie każde państwo oddzielnie, ale wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty muszą wprowadzić jasne regulacje chroniące je przed niekontrolowanym zalewem imigrantów, wszystkie też muszą partycypować

⁴⁵ *Erklärung zu den Grundsätzen für die externen Aspekte der Einwanderungspolitik*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 28.12.1992, s. 1287–1289.

⁴⁶ *60ème Sommet franco-allemand à Bonn (4 décembre 1992) – Conférence de presse conjointe*, strona internetowa portalu francusko-niemieckiego: <http://www.france-allemande.fr/60eme-Sommet-franco-allemand-a,2164.html>, cyt. dalej: www.france-allemande.fr (dostęp z dnia: 19.12.2013).

⁴⁷ *Les conclusions du Conseil Européen d'Edimbourg. Les réactions en France* M. Giscard d'Estaing: „Un échec pour l'approche franco-allemande de l'Europe”, „Le Monde” z 15.12.1992.

⁴⁸ C. Trean, Ph. Lemaitre, *Accord sur le budget communautaire et sur les concessions faites au Danemark. Les compromis d'Edimbourg permettent de poursuivre la construction européenne*, tamże.

w kosztach⁴⁹. Dla Republiki Federalnej nie bez znaczenia pozostawał również fakt, że to właśnie ona była krajem stojącym na straży wschodniej granicy Unii Europejskiej i strzegącym UE przed napływem nielegalnej siły roboczej, towaru i przestępczości ze Wschodu⁵⁰.

Prace nad polityką bezpieczeństwa nabrały tempa po wejściu w życie Traktatu z Maastricht, a Francja stanowiła najlepszego partnera dla rozwoju tej dziedziny współpracy europejskiej. 8 czerwca 1994 roku przywódcy RFN i V Republiki spotkali się podczas kongresu francuskiej i niemieckiej młodzieży odbywającego się w Heidelbergu. W trakcie rozmowy między kanclerzem Kohlem a prezydentem Mitterrandem wyrażono wspólną opinię, iż konieczne jest opracowanie jasnych zasad regulujących kwestie przepływu ludności zaznaczając, że niezbędne jest także prowadzenie działań mających doprowadzić do zmniejszenia negatywnych stereotypów i rasizmu na terenie całej Wspólnoty⁵¹. Przywódcy państw zaproponowali między innymi koncepcję powołania komisji doradczej, której zadaniem stałoby się stworzenie płaszczyzny współpracy w dziedzinie walki z rasizmem i ksenofobią, a także opracowanie planu działania dla wprowadzenia jej w życie. Wyrażone w trakcie heidelberskiego spotkania inicjatywy stanowiły kontynuację idei przedstawionych kilka dni wcześniej podczas 63. szczytu obu państw w Miluzie, gdzie skupiono się na kwestiach walki z rasizmem i ksenofobią. Efektem spotkania stał się projekt stworzenia wspólnotowej kooperacji sądowej w ramach przeciwdziałania ksenofobii i powołania Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii w Wiedniu⁵².

⁴⁹ K. Hailbronner, *Was kann ein Einwanderungsgesetz bewirken?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 46, 1997, s. 39–46.

⁵⁰ K. Severin, *Illegale Einreise und internationale Schleuserkriminalität: Hintergründe, Beispiele und Maßnahmen*, tamże, nr 47, 1997, 11–19. Informacje dotyczące Niemiec jako celu osiedlania się imigrantów oraz ich roli w społeczeństwie niemieckim przedstawione zostały przez Edda Currle i Tanję Wunderlich. E. Currle, T. Wunderlich (Hrsg.), *Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen*, Stuttgart 2001.

⁵¹ Kohl und Mitterrand feiern in Heidelberg. „Fest der Freundschaft zwischen den Völkern”, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 09.06.1994; *Pfeifkonzert auf einem inszenierten Fest. In Heidelberg werben Kohl und Mitterrand vor Jugendlichen für den Europagedanken*, „Süddeutsche Zeitung” z 10.06.1994.

⁵² 63ème sommet franco-allemand de Mulhouse, 30 et 31 mai 1994, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: http://www.leforum.de/artman/publish/article_478.shtml, cyt. dalej: www.leforum.de (dostęp z dnia: 19.12.2013).

Wspólne stanowisko Niemiec i Francji zostało pozytywnie przyjęte w trakcie odbywającego się na wyspie Korfu spotkania Rady Europejskiej w dniach 24–25 czerwca 1994 roku. Podczas kończącego grecką prezydencję szczytu podjęto decyzję o zwiększeniu wysiłków w celu określenia na szczeblu europejskim wspólnej strategii dotyczącej zwalczania aktów przemocy o podłożu rasistowskim lub ksenofobicznym. Aby zrealizować zadanie, którego pomysłodawcami były Paryż i Bonn, zdecydowano o powołaniu Komisji Konsultacyjnej ds. rasizmu i ksenofobii, której zadaniem stałoby się przygotowanie zaleceń w tej dziedzinie⁵³. Ponadto Rada Europejska zaproponowała zorganizowanie, w trakcie rozpoczynającej się 1 lipca 1994 roku niemieckiej prezydencji, konferencji na temat handlu narkotykami i zorganizowanej przestępczości, w której oprócz państw członkowskich UE miałyby także uczestniczyć kraje Europy Środkowej i Wschodniej – Bułgaria, Czechy, Polska, Rumunia, Słowacja i Węgry⁵⁴. Osiągnięcia czerwcowego szczytu stały się powodem do dumy dla polityków z obu stron Renu. Chwalono postępy w dziedzinie III filaru podkreślając konieczność intensyfikacji współpracy⁵⁵, a okazją do jej pogłębienia stała się roczna prezydencja obu państw w ramach Unii Europejskiej.

Połowa lat dziewięćdziesiątych XX wieku stanowiła olbrzymie wyzwanie dla niemiecko-francuskiego motoru. W rok od momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht zauważalne były największe braki i niedociągnięcia dokumentu powołującego Unię Europejską. Zdaniem Francji i Niemiec pewne rozwiązania, przede wszystkim w zakresie integracji politycznej, okazały się być niewystarczające. Stąd w trakcie niemieckiej prezydencji zdecydowano o przedstawieniu nowych projektów przyszłości Wspólnoty. 1 września 1994 roku dwaj niemieccy politycy frakcji CDU/CSU, Wolfgang Schäuble i Karl

⁵³ *Europäischer Rat, Tagung am 24.–25. Juni 1994 in Korfu, Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00150.D4.htm, cyt. dalej: www.consilium.europa.eu (dostęp z dnia: 19.12.2013).

⁵⁴ *Council of the European Union, Berlin Declaration on Increased Competition in Combating Drug Crime and Organized Crime in Europe, Brussels, September 14, 1994*, „Trends in Organized Crime”, nr 3, 1997, s. 61–67.

⁵⁵ C. Trean, A. Puchaud, *Le Conseil européen de Corfou. La succession de Jacques Delors est au centre d'un vaste marchandage international*, „Le Monde” z 24.06.1994; Ph. Lemaître, *Le sommet de l'Union européenne à Corfou. Les Douze vont préciser leur plan pour l'emploi*, tamże.

Lamers, przedstawili projekt postulujący rozwiązania federalne na terenie Unii i utworzenie tzw. twardego rdzenia w ramach organizacji. Autorzy idei wychodzili z założenia, że Wspólnota stała się organizacją o szerokich kompetencjach, w regulacji których nie pomaga aktualna formuła współpracy, a mające nastąpić 1 stycznia 1995 roku tzw. północne poszerzenie jedynie skomplikuje proces podejmowania decyzji⁵⁶.

Koncepcja Schäublego-Lamersa zyskała zainteresowanie Paryża, tym bardziej, że premier Francji w tym samym czasie pracował nad stworzeniem własnej idei reformy funkcjonowania UE. 30 sierpnia 1994 roku szef Pałacu *Matignon* zaprezentował swoją wizję zmian. Édouard Balladur stwierdził, że należy oprzeć działanie Unii na systemie kręgów, z których szerszy obejmować będzie kraje należące do Unii, powiązane współpracą walutową i wspólnym rynkiem, a mniejszy obejmować będzie te państwa, które prowadzić będą intensywną kooperację w wybranych dziedzinach, jak współpraca wojskowa czy oświatowa⁵⁷.

Plany Schäublego-Lamersa oraz Balladura wywołały ożywioną dyskusję na europejskiej scenie politycznej. Argumentowano, że ich realizacja doprowadzi do stworzenia Europy „dwóch prędkości” lub podziału na „lepszych” i „gorszych” członków Wspólnoty. Krytykowano je także ze względu na fakt, że odchodziły od założeń Traktatu z Maastricht, który wyraźnie podkreślał konieczność harmonijnego i zrównoważonego rozwoju UE. Z drugiej strony przedstawiciele Dwunastki byli zgodni, że reforma Unii Europejskiej jest konieczna. Wprawdzie przewidywał ją sam Traktat z Maastricht, ale planowane poszerzenie WE o kraje nordyckie oraz składane przez państwa dawnego obozu socjalistycznego wnioski o akcesję do Unii powodowały, że nie można było z nią dłużej zwlekać. Tym bardziej, że rosła fala imigrantów z terenów Europy Środkowej, Wschodniej oraz Bałkanów.

⁵⁶ *Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 10, 1994, s. 1271–1280. Por.: W. Woyke, *Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem fasst wieder Tritt*, Wiesbaden 2004, s. 53–58.

⁵⁷ É. Balladur, *Pour un nouveau traité de l'Elysée*, „Le Monde” z 30.11.1994. Por.: L. Cohen-Tanugi, *La politique européenne de la France à l'heure des choix*, „Politique étrangère”, nr 4, 1995–1996. Szerokie omówienie obu projektów znajduje się w rozdziale VII.

Dlatego też podczas niemieckiego przewodnictwa w drugiej połowie 1994 roku zdecydowano, iż priorytetem prezydencji będzie szeroka dyskusja nad zmianami w funkcjonowaniu WE, które dotyczyć będą także III filaru. W tej dziedzinie zaproponowano szczególne uwydatnienie kwestii związanych z:

- ujednoliceniem wspólnotowej polityki azylowej i imigracyjnej oraz o wzmocnieniu granic zewnętrznych UE;
- sprawiedliwym rozłożeniem kosztów związanych z prowadzeniem polityki imigracyjnej pomiędzy wszystkie państwa Dwunastki;
- podpisaniem, najpóźniej w październiku 1994 roku, konwencji dotyczącej stworzenia Europejskiego Urzędu Policji;
- zwalczaniem przestępczości narkotykowej i prania brudnych pieniędzy;
- walką z organizacjami terrorystycznymi i ugrupowaniami ekstremistycznymi;
- walką z nielegalnym handlem samochodami;
- zwalczaniem nielegalnej imigracji i przepływu towarów;
- przeciwdziałaniem przestępczości zorganizowanej związanej z przemytem materiałów rozszczepialnych służących do budowy broni atomowej⁵⁸.

Zadania te zostały potwierdzone przez ministra spraw zagranicznych RFN Klausa Kinkela w czasie przemówienia wygłoszonego przez niego 29 czerwca 1994 roku na forum niemieckiego *Bundestagu*. Szef *Auswärtiges Amt* podkreślił znaczenie opracowania skutecznych reguł gwarantujących mieszkańcom Unii Europejskiej bezpieczeństwo, a zarazem swobodę przemieszczania się⁵⁹. Silne zaangażowanie Niemiec w kwestie związane z III filarem UE wynikały przede wszystkim z dużej fali imigrantów napływających z obszarów Bośni i Hercegowiny, ale także z faktu, że na wiosnę 1995 roku miała zostać zrealizowana – podjęta w ramach porozumienia z Schengen z 1990 roku – konwencja wykonawcza gwarantująca swobodny przepływ ludzi na obszarze Unii Europejskiej. Prace nad powołaniem Europolu musiały więc także zostać w znacznym stopniu zintensyfikowane.

⁵⁸ *Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union*, „Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik” z 24.06.1994, s. 25–27.

⁵⁹ *Erklärung der Bundesregierung. Deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 30.06.1994, s. 597.

Sukcesem stało się powołanie jeszcze podczas prezydencji greckiej Wydziału ds. walki z handlem narkotykami (*Europol Drugs Unit*, EDU). Ta utworzona 3 stycznia 1994 roku – mająca być zaczątkiem przyszłego Europolu – sekcja, została wyposażona w zadanie przeciwdziałania nielegalnemu handlowi narkotykami⁶⁰. Ponadto jednostka miała za pomocą wymiany informacji i dzięki prowadzeniu analiz nad występującymi zagrożeniami przeciwdziałać handlowi ludźmi, materiałami nuklearnymi i radioaktywnymi. Jej prace były jednak mocno ograniczone przez niewielkie kompetencje i brak możliwości gromadzenia informacji dotyczących osób podejrzewanych o przeprowadzanie przestępstw⁶¹.

Niemcom zależało jednak nie tylko na ograniczeniu handlu środkami odurzającymi – czym miał zajmować się EDU – ale także na rozwiązaniu kwestii przyjmowania imigrantów, których napływ w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX stulecia przerastał możliwości finansowe Republiki Federalnej. Ponadto zwrócono uwagę na zagadnienia związane z przestępczością zorganizowaną, czego efektem było podpisanie przez ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE 8 września 1994 roku „Deklaracji Berlińskiej o zintensyfikowaniu współpracy w zwalczaniu przestępczości narkotykowej i zorganizowanej w Europie”⁶².

Kwestie warunkujące budowę Europejskiego Urzędu Policji znalazły swoje odzwierciedlenie we wnioskach przedstawionych na zakończenie szczytu Rady Europejskiej w Essen. Podczas odbywającego się w dniach 9–10 grudnia 1994 roku spotkania podjęto bowiem decyzję dotyczącą sfinalizowania prac nad konwencją o Europolu, która miała zostać podpisana w trakcie prezydencji francuskiej. Konkluzje Rady Europejskiej zawierały przede wszystkim poparcie wobec wschodniego rozszerzenia Unii i integracyjnych aspiracji krajów dawnego bloku wschodniego, jednak zawarto w nich również, wiążące się z powiększeniem UE, zadania dotyczące III filaru. We wnioskach zapisano, iż kraje członkowskie Unii oraz państwa stowarzyszone powinny

⁶⁰ J. Peek, *International police cooperation within justified political and judicial frameworks: Five theses on TREVI*, [w:] J. Monar, R. Morgan (eds.), *The third pillar of the European Union*, Brussels 1994, s. 201–207.

⁶¹ W. Bruggeman, *Europol: A Castle or a House of Cards?*, [w:] A. Pauly (ed.), *De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles*, Maastricht 1996, s. 22.

⁶² *Council of the European Union, Berlin Declaration...*, „Trends in Organized Crime”, s. 61–67.

współpracować między sobą w obszarach związanych z handlem narkotykami, materiałami radioaktywnymi, samochodami oraz nielegalnym przetrzutowaniem osób na teren UE. Ponadto podkreślono znaczenie rozwoju współpracy w zakresie azylu i polityki imigracyjnej oraz przedstawiono koncepcję wzmocnienia ochrony finansowych interesów Wspólnot⁶³. Okres niemieckiej prezydencji zakończył się więc dla kwestii WSiSW bardzo pomyślnie, czego dowodem była przede wszystkim decyzja o jak najszybszym sfinalizowaniu prac nad podpisaniem konwencji o Europolu – choć kanclerz federalny w trakcie konferencji prasowej uwypuklił, iż celem RFN było podpisanie stosownych dokumentów znacznie wcześniej⁶⁴.

Wysiłki Niemiec zostały kontynuowane przez ich zachodniego partnera podczas prezydencji w pierwszym półroczu 1995 roku. Francja, dla której problem nielegalnych imigrantów z obszarów dawnych kolonii w Afryce Północnej był nie mniej istotny niż uciekinierów z terenów Europy Środkowo-Wschodniej w RFN, dążyła do jak najściślejszej kooperacji w sprawach III filaru z rządem federalnym. Wody Adriatyku i Morza Śródziemnego stały się bowiem dogodną drogą ucieczki dla mieszkańców Czarnogóry, Albańczyków, Kurdów, a nawet Chińczyków szukających w Europie Zachodniej spokojnej przystani⁶⁵. Stąd też w priorytetach francuskiej prezydencji, które przed deputowanymi do Parlamentu Europejskiego 17 stycznia 1995 roku przedstawił prezydent Mitterrand, w punkcie 2 zatytułowanym „Bezpieczeństwo w Europie”, znalazło się zadanie wypracowania stabilności wewnętrznej. Stwierdzono, iż w okresie trwania przywództwa, należy skoncentrować się na realizacji postanowień zawartych w Traktacie z Maastricht i Układzie z Schengen, w szczególności jeśli chodzi o zwalczanie przestępczości zorganizowanej i handlu narkotykami, a także przeciwdziałać napływowi nielegalnych imigrantów⁶⁶.

⁶³ *Europäischer Rat, Tagung am 9.–10. Dezember 1994 in Essen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej: www.consilium.europa.eu; *Posiedzenie Rady Europejskiej w Essen, 9–10 grudnia 1994 r.*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 19.12.2013).

⁶⁴ *Erklärung des Bundeskanzlers vor der Presse*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 19.12.1994, s. 1088.

⁶⁵ E. Inciyan, *Les nouvelles portes de l'Europe*, „Le Monde” z 30.06.1995.

⁶⁶ *Priorytety prezydencji francuskiej, 1 stycznia – 30 czerwca 1995 r.*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona

Pozytywnym impulsem do dalszych prac nad sferą bezpieczeństwa wewnętrznego stało się wejście w życie konwencji wykonawczej z Schengen, której wielkimi propagatorami były V Republika i RFN. W trakcie trwania francuskiego przewodnictwa, 26 marca 1995 roku, obszar Schengen stał się faktem – tego dnia zniesiono kontrole na granicach wewnętrznych siedmiu państw (Francji, Niemiec, krajów Beneluksu oraz Hiszpanii i Portugalii) oraz wprowadzono jednolite zasady dotyczące kontroli granic zewnętrznych. Osiem kolejnych krajów (Austria, Grecja, Włochy, Dania, Islandia, Finlandia, Norwegia oraz Szwecja) uzyskało natomiast status obserwatorów⁶⁷. Wydarzenie stanowiło jednak połowiczny sukces, bowiem na prośbę V Republiki – obawiającej się napływu imigrantów i konieczności wzmożonej walki z przemytem narkotyków z innych państw „obszaru Schengen” (głównie Belgii, Holandii i Hiszpanii) – od 26 marca 1995 roku miał obowiązywać jedynie trzymiesięczny okres próbny, zniesiony 1 lipca 1995 roku. Mimo tego powołanie strefy Schengen, stanowiącej rozszerzenie układu podpisanego w 1984 roku przez niemiecko-francuski tandem w Saarbrücken, stało się wyrazem wysiłków włożonych przez oba państwa w proces budowy bezpiecznej, ale otwartej Europy⁶⁸, choć Niemcy w kolejnych miesiącach wyrażali swój żal, iż Francuzi nie dość mocno zaangażowali się w proces wdrażania postanowień związanych z *acquis* Schengen⁶⁹.

W tym samym czasie duet francusko-niemiecki zaangażował się w prace nad podpisaniem konwencji powołującej Europejski Urząd Policji. Sprzymierzeńcem Berlina i Paryża stał się w owym czasie Madryt. W trakcie wizyty szefa hiszpańskiego rządu Felipe Gonzáleza w czerwcu 1995 roku w Niemczech, wyrażono poparcie wobec projektu jak najszybszego zakończenia prac nad dokumentem⁷⁰. Ostatecznie projekt został dopracowany i podpisany

internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 19.12.2013); P. Kasznia, *Francja przewodniczy Unii Europejskiej*, „Rzeczpospolita” z 02.01.1995.

⁶⁷ „Archiv der Gegenwart” z 27.03.1995, s. 39867–39868. Por.: M. Grzelec, *Granica polsko-niemiecka będzie szczelniejsza*, „Rzeczpospolita” z 25.03.1995.

⁶⁸ H. de Bresson, *Les contrôles aux frontières disparaissent dans l'espace Schengen*, „Le Monde” z 25.03.1995.

⁶⁹ Tenże, *Les Allemands s'inquiètent des entraves mises par Paris à l'application des accords de Schengen*, tamże z 08.04.1995.

⁷⁰ Kohl und Gonzalez beraten in Schwerin über Europapolitik, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 07.06.1995.

podczas szczytu kończącego francuskie przewodnictwo w Cannes w dniach 26–27 czerwca 1995 roku⁷¹.

Canneńskie spotkanie Rady Europejskiej – pierwsze po rozszerzeniu ze stycznia 1995 roku o trzy nowe kraje – podkreśliło znaczenie, jakie wiąże się z powołaniem Europolu. Rola, jaką urząd miał w przyszłości odegrać odnośnie do bezpieczeństwa obywateli UE, a także zadania które mu powierzono, mogły jednak zostać zrealizowane dopiero po ratyfikacji przez państwa członkowskie – stąd Rada Europejska zwróciła się z prośbą do wszystkich krajów o jak najszybsze wypełnienie procedur ratyfikacyjnych. W konkluzjach zwrócono także uwagę na sukces, jakim stało się podpisanie „Układu ws. zastosowania technologii informacyjnych w ramach cel”, oraz dalsze postępy na drodze do podpisania „Układu ws. Europejskiego Systemu Informacyjnego”. Ponadto podkreślono znaczenie współpracy na polu handlu narkotykami, rasizmu i ksenofobii, równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz zapewnienia swobodnego przepływu dzieł audiowizualnych i zwiększenia rozwoju europejskich mediów (projekt „Telewizja bez granic”)⁷².

Rada Europejska nie bez powodu zwróciła uwagę na sprawy związane z ratyfikacją układów, gdyż istotnie procedury implementacyjne w niektórych państwach członkowskich znacznie wydłużały czas wejścia umów w życie – w konkluzjach zwrócono więc uwagę, że niektóre kraje UE nie ratyfikowały

⁷¹ Szerzej na temat współpracy policyjnej w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku patrz: G. Renault, J. Vanderborgh, L. van Oustrive, *La collaboration policière internationale en Europe*, „Déviance et Société”, nr 2, 1996, s. 173–192.

⁷² *Europäischer Rat, Tagung am 26.–27. Juni 1995 in Cannes, Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej: www.consilium.europa.eu (dostęp z dnia: 21.12.2013). Dyrektywa z 30 czerwca 1997 roku w sprawie koordynacji określonych przepisów prawa, ustawodawstwa lub działań administracyjnych w państwach członkowskich w zakresie emisji programów telewizyjnych stanowiła rozszerzenie dyrektywy Rady Europejskiej z 1989 roku, a jej zadaniem miało stać się wsparcie rozwoju europejskiej twórczości audiowizualnej, poszanowanie wolności słowa, ochrona konsumenta i widza, ograniczenie czasu nadawania reklam, określenie zasad ochrony widzów nieletnich. *Dyrektywa 97/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 czerwca 1997 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG, w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 21.12.2013).

jeszcze Konwencji Dublińskiej ws. Azylu z 1990 roku. Kilka dni po zakończeniu szczytu przywódców Piętnastki, doszło natomiast w Brukseli do spotkania ministrów spraw wewnętrznych siedmiu państw-sygnatariuszy Układu z Schengen, podczas którego podjęto decyzję o zakończeniu okresu próbnego strefy bez granic i pełnym wprowadzeniu postanowień układu w dniu 1 lipca 1995 roku. Rozwiązanie nie zadowalało Francji, która nadal miała obiekcje odnośnie do zabezpieczenia „przestrzeni Schengen” i uzyskała nieformalną zgodę na przedłużenie do końca roku kontroli osób na swoich granicach⁷³.

Podczas kolejnego szczytu Unii Europejskiej, który miał miejsce w Madrycie w dniach 15–16 grudnia 1995 roku, Rada – w ramach III filaru – postanowiła skupić się na zagadnieniach dotyczących zwalczania terroryzmu, przestępczości narkotykowej, imigracji i azylu, rasizmu i ksenofobii, ochrony granic zewnętrznych i współpracy sądowej. Podczas spotkania przedstawiono także raport dotyczący zagadnień terroryzmu międzynarodowego, których rozwój stał się przedmiotem nieformalnego spotkania ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych 14 października 1995 roku w La Gomera (załącznik III deklaracji końcowej), oraz raport Komisji Konsultacyjnej ds. rasizmu i ksenofobii, której powołanie postulował w trakcie szczytu na Korfu tandem francusko-niemiecki. Wnioski, jakie Komisja wysnuła (załącznik IV), zawierały stwierdzenie o konieczności powołania instytucji monitorującej zagadnienia związane z rasizmem i ksenofobią, których problem stał się tematem czterech spotkań prowadzonych w ramach Komisji, oraz zobowiązała się do opracowania szczegółowych zadań instytucji do kolejnego szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 1996 roku⁷⁴.

Liderzy Francji i Niemiec byli jednak zdania, iż prace dotyczące III filaru Unii Europejskiej są prowadzone bardzo opieszale, stąd podczas dwustronnego spotkania w Baden-Baden 6 grudnia 1995 roku prezydent Jacques Chirac i kanclerz Helmut Kohl, wystosowali wspólny list do przewodniczącego Rady Europejskiej Felipe Gonzáleza, w którym zawarli propozycję rozszerzenia współpracy państw w kwestiach dotyczących problemów azylantów i imigrantów⁷⁵. Sprawy te miały stać się następnie tematem negocjacji prowadzonych

⁷³ P. Kasznia, *Francja będzie kontrolować*, „Rzeczpospolita” z 30.06.1995.

⁷⁴ *Europäischer Rat Madrid, 15.–16. Dezember 1995, Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej: www.consilium.europa.eu (dostęp z dnia: 19.12.2013).

⁷⁵ *Letter of 6 December 1995 from the President of the French Republic, Jacques Chirac, and the Chancellor of the Federal Republic of Germany, Helmut Kohl*,

przez przywódców państw podczas mającego nastąpić za kilka dni szczytu w Madrycie. W liście, w którym sprawy wewnętrzne znalazły się obok zagadnień związanych ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa, przedstawiono najważniejsze pola współpracy mające zapewnić mieszkańcom bezpieczeństwo – walkę z terroryzmem, międzynarodową zorganizowaną przestępczością i narkotykami⁷⁶.

Koncepcja francusko-niemieckiego duetu została wzięta pod uwagę w trakcie szczytu głów państw i szefów rządów w stolicy Hiszpanii, gdzie wyrażono nadzieję, że w trakcie mającego nastąpić w 1996 roku prezydencji Włoch i Irlandii uda się wypracować wspólny program odnoszący się do polityki wewnętrznej UE. Nad jego opracowaniem miały pracować zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja Europejska, Europol oraz Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Uzależnień. Priorytetem miało stać się nawiązanie współpracy z krajami Ameryki Środkowej, koordynacja działań związanych z ekstradycją, pomocą prawną, a także ze zwalczaniem nielegalnej imigracji i podziałem kosztów zależnych od utrzymywania uchodźców wojennych⁷⁷.

Kolejne decyzje w sprawie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zdecydowano się podjąć w trakcie Konferencji Międzyrządowej opracowującej nowy traktat, która rozpoczęła się w Turynie 29 marca 1996 roku. Kwestie związane z III filarem stanowiły jeden z ważniejszych tematów omawianych podczas trwającego ponad rok kongresu, stąd już we wnioskach prezydencji przedstawionych podczas szczytu inauguracyjnego w Turynie postawiono je na miejscu pierwszym. Powodem tego było założenie, iż obywatele stanowią najważniejszą część Wspólnoty, a ich bezpieczeństwo, prawa i potrzeby powinny stanowić priorytet dla wszystkich unijnych instytucji. W konkluzjach przedstawionych w trakcie sesji inauguracyjnej zapisano, iż reprezentanci państw biorący udział w konferencji powinni zająć się takimi sprawami jak:

- 1) stworzenie nowych metod i instrumentów dla realizacji opracowanych wcześniej założeń;

„White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference”, Vol. II. Strona internetowa Parlamentu Europejskiego: http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-fr_en.htm, cyt. dalej: www.europarl.europa.eu (dostęp z dnia: 19.12.2013).

⁷⁶ Tamże.

⁷⁷ *Informacja na temat szczytu Unii Europejskiej w Madrycie (15–16 grudnia 1995 r.)*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 19.12.2013).

- 2) stworzenie skutecznej ochrony mieszkańców Wspólnoty przed aktami agresji (terroryzm i handel narkotykami);
- 3) sporządzenie jednolitej polityki wizowej, azylowej oraz imigracyjnej;
- 4) określenie kompetencji narodowych organów sądowniczych i ustawodawczych nad instytucjami UE w zakresie polityki wewnętrznej i sprawiedliwości⁷⁸.

Nadzieje, jakie wiązano z pracami prowadzonymi w trakcie Konferencji Międzyrządowej opracowującej nowy tekst traktatu o Unii Europejskiej, były ogromne. Jednak zagadnienia odnoszące się do III filaru omawiano już w ramach Grupy Refleksyjnej, której powołanie postulowała Rada Europejska podczas szczytu na Korfu w czerwcu 1994 roku. Panel ekspertów obradujących pod przewodnictwem hiszpańskiego ministra Carlosa Westendorp y Cabeza rozpoczął swoją pracę 2 czerwca 1996 roku w Messynie, 5 grudnia 1996 roku zaprezentował zaś gotowy raport, w którym przedstawiono najważniejsze – zdaniem grona – kręgi zainteresowań, które powinny zostać omówione w trakcie trwania Konferencji Międzyrządowej. W dokumencie podkreślono, że tak jak bezpieczeństwo jest nadal domeną suwerennych państw, tak zbrodnie i przestępstwa nie znają granic. Stąd konieczne jest zwiększenie zdolności Unii do zwalczania takich zagrożeń jak terroryzm, przemyt narkotyków, pranie brudnych pieniędzy i innych form przestępczości zorganizowanej. Instrumentem ich zwalczania miały stać się działania samej Unii, jak i państw członkowskich między sobą⁷⁹. Z raportu wynikał także wniosek, że działania dotychczas prowadzone w sferze III filaru są niewystarczające.

Już w miesiąc po rozpoczęciu międzyrządowego kongresu, w trakcie spotkania szefów dyplomacji państw Piętnastki proponowano, iż zagadnienia związane ze sprawami wewnętrznymi i sprawiedliwością powinny uzyskać miano „wspólnotowych”. W maju 1996 roku stwierdzono natomiast, iż wspólną polityką objęte zostać powinny kwestie imigracyjne, azylu i wiz. Sugestie reprezentantów krajów członkowskich zostały następnie uwzględnione w konkluzjach prezydencji Republiki Włoch, które zaprezentowano 17 czerwca 1996 roku, a projekty niemiecko-francuskie odnoszące się do III filaru

⁷⁸ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Turynie. Wnioski prezydencji*, tamże.

⁷⁹ *Report by the Reflection Group: A Strategy for Europe (Brussels, 5 December 1995)*, strona internetowa Parlamentu Europejskiego: www.europarl.europa.eu (dostęp z dnia: 19.12.2013).

zostały wykorzystane w trakcie szczytu głów państw i szefów rządów we Florencji w dniach 21–22 czerwca 1996 roku. Podczas spotkania – które rozpoczęło się w dość nieprzyjemnej atmosferze, bowiem Zjednoczone Królestwo przez kilka wcześniejszych tygodni unikało współpracy z pozostałymi państwami członkowskimi po tym jak Komisja Europejska nałożyła blokadę na brytyjskie mięso ze względu na rozwijającą się w owym czasie „chorobę wściekłych krów”⁸⁰ – podjęto decyzję o powołaniu Europejskiego Urzędu Monitoringu Rasizmu i Ksenofobii, którego orędownikami były Paryż i Bonn. Kwestie odnoszące się do funkcjonowania i źródeł utrzymywania tego urzędu miano opracować w nadchodzących miesiącach. Komisja Europejska została także zobowiązana do intensyfikacji współpracy z największymi krajami-producentami środków odurzających w Ameryce Łacińskiej, w Europie Wschodniej i w Rosji. Sukcesem zakończyło się również zaangażowanie tandemu w sprawę powołania Europejskiego Urzędu Policji, ponieważ kraje należące do UE podjęły decyzję o nadaniu Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości prawa do wstępnego rozstrzygnięcia kwestii związanych z interpretacją Konwencji tej instytucji⁸¹.

Temat wspólnej polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej był kontynuowany podczas irlandzkiej prezydencji w drugim półroczu 1996 roku, co zostało zapowiedziane już w trakcie spotkania florenckiego. W dniach 16–17 lipca 1996 roku odbyło się spotkanie ministrów spraw zagranicznych UE, na którym powtórzony został postulat przesunięcia owych zagadnień w obręb zainteresowania I filaru. III filar miałby zajmować się wyłącznie problematyką zorganizowanej przestępczości, handlu narkotykami, sprawami rasizmu i ksenofobii. Dyskusje nad przeniesieniem zagadnień polityki imigracyjnej do I filaru trwały przez cały okres irlandzkiego przywództwa. Jako kompromis postanowiono przyjąć formułę rzeczywistego oddelegowania spraw imigracyjnych pod jurysdykcję I filaru oraz powołania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Takie rozumienie zostało powtórzone podczas dublińskiego szczytu w dniach 13–14 grudnia 1996 roku. W trakcie spotkania Rady Europejskiej podkreślono istotę rozwijania i ciągłego umacniania Unii Europejskiej, zdecydowano więc o jak najszybszym ratyfikowaniu przez Piętnastkę konwencji

⁸⁰ Sprawa rozwoju choroby gąbczastego zwyrodnienia mózgu (BSE) stała się także jednym z tematów omawianych w trakcie spotkania.

⁸¹ *Informacja na temat szczytu Unii Europejskiej we Florencji (21–22 czerwca 1996 r.)*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 22.12.2013).

o Europolu, co miało nastąpić najpóźniej do końca kolejnego roku. Szefowie państw i rządów podkreślili, że powołanie Europolu będzie pierwszym krokiem do zbudowania bezpiecznej Europy, jednak w dalszej kolejności należy skupić się na kwestiach związanych z harmonizacją prawa, zwiększeniem współpracy między instytucjami kontrolującymi przemyt narkotyków, wprowadzeniem dyrektywy dotyczącej tzw. prania brudnych pieniędzy oraz na rozwijaniu dialogu z krajami Ameryki Łacińskiej, Europy Środkowo-Wschodniej i Rosji. Wszystkie te elementy, w szczególności zaś kwestia powołania Europolu stanowiły wyraz niemiecko-francuskich aspiracji, bowiem to właśnie tandem tych dwóch państw uważał powołanie europejskiej policji za konieczność⁸². Republika Federalna, dla której kwestia stworzenia Europolu stałaby się ukończeniem drogi do osiągnięcia europejskiego bezpieczeństwa i spełnieniem własnych aspiracji, miała nadzieję, że mimo problemów i braku zaangażowania ze strony pozostałej trzynastki państw, uda się wypracować wspólną platformę współpracy policji⁸³.

Podczas spotkania, Rada Europejska zwróciła także uwagę na francusko-brytyjską propozycję stworzenia, przy pomocy opracowanego przez Wspólnotę w 1990 roku Programu Pomocy Technicznej dla Wspólnoty Niepodległych Państw (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*, TACIS), metod niesienia pomocy państwom Azji Środkowej w walce z produkcją i transportem narkotyków. Ponadto, zaakcentowano konieczność utworzenia grupy na wysokim szczeblu, której zadaniem stałoby się opracowanie wszelkich aspektów walki z międzynarodową przestępczością. Wyniki jej prac, opublikowane najpóźniej do kwietnia 1997 roku, miały zaś doprowadzić do zmian w obowiązujących traktatach⁸⁴.

Sukces związany z powołaniem obszaru bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości oraz zbliżający się finał ratyfikacji i wejścia w życie konwencji dotyczącej Europejskiego Urzędu Policji z pewnością związany był z francusko-niemieckim zaangażowaniem. Jego wyrazem była zarówno wspólna deklaracja podpisana podczas szczytu obu państw w dniu 9 grudnia 1996 roku,

⁸² *Erfolgsloser Fahnder*, „Der Spiegel” z 09.12.1996.

⁸³ *Des Kanzlers Illusionen*, tamże z 10.03.1997.

⁸⁴ *Informacja na temat szczytu Unii Europejskiej w Dublinie (13–14 grudnia 1996 r.)*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 22.12.2013).

jak i wystosowany w tym dniu list do premiera Irlandii Johna Brutona, w treści którego zaprezentowano zagadnienia odnoszące się do realizacji bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz zmian instytucjonalnych w ramach Wspólnoty⁸⁵.

Rok 1996 stał się okresem przełomowym dla zagadnień związanych z wymiarem sprawiedliwości i polityką wewnętrzną Unii Europejskiej. Wówczas bowiem podpisano porozumienie o ekstradycji, wyrażono zgodę na stworzenie odpowiednich regulacji prawnych odnoszących się do Europolu przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, podjęto decyzje dotyczące zasad finansowania III filaru i wynikających z niego kwestii walki z przestępczością zorganizowaną, handlem środkami odurzającymi oraz zwalczaniem rasizmu i ksenofobii. Ten ostatni element okazał się dla państw członkowskich na tyle istotny, iż w trakcie spotkania Rady 23 lipca 1996 roku podjęto decyzję, iż rok 1997 będzie nosić miano Europejskiego Roku przeciwko Rasizmowi. Jego podstawowym celem miało stać się opracowanie i przyjęcie przez Komisję Europejską nowego prawa oraz dyrektyw, które musiałyby zostać wdrożone w dziedzinie przeciwdziałania dyskryminacji⁸⁶.

Dla niemiecko-francuskiego motoru były to ważne osiągnięcia, bowiem oba państwa czuły się odpowiedzialne za rozwiązanie kwestii tak nielegalnych imigrantów, jak i politycznych uciekinierów. Zaangażowanie w sprawy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym zostało podkreślone podczas 68. szczytu obu państw 9 grudnia 1996 roku. Wprawdzie najważniejszym tematem spotkania stała się współpraca w ramach Francusko-Niemieckiej Rady Bezpieczeństwa i Obrony, jednak kwestie azylu, imigracji i przemytu narkotyków również znalazły swoje miejsce w harmonogramie odbywającego się w Norymberdze szczytu⁸⁷. Podczas konferencji prasowej zorganizowanej na zakończenie

⁸⁵ *Gemeinsame Botschaft von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl und dem Präsidenten der Französischen Republik, Jacques Chirac, an den amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates und Ministerpräsidenten von Irland, John Bruton*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 11.12.1996, s. 1106–1107.

⁸⁶ Szerzej na temat polityki antyrasistowskiej w Unii Europejskiej: C. Ruzza, *Anti-racism and Eu-institutions*, „Journal of European Integration”, nr 2, 2000, s. 145–171.

⁸⁷ *Accords de Nüremberg: adoption d'un concept franco-allemand en matière de sécurité et de défense du 9 décembre 1996*, strona internetowa forum

dwustronnego spotkania, prezydent Chirac i kanclerz Kohl podkreślali, że sprawą najwyższej wagi jest rozwiązanie problemu prawa do nadawania azylu osobom aktywnym politycznie, kwestia walki z handlem środkami odurzającymi, a także intensyfikacja współpracy policji poszczególnych krajów UE. Szef rządu federalnego uznał, że niezmiennie istotnym zadaniem będzie przekonanie mieszkańców Wspólnoty, iż „likwidacja granic nie oznaczać będzie zwycięstwa przestępców” – przeciwnie, powinna przynieść zwiększone bezpieczeństwo. Obaj politycy podkreślali jednak, że by je osiągnąć konieczna jest wytężona współpraca w zwalczaniu prania brudnych pieniędzy, walki z mafią i przemytem narkotyków, a regulacja tych punktów powinna stać się częścią nowego traktatu reformującego⁸⁸.

Na przełomie lat 1996/1997 duet Paryża i Berlina w sferze rozwoju WSiSW postanowili wesprzeć Włochi. Stąd też ministrowie spraw zagranicznych Republiki Federalnej i Włoch podpisali 21 lutego 1997 roku wspólny apel, w którym zażądali jak najszybszego wyposażenia Europejskiego Urzędu Policji w zdolności działania operacyjnego. Ponadto Klaus Kinkel i Lamberto Dini wyrazili opinię o konieczności współpracy w dziedzinach związanych z polityką imigracyjną, prawem karnym i azylowym wynikającym z walki z przestępczością zorganizowaną oraz podkreślili znaczenie, jakie w zreformowanym Traktacie o Unii Europejskiej powinny uzyskać sprawy związane ze swobodnym przepływem osób wewnątrz Wspólnoty i regulacje odnoszące się do współpracy państw w III filarze⁸⁹.

Propozycje duetu francusko-niemieckiego, wspartego w pierwszej połowie 1997 roku przez administrację rzymską, znalazły swoje miejsce w traktacie reformującym. Jego ostateczny kształt przyjęty został podczas spotkania Rady Europejskiej w Amsterdamie w połowie czerwca 1997 roku. Na kilka dni przed szczytem, 13 czerwca 1997 roku, przywódcy Francji i Niemiec zgromadzili

francusko-niemieckiego: www.leforum.de; *68ème Sommet franco-allemand à Nüremberg (9 décembre 1996) – Conférence de presse conjointe*, strona internetowa portalu francusko-niemieckiego: www.france-allemande.fr (dostęp z dnia: 22.12.2013); H. de Bresson, P.-A. Delhommais, *Bonn et Paris se mobilisent pour dégripper le moteur européen*, „Le Monde” z 10.12.1996.

⁸⁸ *68ème Sommet franco-allemand à Nüremberg (9 décembre 1996) – Conférence de presse conjointe*, strona internetowa portalu francusko-niemieckiego: www.france-allemande.fr (dostęp z dnia: 21.12.2013).

⁸⁹ W. Weidenfeld, *Amsterdam in der Analyse*, Gütersloh 1998, s. 259.

się w Poitiers, gdzie dyskutowali nad planowanymi zmianami w dokumencie zmieniającym funkcjonowanie Unii. Prezydent Chirac i kanclerz Kohl doszli do wniosku, iż Europa przeżywa bardzo intensywny okres w swej historii, ale „oczy wszystkich zwrócone są na tandem francusko-niemiecki”, którego odpowiedzialność za przyszłość kontynentu jest w ostatnich latach większa niż kiedykolwiek. Stąd, jeszcze przed rozpoczęciem posiedzenia Rady Europejskiej w Amsterdamie, konieczne jest wypracowanie wspólnej linii we wszystkich z trzech filarach UE⁹⁰.

Szczyt liderów państw Piętnastki kończący trwającą wiele miesięcy Konferencję Międzyrządową, zaaprobował w dniach 16–17 czerwca 1997 roku w Amsterdamie dokument, który miał stać się nowym kodeksem dla państw członkowskich Unii Europejskiej. W akcie, który został ostatecznie podpisany 2 października 1997 roku zdecydowano się powołać obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Większość zapisów znajdujących się dotychczas w granicach III filaru – głównie te, które nie wzbudzały dużych nieporozumień pomiędzy krajami członkowskimi i mogły zostać przesunięte na poziom unijny – zostało przeniesionych do I filaru, co oznaczało ich „uwspólnotowanie”. Dotyczyło to polityki azylowej, imigracyjnej i wizowej, swobody poruszania się na terenie UE oraz kooperacji sądowej w dziedzinie cywilnej i handlowej.

W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską nie przewidywano zjednoczenia w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Jednak z upływem czasu stało się jasne, że swoboda przemieszczania powinna wiązać się z zapewnieniem każdemu takiej samej ochrony i jednakowego dostępu do wymiaru sprawiedliwości na całym obszarze Unii Europejskiej. Dlatego też dzięki wprowadzaniu poprawek do pierwotnego tekstu traktatów założycielskich, na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego, Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu Amsterdamskiego, stopniowo rozpoczęto budowę obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Traktat z Amsterdamu wprowadził zmiany w art. F Traktatu ustanawiającego Unię Europejską (art. 6 TA), zapisując w ust. 1, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw

⁹⁰ 69ème Sommet franco-allemand à Poitiers (13 juin 1997) – *Conférence de presse conjointe*, strona internetowa portalu francusko-niemieckiego: www.france-allemande.fr (dostęp z dnia: 22.12.2013).

Członkowskich”⁹¹. Zgodnie z tym rozumieniem, dokument inicjował rozwój w obszarze odnoszącym się do kooperacji policji i sądów w sprawach karnych. Tytuł VI Traktatu o Unii Europejskiej „Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych” nadawał nowy kształt III filarowi UE. Zgodnie z art. 29 celem Unii stało się zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, co miało zostać osiągnięte za pomocą wspólnych działań podejmowanych przez kraje członkowskie w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, a także dzięki zapobieganiu i zwalczaniu rasizmu i ksenofobii. Dzięki wzmożonej współpracy policji, organów celnych, sądowych i innych, jak i przy pomocy Europolu oraz ciągłego zbliżania regulacji karnych państw członkowskich miano osiągnąć cele związane ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej, terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw wobec nieletnich, nielegalnego handlu narkotykami i bronią, korupcji oraz nadużyć finansowych⁹². W dalszych artykułach zdecydowano się natomiast opisać m.in. zakres wspólnych działań w dziedzinie współpracy policyjnej i kooperacji za pośrednictwem Europolu (art. 30), wspólne działania w obrębie współpracy sądowej w sprawach karnych (art. 31), koordynację współpracy jednostek administracyjnych krajów UE oraz rolę Rady w III filarze (art. 34), zasady orzekania Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, (art. 35), konieczność powołania Komitetu Koordynacyjnego, służącego pomocą Radzie (art. 36), rolę Parlamentu Europejskiego w ramach WSiSW (art. 39), konieczność powołania wzmocnionej współpracy pomiędzy krajami Wspólnoty odnoszącej się do zagadnień polityki bezpieczeństwa wewnętrznego i umożliwiającej powstanie „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (art. 40) oraz sposoby finansowania wydatków administracyjnych i operacyjnych (art. 41).

⁹¹ Treść artykułów opisano na podstawie Traktatu z Amsterdamu, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 22.12.2013).

⁹² Sposobem na realizację tych celów miało stać się wykorzystanie różnych aktów prawnych – wspólnych stanowisk, decyzji ramowych, decyzji i konwencji. A. Potyrała, *Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne Unii Europejskiej – od Traktatu z Maastricht do Traktatu Lizbońskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 1, Poznań 2007, s. 129–130.

Ponadto do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę dołączono „Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej”, który zawierał stwierdzenie, iż od momentu wejścia traktatu w życie współpraca jest prowadzona w ramach prawnych i instytucjonalnych Unii Europejskiej oraz z poszanowaniem stosownych postanowień TUE i TWE, a także iż zapisy dorobku z Schengen nie obowiązują na terenie Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, są zaś wiążące dla Islandii i Norwegii, które 19 grudnia 1996 roku podpisały w Luksemburgu stosowne porozumienie⁹³.

Najważniejsze postanowienia odnoszące się do spraw azylu i imigracji zapisane zostały natomiast w dziewięciu artykułach Części Trzeciej dokumentu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w Tytule IV⁹⁴. Jego nazwa „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób” wskazywała na główne obszary zainteresowania państw członkowskich w tej dziedzinie, zaś umiejscowienie w TWE podkreślało, iż zagadnienia te znajdują się w obszarze współpracy Wspólnoty i jej I filaru.

Art. 61 zawierał wskazówki odnoszące się do powołania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – zawarto w nim informacje, iż w okresie pięciu lat od wejścia dokumentu w życie, Rada Unii Europejskiej przyjmie środki gwarantujące bezpieczeństwo i swobodny przepływ osób, służące zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, chroniące prawa obywateli krajów nienależących do Wspólnoty, regulujące współpracę policyjną i sądową w sprawach cywilnych oraz karnych, a także wspierające współpracę administracyjną Piętnastki.

Celem realizacji tych postanowień w art. 62 Rada uznała, że w pięcioletnim okresie przejściowym, zostaną wprowadzone w życie postanowienia gwarantujące swobodę przekraczania granic wewnętrznych Unii osobom będącym obywatelami któregoś z państw członkowskich, natomiast obywatele państw nienależących do UE będą mogli ubiegać się o trzymiesięczne wizy, jednolite dla całego obszaru Wspólnoty. Zapisy art. 63 odnosiły się do kwestii azylu, art. 64

⁹³ *Agreement concluded by the Council of the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the latter's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis*, „Official Journal of the European Communities” z 20.01.2000, strona internetowa Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=470> (dostęp z dnia: 19.12.2013).

⁹⁴ Był to dawny Tytuł IIIa Traktatu z Maastricht.

podkreślał natomiast znaczenie polityk poszczególnych państw członkowskich związanych z utrzymaniem porządku publicznego i ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego. Odnośnie do współpracy sądowej w sprawach cywilnych art. 65 Traktatu Amsterdamskiego wprowadzał zapis o uproszczeniu systemu transgranicznego dostarczania aktów sądowych i innych, współpracy i wzajemnego uznawania wyroków, a także kooperacji celem zmniejszania przeszkód w porządkach prawnych poszczególnych krajów. Kwestie podejmowania decyzji w ramach tego filaru opisano natomiast w art. 67. Zgodnie z jego literą w okresie pierwszych pięciu lat od momentu wejścia w życie dokumentu amsterdamskiego decyzje miały być podejmowane przez Radę Unii Europejskiej na zasadzie jednomyślności na wniosek Komisji lub z inicjatywy któregoś z państw, jednak po wcześniejszej konsultacji z Parlamentem Europejskim. Po upływie tego okresu najwyższymi kompetencjami miała dysponować zaś Komisja, władna analizować wszystkie żądania członków Wspólnoty o przedłożenie wniosków Radzie. W dalszej kolejności Rada, po wcześniejszym zaciągnięciu opinii Parlamentu, miała podejmować jednomyślnie decyzje związane z zakresem wspólnotowych przedsięwzięć podejmowanych w ramach Tytułu IV traktatu. Art. 68 rozwiązywał kwestie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i jego roli w ramach polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej, a art. 69 podkreślał, iż zapisy Tytułu IV odnoszą się do wszystkich państw członkowskich za wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii – stosowne protokoły zostały dołączone do dokumentu podpisanego w Amsterdamie. Oprócz wymienionych artykułów kwestie związane z polityką azylową regulowały także „Protokół w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej” oraz „Protokół w sprawie stosunków zewnętrznych państw członkowskich dotyczących przekraczania zewnętrznych granic”⁹⁵.

Kwestia polityki azylowej należała do istotniejszych uregulowań w ramach WSiSW. Choć kooperacja w tym zakresie istniała już wcześniej, to funkcjonowała na zasadach tymczasowych, poza oficjalną strukturą prawa europejskiego.

⁹⁵ Więcej na temat postanowień zawartych w Traktacie Amsterdamskim zob.: W. Schönfelder, R. Silberberg, *Auf dem Weg zum Ziel. Die Ergebnisse des Vertrags von Amsterdam*, „Internationale Politik”, nr 11, 1997, s. 18–24; R. Rupprecht, *Justiz und Inneres nach dem Amsterdamer Vertrag*, „Integration”, nr 4, 1997; P.-Ch. Müller-Graff, *Justiz und Inneres nach Amsterdam – die Neuerungen in erster und dritter Säule*, tamże, s. 271–285; H.-J. Lange, *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1999, s. 187 i n.

Dopiero Traktat z Maastricht wprowadził pierwsze normy, niemniej propozycje nie były dla krajów członkowskich zobowiązujące i ostatecznie nie zostały wprowadzone w życie. Traktat z Amsterdamu, który jako pierwszy przewidywał przekazywanie spraw do Sądu Europejskiego, zmienił postrzeganie spraw azylowych. W tekście dokumentu stwierdzono, że jurysdykcja pozostaje wewnętrzną sprawą poszczególnych krajów członkowskich, instrumenty prawne są wiążące, ale państwa członkowskie mają prawo je zastąpić własnymi prawami. Stało się to analogiczne z wdrażaniem dyrektyw Trybunału Sprawiedliwości, chociaż prawo dotyczące policji i współpracy sądowniczej ograniczono do międzyrządowych, a nie ponadnarodowych ram. Traktat z Amsterdamu stanowił także ewolucję we współpracy w prawie karnym dostarczając podstawy do dynamicznego podejścia do prawa karnego Unii Europejskiej.

Osiągnięcia szczytu amsterdamskiego, choć istotne z punktu widzenia przyszłości Wspólnoty, nie do końca odpowiadały francuskim i niemieckim interesom⁹⁶. Oba państwa inaczej wyobrażały sobie reformę instytucjonalną UE⁹⁷, jednak ustalenia z dziedziny polityki bezpieczeństwa wewnętrznego zostały przyjęte z zadowoleniem. Artykuły odnoszące się do współpracy policyjnej, sądowej, kooperacji w zakresie zapobiegania przestępstwom oraz rozszerzenie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości na akty III filaru spotkały się z przychylnym nastawieniem Paryża i Berlina. Minister spraw zagranicznych RFN Klaus Kinkel przedstawił bardzo optymistyczną ocenę osiągnięć w tym wymiarze współpracy. W swoim wystąpieniu stwierdził, iż jest jasne, że zwiększające się na terenie Europy zagrożenie zorganizowaną przestępczością mafii narkotykowych i wzrost terroryzmu międzynarodowego uda się przezwyciężyć jedynie poprzez intensyfikację współpracy. Stąd tak duże znaczenie, jego zdaniem, miało mieć wzmocnienie funkcji Europolu, przeniesienie kooperacji w obrębie *acquis* Schengen w ramy instytucjonalne UE oraz stworzenie podstaw dla wspólnych działań w obrębie polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej. Szef *Auswärtiges Amt* uwypuklił także znaczenie, jakie te reformy przyniosą

⁹⁶ Szczególnie V Republika wyrażała przekonanie, że Traktat Amsterdamski nie spełnił jej oczekiwań. S. Parzymies, *Traktat Amsterdamski o UE*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3, 1997, s. 9–10, s. 22.

⁹⁷ Francuski minister ds. europejskich Pierre Moscovici przyznał wręcz, że prace nad reformą instytucji unijnych zakończyły się fiaskiem. *Paris veut l'euro „à temps” et une „Europe-puissance”. Un entretien avec Pierre Moscovici*, „Le Monde” z 10.09.1997.

niemieckiemu budżetowi, przyczyniając się do ograniczenia wydatków społecznych na rzecz obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terenie Unii Europejskiej⁹⁸. Także francuski minister ds. europejskich nie krył zadowolenia z ustaleń dotyczących polityki bezpieczeństwa wewnętrznego podkreślając, że Unia znajduje się w fazie przemian i potrzebuje skutecznej strategii we wszystkich filarach współpracy. Pierre Moscovici nie bał się wprowadzić przyznać, że zapisy odnoszące się do pozostałych obszarów, szczególnie zmian instytucjonalnych, poniosły porażkę, ale podkreślał, że w dziedzinie WSiSW osiągnięto konsensus⁹⁹.

Optymistyczne opinie obu ministrów odnoszące się do zapisów Traktatu z Amsterdamu w wymiarze sprawiedliwości i polityki wewnętrznej nie zmieniły faktu, że – mimo wcześniejszych dwustronnych konsultacji w Poitiers – Francja i Niemcy miały w wielu przypadkach rozbieżne zdanie na temat założeń zawartych w dokumencie. Obserwatorzy europejskiej sceny politycznej podkreślali, iż nieporozumienia na linii Paryż–Bonn mogą doprowadzić do osłabienia procesu unifikacji i wystawić na próbę relację sąsiadów znad Renu¹⁰⁰. Warto jednak zauważyć, że szczyt amsterdamski odbywał się w nowej dla Francji konfiguracji politycznej – po rozwiązaniu francuskiego parlamentu przez prezydenta Jacquesa Chiraca na wiosnę 1997 roku, partie prawicowe straciły większość głosów w Zgromadzeniu Parlamentarnym, a władzę przejęli socjaliści na czele z premierem Lionelem Jospinem, który był nieznaną postacią na europejskiej scenie politycznej. Objęcie fotela szefa rządu na dwa tygodnie przed spotkaniem Rady Europejskiej, nikła znajomość z kanclerzem Kohlem, a przede wszystkim fakt, że Jospin nie uczestniczył w procesie opracowywania traktatu reformującego, doprowadziło do powstania silnych nieporozumień

⁹⁸ „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 01.07.1997, s. 632.

⁹⁹ H. de Bresson, *Monnaie unique, élargissement: l'Union en phase de mutation*, „Le Monde” z 16.04.1998.

¹⁰⁰ P. van Ham, *Europe's precarious centre: Franco-German co-operation and the CFSP*, „European Security”, nr 2, 2001, s. 4; Ph. Lemaître, *La cohésion franco-allemande est fragilisée*, „Le Monde” z 18.06.1997; L. Delattre, D. Vernet, *Le sommet d'Amsterdam a souligné les divergences franco-allemandes. Les difficultés économiques et les aléas électoraux dans les deux pays compliquent la définition de positions communes. Avec l'arrivée des socialistes au pouvoir à Paris, une clarification apparaît d'autant plus nécessaire*, tamże z 20.06.1997.

między sąsiadami i odbiło się niekorzystnie na przebiegu prac przywódców Piętnastki¹⁰¹.

Amsterdamskie spotkanie pokazało, iż duet francusko-niemiecki, mimo obopólnych chęci i motywacji, nie zawsze jest w stanie dojść do porozumienia. Niemniej oba państwa nie mogły sobie pozwolić na opóźnienia związane z różnicą zdań między nimi w obrębie kwestii instytucjonalnych. Przywódcy Francji i Niemiec zdawali sobie sprawę, że mimo rozbieżności są w stanie porozumieć się w mniej kontrowersyjnych, choć istotnych z punktu widzenia mieszkańców Europy, sprawach. Dlatego też w trakcie spotkań na szczycie podkreślali znaczenie dwustronnej kooperacji dla przyszłości wszystkich wymiarów integracji¹⁰².

3. Współpraca po podpisaniu Traktatu Amsterdamskiego

Podpisanie Traktatu Amsterdamskiego w znacznym stopniu przyspieszyło prace nad budową obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na terenie piętnastu państw członkowskich Unii Europejskiej. Porozumienia parafowane w latach wcześniejszych kolejno zaczęły wchodzić w życie. Zawarta 15 czerwca 1990 roku Konwencja Dublińska zaczęła obowiązywać na terenie dwunastu krajów w dniu 1 września 1997 roku, miesiąc później weszła w życie na terenie Austrii i Szwecji, zaś 1 stycznia 1998 roku na terytorium Finlandii. Stała się ona kamieniem milowym na drodze do stworzenia efektywnych wspólnotowych mechanizmów w celu rozwiązania problemów obywateli państw trzecich szukających azylu na terenie UE – wzrastająca z każdym rokiem liczba obcokrajowców zamieszkujących Unię Europejską wymagała bowiem opracowania efektywnej polityki dotyczącej przyznawania azylu¹⁰³. Dla Francji i Niemiec implementacja postanowień z Schengen stała się impulsem do wzmocnienia dwustronnej współpracy – zgodnie z uchwałami zawartymi w konwencji z 1990 roku państwa strefy bez granic mogły pogłębiać kooperację w ramach współpracy organów ścigania. Dlatego też w dniu 9 października

¹⁰¹ P. Moscovici, *L'Europe, une puissance dans la mondialisation*, Paris 2001, s. 108–109.

¹⁰² *Avec Gerhard Schröder, l'emploi devient aussi une priorité pour l'Union européenne*, „Le Monde” z 27.10.1998.

¹⁰³ W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku obywatele państw trzecich stanowili 4,8% wszystkich mieszkańców Piętnastki. S. Angenendt (ed.), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Bonn 1999, s. 13.

1997 roku oba państwa podpisały w Mondorf deklarację o ścisłej współpracy policji i straży granicznej na obszarach przygranicznych¹⁰⁴.

Prace nad stworzeniem przestrzeni bezpieczeństwa wewnętrznego kontynuowano przez cały 1998 rok. 29 czerwca 1998 roku Rada UE podjęła w ramach wspólnego działania postanowienie o utworzeniu Europejskiej Sieci Sądowej (*European Judicial Network*, EJN) w celu usprawnienia współpracy sądów krajów Wspólnoty w sprawach karnych oraz w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej, terroryzmu, handlu narkotykami i korupcji. Już 25 września 1998 roku austriacki minister sprawiedliwości Nikolaus Michael, jako przedstawiciel sprawującej w drugim półroczu 1998 roku prezydenturę Republiki Austrii, zainaugurował współpracę państw w ramach Europejskiej Sieci Sądowej, która jako pierwsza ze wszystkich opracowywanych mechanizmów współdziałania stała się całkowicie funkcjonalna. Natomiast kilka dni po wejściu w życie porozumienia powołującego EJN udało się zrealizować sztandarowy projekt Republiki Federalnej Niemiec – 1 października 1998 roku utworzono bowiem Europejski Urząd Policji, którego konwencję ratyfikowano kilka miesięcy wcześniej¹⁰⁵. Pełną zdolność pracy urząd otrzymał dopiero w następnym roku, ale już w trakcie nieformalnego spotkania przywódców europejskich w Pörtschach w dniach 24–25 października 1998 roku debatowano nad jego zadaniami, a także całością wyzwań stojących przed państwami członkowskimi m.in. w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE. Obradujący w austriackim kurorcie premierzy, z których większość wywodziła się z partii lewicowych, w tym także niezaprzysiężony jeszcze na szefa rządu federalnego Gerhard Schröder, doszli wówczas do wniosku, iż należy doprowadzić do sprawnego wprowadzenia w życie zapisów Traktatu Amsterdamskiego¹⁰⁶.

¹⁰⁴ *Rapport sur le projet de loi, adopté par le Sénat autorisant la ratification du Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne portant délimitation de la frontière dans les zones aménagées du Rhin, et sur le loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans l'exercice des missions de police de la navigation sur le secteur franco-allemand du Rhin*, Asssemblée Nationale, Document nr 254 z 09.10.2002.

¹⁰⁵ J. Bielecki, *Kontynentalne FBI*, „Rzeczpospolita” z 02.10.1998.

¹⁰⁶ Ph. Lemaître, *Le sommet de Pörtschach débouche sur de nouvelles priorités européennes*, „Le Monde” z 27.10.1998.

W drugiej połowie 1998 roku Niemcy wspierały także powstanie Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla ds. Azylu i Imigracji, o powołaniu której zdecydowała Rada Unii Europejskiej w trakcie posiedzenia w grudniu 1998 roku. Członkowie grupy – urzędnicy wysokiego szczebla – mieli za zadanie opracować plan dotyczący pomocy państwom udzielającym schronienia uchodźcom, jak i stworzyć strategię działania w stosunku do tych regionów, z których pochodziło najwięcej azylantów (Albania, Afganistan, Irak, Somalia, Maroko, Sri Lanka)¹⁰⁷. Istotne decyzje podjęto podczas wiedeńskiego szczytu Rady Europejskiej w dniach 11–12 grudnia 1998 roku, w trakcie którego potwierdzono zasady przyjęte przez Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską 3 grudnia 1998 roku odnoszące się do zwiększenia kooperacji państw w obrębie spraw wewnętrznych Wspólnoty, które zapisane zostały w Traktacie z Amsterdamu¹⁰⁸.

Po Austriakach pałeczkę przewodnictwa w Unii Europejskiej przejęli Niemcy. Na ich rządy w ramach Wspólnoty czekano z zaciekawieniem, bowiem na czele UE miał stanąć nowy, socjaldemokratyczny kanclerz Gerhard Schröder, którego stanowisko w wielu kwestiach odnoszących się do funkcjonowania Wspólnoty było różne od jego wielkiego poprzednika, Helmuta Kohla. W agendzie zadań skoncentrowano się przede wszystkim na realizacji Unii Gospodarczej i Walutowej, poszerzeniu Wspólnoty o kraje dawnego obozu socjalistycznego i reformach instytucjonalnych¹⁰⁹. Sprawy odnoszące się do budowy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie znalazły się na szczycie listy priorytetów niemieckiej prezydencji, ale także w tym obszarze podjęto szereg istotnych posunięć – zdecydowano o jak najszybszym nadaniu Europolowi szerokich kompetencji, w tym także tych dotyczących walki z produkcją fałszywych pieniędzy (co było szczególnie istotne ze względu na zbliżającą się datę wprowadzenia nowej waluty euro), walki z międzynarodowym terroryzmem (chodziło m.in. o stworzenie wspólnej bazy danych dotyczących

¹⁰⁷ N. Busch, *Die Asyl – und Einwanderungspolitik der EU*, „Archipel. Zeitung des Europäischen Bürgerforums”, nr 67, 1999.

¹⁰⁸ *Plan d'action du CONSEIL et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en oeuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice – Texte adopté par le Conseil justice et affaires intérieures du 3 décembre 1998*, „Journal Officiel des Communautés européennes” z 23.01.1999, s. 1–15.

¹⁰⁹ *Die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 14.01.1999, s. 9–12.

tęgo zagadnienia) oraz określających relacje Europolu z władzą sądowniczą. Dodatkowo podkreślono znaczenie kooperacji transgranicznej państw członkowskich Unii Europejskiej oraz współpracy z krajami, które aspirują do członkostwa w celu wspólnej walki z przestępczością zorganizowaną. W związku z tym Republika Federalna wystąpiła z koncepcją powiększenia zasobów Systemu Informacyjnego Schengen, a także udostępnienia jego zbiorów Europejskiemu Urzędowi Policji. Zwrócono uwagę na konieczność jak najszybszego wejścia w życie postanowień konwencji z Dublina oraz powołania systemu identyfikacji odcisków palców nielegalnych imigrantów oraz azylantów Eurodac¹¹⁰.

Dalsze prace nad wymienionymi zagadnieniami zdecydowano się podjąć podczas spotkań Rady Unii Europejskiej na szczepku ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości – w trakcie pierwszego półrocza 1999 roku skoncentrowano się na sprawach związanych z rosnącym problemem uchodźców oraz wejściem w życie postanowień dotyczących funkcjonowania Europolu. Zdawano sobie sprawę, że kwestia azylantów, którzy na swoją nową ojczyznę najczęściej wybierają kraj między Renem a Odrą, nie może pozostawać jedynie w gestii państwa przyjmującego, gdyż wiąże się to ze zbyt dużymi kosztami dla jego systemu finansowego. Stąd minister spraw wewnętrznych RFN Otto Schily, wyraził przekonanie, że pokrywanie kosztów związanych z przyjmowaniem uciekinierów z państw trzecich musi zostać rozłożone na wszystkie kraje członkowskie¹¹¹. Ponadto skupiono się na zadaniach związanych z budową systemu Eurodac, którego rozwój zaaprobowano podczas szczytu Rady Unii Europejskiej na szczepku ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości w Brukseli dnia 12 marca 1999 roku. Zgodnie z sugestią delegacji niemieckiej ustalono, że odciski palców pobierane będą zarówno od obywateli państw trzecich ubiegających się o azyl (uznano, iż w ramach rutynowej procedury pobierać się będzie odciski palców od wszystkich osób ubiegających się o azyl, które ukończyły 14 lat), jak i tych którzy zostali zatrzymani na terenie UE jako nielegalni imigranci. Uczestnicy spotkania wyrazili także zgodę, aby w ramach Eurodac rozpatrywać sprawy związane z fałszerstwem pieniędzy. Dodatkowo – na wniosek reprezentantów RFN – stwierdzono, iż należy w jak najszybszym

¹¹⁰ I. Wróbel, *Trzeci filar Unii Europejskiej w okresie przewodnictwa Niemiec*, „Przegląd Zachodni”, nr 3, 2000, s. 168–200; M.M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy...*, s. 103.

¹¹¹ M.M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy...*, s. 104.

tempie uchwalić protokół dotyczący przywilejów i immunitetów dla pracowników systemu Eurodac. W trakcie szczytu reprezentacja pod przewodnictwem Otto Schily'ego zaapelowała również do wszystkich państw członkowskich Unii o przyspieszenie prac nad przyjęciem *acquis* Schengen do wspólnotowego porządku prawnego, co wynikało z mającej nastąpić w maju 1999 roku implementacji postanowień Traktatu z Amsterdamu¹¹².

Wysiłki na rzecz ustanowienia wspólnotowego obszaru bezpieczeństwa i sprawiedliwości nabrały tempa wraz ze wzrostem liczby bałkańskich uciekinierów, którzy masowo opuszczali swoje domy z powodu walk, jakie wybuchły na terytorium Jugosławii na wiosnę 1999 roku. Choć pierwsze masowe wysiedlenia Albańczyków przez władze w Belgradzie nastąpiły już w 1998 roku, to uchodźcy z Kosowa szukali schronienia na terenach przygranicznych w Albanii i Macedonii. Jednak naloty sił Paktu Północnoatlantyckiego i ofensywa wojsk na serbskie cele strategiczne, które ostatecznie doprowadziły do zaakceptowania przez prezydenta Slobodana Milosevica porozumienia pokojowego w czerwcu 1999 roku, zwiększyły falę uchodźców w krajach Europy Zachodniej. Z tego też powodu pod niemieckim przewodnictwem zorganizowano kolejne spotkanie Rady UE na szczepku ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, którzy zostali zobowiązani do rozpatrzenia problemu kosowskich uciekinierów. W trakcie szczytu w Luksemburgu, który odbył się 7 kwietnia 1999 roku ustalono, iż wygnańcy powinni zostać tymczasowo zakwaterowani w sąsiedztwie z Kosowem Albanii i innych państwach regionu, tak aby umożliwić im jak najszybszy powrót do domów. Ministrowie obradujący w Luksemburgu zgodzili się także, że należy udzielić wszelkiej pomocy mieszkańcom Kosowa szukającym schronienia poza jego granicami, lecz wyrazili dezaprobatę wobec przyjmowania ich na terenie państw członkowskich UE, co warunkowano obawą o dalszy rozwój konfliktu¹¹³. Ostatecznie, do czasu zakończenia wojny w czerwcu 1999 roku, państwa członkowskie Unii Europejskiej udzieliły schronienia 57 tys. kosowskich uciekinierów oraz zdecydowały o przeznaczeniu środków w wysokości 150 mln euro na pomoc dla nich, oraz kolejnych 100 mln euro dla tych krajów bałkańskich, które udzieliły wsparcia mieszkańcom terenów,

¹¹² *Ratstreffen der EU-Innen- und Justizminister in Brüssel*, strona internetowa Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: http://www.bmi.bund.de/cln_174/DE/VeroeffDokumente/veroeffdokumente_node_ix26032.html (dostęp z dnia: 19.12.2013).

¹¹³ *Ratstreffen der EU-Innen- und Justizminister in Luxemburg*, tamże.

na których toczyły się walki. Decyzję w tej sprawie podjęli szefowie resortów zagranicznych w trakcie spotkania Rady Unii Europejskiej 26 kwietnia 1999 roku, podczas którego zdecydowano również o jak najszybszym przyjęciu dorobku Schengen do porządku prawnego WE¹¹⁴.

1 maja 1999 roku w życie weszły postanowienia zawarte w Traktacie Amsterdamskim wzmacniające federacyjny charakter Unii Europejskiej i nadający jej nowe kompetencje w ramach polityki wizowej, azylowej i migracyjnej, co przez rządzących polityków z Niemiec i Francji zostało przyjęte z aprobatą¹¹⁵. Choć między sąsiadami brakowało porozumienia w sprawach europejskich, państwa nadreńskie były zgodne, że osiągnięcia dokumentu umocniły zarówno III filar UE, jak i ich kooperację. Faktem jest jednak, że ani Francja, ani Republika Federalna nie osiągnęły wszystkich wcześniej założonych celów, a tekst traktatu stanowił kompromis wobec oczekiwań piętnastu krajów członkowskich¹¹⁶. W ostatecznym jego kształcie, w ramach WSiSW zdecydowano, że UE będzie odpowiedzialna za swobodne przemieszczanie się osób po obszarze wspólnotowym (choć prawo do zachowania kontroli granicznych utrzymały Wielka Brytania i Irlandia), celem zagwarantowania bezpieczeństwa mieszkańców zwiększono współpracę policji i wymiaru sprawiedliwości, a w odniesieniu do polityki wizowej ustalono, że w ciągu pięciu lat ustalone zostaną jej założenia.

Ponieważ jego zapisy zaczęły obowiązywać w trakcie niemieckiej prezydentury, politycy RFN czuli się zmotywowani, aby dalej pracować nad intensyfikacją integracji europejskiej. Z satysfakcją przyjęto więc wiadomość o postępującej współpracy we wszystkich aspektach – kanclerz Schröder postawił sobie za punkt honoru pracę nad implementacją przepisów zawartych w dokumencie z Amsterdamu. Zmieniająca się w zawrotnym tempie sytuacja na międzynarodowym rynku, wzrost znaczenia gospodarek azjatyckich i przewaga technologiczna Stanów Zjednoczonych wymuszały bowiem drastyczne posunięcia w każdym z filarów oraz w kwestii instytucji europejskich¹¹⁷.

W obrębie III filaru ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości spotkali się na szczycie 28 maja 1999 roku w Brukseli. W trakcie obrad, którym

114 I. Wróbel, *Trzeci filar Unii Europejskiej...*, s. 188 i n.

115 *Le traité d'Amsterdam entre en vigueur le 1er mai*, „Le Figaro” z 01.04.1999; *Neuer EU-Vertrag in Kraft*, „Die Welt” z 30.04.1999.

116 *Les „lacunes” du traité d'Amsterdam*, „Le Figaro” z 03.03.1999; *Union européenne: la réforme sans la révolution*, tamże z 19.10.1999.

117 W. von Didzoleit, D. Koch, *Das Beben von Brüssel*, „Der Spiegel” z 22.03.1999.

przewodniczyli: szefowa resortu sprawiedliwości RFN Herta Däubler-Gmelin i minister spraw wewnętrznych Otto Schily, skupiono się na najważniejszych zagadnieniach dotyczących rozwoju koncepcji obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zaliczono do nich kwestie związane m.in. z:

- przyszłym wyglądem europejskiej władzy sądowniczej – podkreślono konieczność reformy Europejskiego Trybunału Sądowego, który, jak zaznaczył jego przewodniczący Rodríguez Iglesias, nie byłby w stanie kontynuować prac po rozszerzeniu Unii o nowe kraje członkowskie;
- realizacją projektu Eurodac – zaznaczono, iż w znacznym stopniu przyczyni się on do poprawy bezpieczeństwa europejskiego i pomagać będzie w sprawnym funkcjonowaniu Konwencji Dublińskiej;
- następstwami wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu – ustalono, iż kraje członkowskie mają prowadzić negocjacje z państwami znajdującymi się poza obszarem Unii w celu podpisania stosownych układów o readmisji, chyba że Rada jednomyślnie udzieli takiego prawa Komisji Europejskiej, aby ta w imieniu całej Piętnastki prowadziła podobne rozmowy;
- powołaniem Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla ds. Azylu i Imigracji – jej zadaniem miała stać się ochrona uchodźców z pięciu regionów, które określono w trakcie spotkania Rady UE w grudniu 1998, w czym miałyby ją wspierać międzynarodowe organizacje rządowe i pozarządowe, a także Wysoki Komisarz NZ ds. Uchodźców;
- sprawą wypędzonych z Kosowa – chwalono pomoc udzieloną przez kraje Piętnastki oraz podkreślono, że uchodźcy nadal powinni zamieszkiwać przede wszystkim tereny najbliższego geograficznego sąsiedztwa. Zwrócono uwagę na wzmocnienie współpracy wśród państw członkowskich i otoczenie ochroną wszystkich zmuszonych do opuszczenia swoich rodzinnych stron;
- określeniem wspólnych norm odnośnie do postępowania azylowego – zwrócono uwagę na podstawowe normy, jakie muszą zostać wprowadzone celem przyspieszenia, ułatwienia i uskutecznienia postępowania azylowego;
- funkcjonowaniem Europolu – podkreślono fakt, iż instytucja ta 1 lipca 1999 roku zastąpi dotychczasowy Wydział ds. walki z handlem narkotykami i uwypuklono konieczność ostatecznej ratyfikacji dokumentów m.in. przez Francję oraz wskazano na potrzebę ustanowienia budżetu dla Europolu;

- wydaniem wspólnej opinii wobec implementacji porządku wspólnotowego przez kraje wstępujące do UE;
- przyjęciem porządku prawnego Schengen – ministrowie zwrócili uwagę, iż dorobek Schengen stał się częścią składową Unii Europejskiej wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego, podkreślili jak istotne stało się podpisanie umów stowarzyszeniowych z Islandią i Norwegią 18 maja 1999 roku oraz zaakcentowali znaczenie dalszej współpracy w obrębie *acquis* Schengen z Wielką Brytanią i Irlandią;
- wprowadzeniem wspólnych przedsięwzięć celem walki z fałszywymi pieniędzmi, co wynikało przede wszystkim z mającego nastąpić w styczniu 2002 roku wprowadzenia euro jako wspólnej waluty w obiegu handlowym¹¹⁸.

Ukoronowaniem niemieckiej prezydencji stało się utworzenie postulowanego od kilku lat przez RFN Europejskiego Urzędu Policji. Instytucja, która swoją pracę rozpoczęła 1 lipca 1999 roku, została ulokowana w Hadze, a na jej dyrektora wybrano niemieckiego prawnika Jürgena Storbecka¹¹⁹. Kadencja miała trwać cztery lata, ale przewidziano możliwość reelekcji¹²⁰. Inauguracja działalności Europolu stała się jednym z najczęściej wyliczanych sukcesów pierwszego półrocza 1999 roku. Minister Otto Schily uznał ją za kluczowe osiągnięcie na drodze do wspólnego bezpieczeństwa. Podobną opinię wyraził w stosunku do mającego wkrótce powstać Eurodac. Znaczenie obu instytucji szef resortu spraw wewnętrznych podkreślał w przemówieniu, jakie wygłosił na zakończenie sześciomiesięcznych rządów RFN w Unii. Zaakcentował w nim także inne osiągnięcia Niemiec, w tym zakończoną sukcesem pomoc dla uchodźców kosowskich; opracowanie wspólnego projektu przyszłej strategii migracyjnej, która miała stać się jednym z głównych tematów nadchodzącej prezydencji Finlandii; wyrażenie zgody całej Piętnastki na prowadzenie przez wszystkie państwa członkowskie rozmów z krajami trzecimi dotyczących readmisji do czasu, kiedy

¹¹⁸ *Tagung des Rates, am 27./28. Mai 1999 in Brüssel, Justiz und Inneres*, strona internetowa portalu Unii Europejskiej: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/99/168&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, cyt. dalej: europa.eu (dostęp z dnia: 23.12.2013).

¹¹⁹ Interesujący wywiad z J. Storbeckiem na temat zadań Europolu przedstawił w 1997 roku tygodnik „Der Spiegel”. *Perspektive des Adlers*, „Der Spiegel” z 24.03.1997.

¹²⁰ *Gerangel um Europol*, „Hamburger Abendblatt” z 01.08.2004.

wpracowane zostaną wspólnotowe struktury; przyjęcie dorobku Schengen do systemu prawno-instytucjonalnego UE i podpisanie stosownych porozumień z Islandią i Norwegią; oraz wzrost współpracy w sferze przeciwdziałania międzynarodowemu terroryzmowi i przestępczości zorganizowanej¹²¹.

Pałaczkę przewodnictwa w Unii Europejskiej przejęła po Republice Federalnej Finlandia, która zaangażowała się w projekt budowy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – efektem były osiągnięcia szczytu Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15–16 października 1999 roku¹²². W konkluzjach spotkania zapewniono o zdecydowaniu, z jakim Rada Europejska dążyć będzie do urzeczywistnienia koncepcji obszaru, czemu służyć miało wykorzystanie wszystkich narzędzi jakie udostępnił Traktat z Amsterdamu, oraz przedstawiono „kamienie milowe” służące realizacji projektu. Zaliczono do nich następujące obszary:

- A. wspólną politykę imigracyjną i azyłową, w której zawarto:
 - partnerstwo z krajami trzecimi;
 - konieczność utworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azyłowego;
 - niedyskryminacyjne traktowanie obywateli państw trzecich zamieszkujących terytorium UE legalnie;
 - usprawnienie kontroli ruchów migracyjnych;
- B. stworzenie europejskiego obszaru sprawiedliwości, w obręb którego wpisano:
 - ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości poprzez ulepszenie systemu informacyjnego i usystematyzowanie zagadnień prawnych związanych z przepisami azyłowymi na obszarze UE;
 - wzmocnienie ram uznawania orzeczeń sądowych na terenie UE;
 - wprowadzenie zmian w procedurach i dokonanie ujednolicenia systemów prawa cywilnego;
- C. walkę z przestępczością, do której zaliczono:
 - zapobieganie popełnianiu przestępstw w wewnętrznej i zewnętrznej polityce Wspólnoty;

¹²¹ M.M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy...*, s. 106.

¹²² Choć autorem pomysłu o przeprowadzeniu spotkania na szczycie dotyczącego spraw bezpieczeństwa europejskiego był premier Hiszpanii, José Maria Aznar. *Un sommet des Quinze est consacré à la sécurité publique des Européens*, „Le Monde” z 15.10.1999.

- powołanie wspólnych transnarodowych zespołów do zwalczania handlu ludźmi, narkotykami i terroryzmu (przy współpracy z Europolem), oraz konieczność powołania Eurojustu jako jednostki odpowiedzialnej za koordynację współpracy prokuratur państwowych i wspieranie dochodzeń w sprawach karnych dotyczących przestępczości zorganizowanej na podstawie analiz przygotowanych przez Europol i za pomocą ścisłej współpracy z Europejską Siecią Sądową;
 - walkę z praniem brudnych pieniędzy;
- D. wzmocnienie działań na zewnątrz i koordynacja implementacji polityki z zakresu wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z pozostałymi politykami prowadzonymi w ramach Unii Europejskiej¹²³.

Decyzja o powołaniu Eurojustu spotkała się z bardzo przychylnym przyjęciem przez Niemcy, bowiem to właśnie delegacja znad Szprewy była autorem koncepcji ustanowienia instytucji skupiającej prokuratorów krajowych, urzędników pracujących w wymiarze sprawiedliwości i równorzędnych sobie oficerów policji działających na terenie państw członkowskich¹²⁴. Francji, która razem z RFN oczekiwała jak najszybszego rozwiązania problemów występujących na polu bezpieczeństwa wewnętrznego, kwestia stworzenia Eurojust – choć istotna – nie przyniosła tak dużej satysfakcji¹²⁵.

Istotnym elementem forsowanym przez Berlin i Paryż, a zainicjowanym w trakcie fińskiego spotkania, była koncepcja przygotowania Karty Podstawowych Praw UE, która zgodnie z francusko-niemiecką retoryką miała stanowić ważny punkt w procesie tworzenia europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹²⁶. Idea stworzenia kodeksu praw obywateli Wspólnoty pojawiła się jednak na kilka miesięcy przed szczytem w Tampere – w trakcie konferencji zorganizowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości RFN i Komisję Europejską w kwietniu 1999 roku rząd federalny przedstawił zamysł stworzenia takiego katalogu praw. W miesiącu

¹²³ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere, 15–16 października 1999 r., Wnioski Prezydencji*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 23.12.2013).

¹²⁴ *EU will Kampf gegen Verbrechen stärken*, „Die Welt” z 16.10.1999.

¹²⁵ H. de Bresson, Ph. Lemaitre, *L’espace judiciaire européen va voir progressivement le jour*, „Le Monde” z 19.10.1999.

¹²⁶ L. Cohen-Tanugi, *Un succès pour l’Europe*, tamże z 08.10.2000.

następnym Rada Unii Europejskiej wyraziła swoje pozytywne nastawienie wobec inicjatywy, a na szczycie kończącym niemieckie przewodnictwo w Kolonii w dniach 3–4 czerwca 1999 roku przedstawiciele państw zdecydowali o zawarciu praw podstawowych w jednolitym dokumencie i powołaniu organu odpowiedzialnego za stworzenie jego projektu¹²⁷. Zgodnie z postanowieniami podjętymi natomiast w ramach szczytu w Tampere, w skład instytucji wchodziłoby szefowie państw lub rządów Piętnastki, reprezentant przewodniczącego Komisji Europejskiej, szesnastu przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i po dwóch reprezentantów każdego z parlamentów krajowych. Oprócz nich, w roli obserwatorów zasiadać miało dwóch przedstawicieli Trybunału Sprawiedliwości i dwóch przedstawicieli Rady Europy, przy czym jeden miał być reprezentantem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dokument podpisany na zakończenie szczytu w Finlandii zawierał ponadto regulacje dotyczące zasad prowadzonych w ramach organu prac i ustaleń praktycznych odnoszących się do siedziby instytucji (Bruksela) i języków prowadzenia negocjacji¹²⁸.

Rozporządzenia przyjęte w trakcie spotkania w Tampere były szeroko komentowane tak w Berlinie, jak i Paryżu. Podczas konferencji dla prasy, jaką zorganizowano na zakończenie szczytu, szef niemieckiego rządu zwrócił uwagę na koordynację europejskiej polityki azylowej, podkreślając zarówno problem nielegalnych imigrantów, jak i kwestię praw obywateli państw trzecich przebywających na terenie Unii legalnie. Zgodnie z postulatem Schrödera należało wzmocnić wspólnotowe instytucje, poczynwszy od Europolu, przez Eurojust, aż do utworzenia Europejskiej Akademii Policyjnej (*European Police College*, CEPOL), w ramach której można byłoby szkolić pracowników

¹²⁷ Załącznik IV, *Decyzja Rady Europejskiej w sprawie sporządzenia Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej*, *Posiedzenie Rady Europejskiej w Kolonii*, 3–4 czerwca 1999 r., „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 19.12.2013). Szerzej: I. Wróbel, *Trzeci filar Unii Europejskiej...*, s. 168–199.

¹²⁸ Załącznik – *skład, metody pracy oraz ustalenia praktyczne co do organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu Karty Podstawowych Praw UE*, zgodnie z wnioskami Rady Europejskiej z Kolonii, *Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere*, 15–16 października 1999 r., *Wnioski Prezydencji*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 19.12.2013).

odpowiedzialnych za stosowanie prawa¹²⁹. Dla Francji, która wiązała olbrzymie oczekiwania z kwestiami omawianymi w Tampere, osiągnięcia szczytu zostały przyjęte z optymizmem. Szczególnie przychylnie wypowiedziano się na temat prawa azylowego, zagadnień integracji imigrantów ze społeczeństwami państw przyjmujących oraz współpracy z krajami ich pochodzenia, a także na temat kwestii związanych z walką z fałszowaniem pieniędzy i zorganizowaną przestępczością¹³⁰. Prezydent Chirac pochwalił uzgodnione postulaty zwracając uwagę, że dzięki nim Europa znajdzie się bliżej swoich obywateli¹³¹.

Na zakończenie fińskiej prezydencji zorganizowano szczyt w Helsinkach, jednak głównym zagadnieniami omawianym w trakcie spotkania odbywającego się w dniach 10–11 grudnia 1999 roku stały się przygotowania do planowanego rozszerzenia Unii Europejskiej, reforma instytucjonalna, kwestie związane ze Wspólną Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony, a także sprawy gospodarcze i zewnętrzne. W ramach III filaru zdecydowano wyłącznie o przygotowaniu strategii Unii Europejskiej w dziedzinie zwalczania i zapobiegania zorganizowanej przestępczości oraz walki z handlem narkotykami¹³².

W kilka dni po helsińskim szczycie rozpoczęto natomiast intensywne prace nad stworzeniem Karty Praw Podstawowych UE. 17 grudnia 1999 roku, w trakcie pierwszego spotkania, organ mający odpowiadać za opracowanie dokumentu wybrał na swojego przewodniczącego byłego prezydenta RFN Romana Herzoga, zaś trzy miesiące później zdecydowano o nazwaniu tej instytucji mianem Konwentu. Prace pierwszego Konwentu Europejskiego trwały dziesięć miesięcy, w trakcie których ustalono kompromisowy tekst dokumentu mającego skodyfikować część podstawowych praw przysługujących obywatelom Wspólnoty, które w różnej postaci zostały zapisane w ustawach zasadniczych

¹²⁹ „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 07.12.1999, s. 800–802.

¹³⁰ *Sommet de Tampere: les propositions françaises*, strona internetowa *Sécurité Européenne*: <http://www.european-security.com/index.php?id=446> (dostęp z dnia: 19.12.2013).

¹³¹ H. de Bresson, Ph. Lemaitre, *A Tampere, M. Chirac plaide pour une „Europe citoyenne”*, „Le Monde” z 16.10.1999.

¹³² *Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach, 10–11 grudnia 1999 r.*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 19.12.2013).

i innych aktach prawnych krajów należących do UE. Celem było stworzenie jednolitego zestawu norm jako podstawy przyszłego prawa wspólnotowego. Wstępne ustalenia Konwentu zaprezentowano 28 lipca 2000 roku, w trakcie trwania francuskiego przewodnictwa w UE, natomiast jego ostateczny kształt ujawniono 2 października 2000 roku¹³³. Tekst Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej został uroczystie przyjęty na zakończenie francuskiej prezydencji przez Radę Unii Europejskiej, Komisję i Parlament podczas odbywającego się w Nicei w dniach 7–11 grudnia 2000 roku szczytu głów państw i szefów rządów. Samo określenie dokumentu mianem „karty” stanowiło uwypuklenie, iż akt stanowi nawiązanie i rozszerzenie innych regulacji podejmowanych na terenie Europy na przestrzeni wieków (w tym m.in. angielskiej Wielkiej Karty Swobód *Magna Carta Libertatum*)¹³⁴. Składająca się z siedmiu rozdziałów podzielonych na 54 artykuły Karta zwracała uwagę na najważniejsze elementy praw człowieka – godność, wolność, równość, solidarność, prawa obywatelskie, sprawiedliwość. Ostatni z rozdziałów zawierał natomiast postanowienia ogólne. Ustalono, iż zapisy Karty nie staną się częścią składową Traktatu Nicejskiego¹³⁵.

Francja, której w trakcie prac nad dokumentem przyświecały idee rewolucji z 1789 roku, miała największy wpływ na jego treść. Pałacowi Elizejskiemu potrzebny był dowód na to, że Unia nie tylko zajmuje się budową jednolitego rynku, ale także na to, że ma na względzie dobro swoich obywateli. Stąd w Karcie obok praw politycznych wiele miejsca chciano przyznać przywilejom socjalnym – w tym prawu pracowników do udziału w konsultacjach nt. przyszłości firmy, prawu do umów zbiorowych i ochrony przed nieuzasadnionymi zwolnieniami, opieki społecznej, strajku czy mieszkań socjalnych. Było to o wiele więcej, niż mogli liczyć mieszkańcy nawet najbardziej liberalnych krajów Unii¹³⁶. W Republice Federalnej, gdzie zamysł stworzenia kodyfikacji praw obywateli UE zrodził się pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku, osiągnięcia Karty przyjęte zostały pozytywnie, choć nie tak żywiołowo jak u zachodniego sąsiada.

¹³³ M.-T. Gil-Bazo, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the right to be granted asylum in the Union's law*, „Refugee Survey Quarterly”, nr 3, 2008, s. 43.

¹³⁴ M. Muszyński, S. Hambura, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Białko-Biała 2001, s. 31.

¹³⁵ Szerzej: A. Gubrynowicz (red.), *5 lat Karty Praw Podstawowych UE*, „Studia i Analizy Collegium Civitas”, t. 2, Warszawa 2006.

¹³⁶ *Karta Praw Podstawowych nie była warta bitwy*, „Dziennik” z 26.10.2007.

Dla niemieckiej klasy politycznej sprawą najwyższej wagi były bowiem zmiany instytucjonalne i przekształcenie Unii w organizację o charakterze federacji, co szczególnie we Francji spotkało się z ostrą krytyką¹³⁷.

Przyjęcie Karty podczas nicejskiego szczytu stanowiło ukoronowanie francuskich wysiłków nad zbudowaniem projektu „Europy społecznej”. Polityka solidarności społecznej, której wybitnym orędownikiem stała się V Republika, długo nie mogła znaleźć swojego miejsca na arenie europejskiej. Francuscy politycy wielokrotnie ubolewali nad koncentracją wspólnotowych wysiłków wyłącznie na sprawach gospodarczych, przekonując do przyjęcia europejskich rozwiązań także w sferze społecznej¹³⁸. Podkreślano, że tak Wspólnota, jak i jej państwa członkowskie powinny walczyć o utrzymanie równowagi pomiędzy rozwojem inicjatyw prywatnych i „wynagrodzeniem według zasług” a solidarnością i walką z biedą¹³⁹. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku Francja przedstawiła wiele inicjatyw służących wzmocnieniu wymiaru społecznego w Europie na wzór własnej polityki¹⁴⁰. Sprawujący funkcję prezydenta od 1995 roku Jacques Chirac już w trakcie Konferencji Międzyrządowej mającej przygotować nowy traktat w 1996 roku, zaproponował podjęcie dyskusji dotyczącej „Europy społecznej”, twierdząc, iż osiągnięcia Starego Kontynentu w tej dziedzinie są dużo bardziej znaczące niż innych mocarstw. Dlatego też opowiadał się za przyjęciem Karty Praw Podstawowych, która uwypuklałaby prawa społeczne i gospodarcze obywateli Unii i została dołączona do protokołu społecznego nowego traktatu¹⁴¹.

¹³⁷ *Nein zum Bundesstaat*, „Der Spiegel” z 17.07.2000. Szerzej nt. wizji Europy w kolejnych latach patrz: B. Koszel, *Przyszłość zjednoczonej Europy w koncepcjach Francji i Niemiec*, „Przegląd Zachodni”, nr 3, 2004.

¹³⁸ A. Juppé, S. July, *Entre quatre z'yeux*, Paris 2001, s. 274.

¹³⁹ Przemówienie wygłoszone przez Jacquesa Chiraca podczas spotkania z wyborcami w Strasbourgu 6 marca 2002 roku, strona internetowa prezydenta Francji: http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/interventions/discours_et_declarations/2002/mars/discours_de_m_jacques_chirac_a_strasbourg-campagne_electorale_pour_l_election_presidentielle.3284.html (dostęp z dnia: 23.12.2013).

¹⁴⁰ F. Mitterrand, wywiad udzielony Europe 1, Paryż, 1 maja 1992 roku, strona internetowa Europe 1: <http://www.europel.fr/Politique/Mitterrand-inspire-to-ujours-la-droite-226876/> (dostęp z dnia: 23.12.2013).

¹⁴¹ *Memorandum Urzędu Prezydenta Republiki Francuskiej dotyczące europejskiego modelu społecznego*, Paryż, 28 marca 1996, strona internetowa francuskiego

Rozpoczęta 1 lipca 2000 roku, jedenasta w historii europejskiej integracji francuska prezydencja, przyniosła wiele pomysłów mających służyć przyszłości mieszkańców i rozwojowi kontynentu. Jeszcze przed rozpoczęciem przewodnictwa, pod koniec czerwca 2000 roku, prezydent Francji przybył do Berlina, aby wspólnie z niemieckim kanclerzem omówić najważniejsze kwestie na nadchodzące półrocze. Podczas emocjonalnego wystąpienia wygłoszonego w *Bundestagu* 27 czerwca 2000 roku, francuski przywódca zwrócił uwagę na konieczność daleko idących reform instytucjonalnych, przygotowania konstytucji europejskiej i stworzenia rdzenia europejskiej współpracy wokół tandemu niemiecko-francuskiego. Jacques Chirac stwierdził, iż Francja musi wnieść do debaty europejskiej nowe projekty, w tym dotyczące wspólnej obrony, rozszerzenia UE, przybliżenia Europy obywatelom, a przede wszystkim zmiany jej funkcjonowania. W tym celu prezydent V Republiki przedstawił koncepcję stworzenia grupy pionierskiej (*groupe pionnier*) opierającej się na duecie Francji i Niemiec, która miałaby za zadanie stworzyć jeszcze ściślejszą kooperację we wszystkich dziedzinach zainteresowania UE, w tym także w ramach III filaru¹⁴².

W trakcie wizyty Chirac chciał doprowadzić do intensyfikacji współpracy między Paryżem a Berlinem w ramach zbliżającej się prezydencji V Republiki, a jednocześnie szukał potwierdzenia i wsparcia dla francuskich celów, które mogłyby być wspólne dla obu partnerów¹⁴³. Ostatecznie, po konsultacjach z niemieckim kanclerzem, plan sześciomiesięcznego przewodnictwa Francji skupił się na trzech elementach:

Ministerstwa Spraw Zagranicznych: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/recherche.php3?28.mars.1996.chirac&memorandum> (dostęp z dnia: 23.12.2013). Por.: H. Bouchet, *L-Arlésienne du social*, „Le Monde diplomatique”, juillet 1996, s. 6–7. Szerzej na temat polityki socjalnej w ramach Unii Europejskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku: G. Sintès, *La Politique sociale de l'Union européenne*, Bruxelles 1996; P. Héritier (dir.), *Un pacte social pour l'Europe*, Paris, 1996; F. Fries, *Les Grands Débats européens*, Paris 1995.

¹⁴² „Die Erweiterung darf keine Flucht nach vorne sein”. Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 8, 2000, s. 1017–1021.

¹⁴³ H. Kremp, *Französische Woche*, „Die Welt” z 24.06.2000; J.-P. Picaper, *Franzreichs neues Tempo*, tamże z 27.06.2000; A. Leparmentier, P. Robert-Diard, *Les Allemands attendent de M. Chirac un engagement européen au Reichstag*, „Le Monde” z 27.06.2000.

1. Zagwarantowaniu płynnej realizacji celów związanych z modernizacją gospodarki i wzmocnieniem europejskiego modelu społecznego – w tej kwestii postanowiono skupić się na wzroście gospodarczym, wzroście zatrudnienia i zwiększeniu innowacji oraz konkurencyjności UE (m.in. poprzez wprowadzenie w życie Strategii Lizbońskiej, wprowadzenie wspólnej waluty euro) oraz na realizacji zadań związanych ze wzmocnieniem spójności społecznej (poprzez przyjęcie europejskiej agendy socjalnej, która miała być przedstawiona podczas szczytu kończącego prezydencję w Nicei oraz wdrażanie ochrony praw pracowników i prowadzenie walki z marginalizacją społeczną);
2. Stworzeniu Europy bliższej jej obywatelom – celem miało stać się powołanie wspólnoty wartości i kultur, które legły u podstaw powstania Unii Europejskiej (wyrazem tej jedności miało zostać podpisanie Karty Praw Podstawowych) oraz stworzenie Europy, która odpowiada na problemy swych obywateli (m.in. dzięki wprowadzeniu ochrony zdrowia);
3. Przygotowaniu akcesji nowych państw do Unii Europejskiej i wzmocnieniu pozycji Europy na świecie – w tej dziedzinie zamierzano przygotować reformę unijnych instytucji przed zbliżającym się poszerzeniem Wspólnoty oraz stworzyć Europę bezpieczeństwa i obrony, potwierdzić zadania wspólnej polityki zagranicznej, a także zaangażować się w funkcjonowanie gospodarki światowej¹⁴⁴.

Dla zagadnień III filaru szczególne znaczenie miały postanowienia odnoszące się do drugiego priorytetu. W jego ramach zwrócono szczególną uwagę na kwestie europejskiej polityki azylowej i imigracyjnej (realizacja postanowień zatwierdzonych w Tampere, współpraca z państwami pochodzenia imigrantów i integracja legalnych imigrantów z obywatelami państw UE), na implementacji europejskiego obszaru sądowniczego (ustanowienie środków służących wzajemnemu uznawaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i karnych, powołanie Eurojustu i Europejskiej Sieci Sądowniczej), zdecydowano także o kontynuowaniu walki z narkotykami (zwalczanie nielegalnego przemytu i współpraca w zapobieganiu rozwojowi narkomanii)¹⁴⁵.

¹⁴⁴ *Priorytety prezydencji francuskiej (1 lipca – 31 grudnia 2000 r.)*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Sejmu RP: http://libr.sejm.gov.pl/oide/dokumenty/priorytety/priorytety_francja_2000_2.pdf (dostęp z dnia: 23.12.2013).

¹⁴⁵ Tamże.

Do koncentracji na powyższych elementach zmusił francuską prezydencję niejako szczyt Rady Europejskiej w portugalskiej Santa Maria da Feira, podczas którego stwierdzono, iż walka z międzynarodową przestępczością, współpraca sądowa i policyjna oraz jak najszybsza implementacja programu z Tampere powinny stać się priorytetami działaczy politycznych V Republiki¹⁴⁶.

Mimo to sprawy III filaru, a także rozwój współpracy politycznej, nie były dla polityków francuskich tak istotne, jak kwestie społeczne¹⁴⁷. Stąd największym osiągnięciem i zwieńczeniem prezydencji V Republiki miała stać się Karta Praw Podstawowych. Zakładano, że Piętnastka przyjmie dokument, a jego ambitne zapisy regulować będą polityczne prawa mieszkańców Wspólnoty i znacznie poszerzą katalog praw społecznych dotyczących m.in. prawa do ochrony zdrowia, prawa pracy i prawa do minimalnego wynagrodzenia¹⁴⁸. W rzeczywistości finalny tekst dokumentu nie odpowiadał oczekiwaniom Francuzów muszących uznać kompromis między własnymi potrzebami a liberalnymi poglądami innych państw europejskich¹⁴⁹. Bez wątplenia francuską porażką był fakt, że dokument nie miał charakteru prawnie wiążącego – choć V Republika dążyła do włączenia jego treści do *acquis communautaire*, część państw postulowała przyjęcie go jako niezobowiązującej deklaracji¹⁵⁰. Ostateczny sukces udało się osiągnąć dopiero kilka lat później, gdy Karta została dołączona do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, choć zgodzono się na brytyjską propozycję, by Karta była interpretowana według ustaleń Konwentu, co przyczyniło się do redukcji jej znaczenia¹⁵¹.

¹⁴⁶ Spotkanie Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira, 19–20 czerwca 2000 r. Wnioski prezydencji, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 19.12.2013); *Les Quinze réclament une intensification de la coopération policière*, „Le Monde” z 21.06.2000.

¹⁴⁷ *Une présidence française très française*, „Le Figaro” z 04.12.2000.

¹⁴⁸ P. Moscovici, przemówienie wygłoszone w Instytucie Spraw Europejskich, Dublin, 7 lipca 1999, strona internetowa: <http://discours.vie-publique.fr/notices/993002266.html> (dostęp z dnia: 19.12.2013).

¹⁴⁹ *La Charte des droits fondamentaux approuvée*, „Le Figaro” z 15.11.2000.

¹⁵⁰ M. Gueldry, *La Présidence française du Conseil de l’Union Européenne*, „French politics culture and society”, nr 2, 2001, s. 11–12.

¹⁵¹ T. Ferenczi, *Les Etats et la Commission préparent la négociation sur la Constitution*, „Le Monde” z 18.06.2003.

Podpisany podczas nicejskiego spotkania nowy traktat reformujący nie zmieniał dramatycznie oczekiwań wobec III filaru – zdecydowano głównie o wzmocnieniu kooperacji prowadzonej w sferze polityki sprawiedliwości i bezpieczeństwa oraz wprowadzono zmiany w procedurach przyznawania wiz. Jedną z niewielu nowości było zakotwiczenie w tekście Eurojustu, który zyskał funkcję wspomagania współpracy prowadzonej przez państwa, oddziały policji i sądy krajów członkowskich w dziedzinie zapobiegania i walki z terroryzmem i dyskryminacją oraz w sprawach karnych. Dla duetu Francji i Niemiec inicjatywa powołania Eurojustu stanowiła wielki sukces, tym bardziej, że już 14 grudnia 2000 roku Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o utworzeniu tego organu, choć na razie jedynie we wstępnej formie. Osiem dni później Rada UE zadecydowała także o powołaniu Europejskiej Akademii Policyjnej¹⁵².

Wynegocjowany podczas francuskiej prezydencji Traktat z Nicei został ostatecznie podpisany 26 lutego 2001 roku. Wobec III filaru miały jednak w większości zastosowanie przepisy przewidziane jeszcze w Traktacie Amsterdamskim z 1997 roku, choć dokument wskazał trzy istotne dziedziny odnoszące się do wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych:

- 1) zdecydowano o zwiększeniu znaczenia i wzroście zastosowania kwalifikowanej większości oraz możliwości współdecydowania w określonych przypadkach;
- 2) zniesiono prawo weta w obrębie zagadnień III filaru Unii Europejskiej (uznano, iż kraje-przeciwnicy podjęcia jakiejś decyzji będą władni przesunąć czas jej realizacji poprzez skierowanie tej kwestii do rozpatrzenia Radzie UE oraz, że przed ostatecznym głosowaniem przeprowadzona zostanie debata);
- 3) podjęto decyzję o wprowadzeniu nowych instytucji – Europejskiej Akademii Policyjnej¹⁵³ i Eurojustu¹⁵⁴.

W ramach prac nad wejściem nowego traktatu w życie, skoncentrowano się na zwiększeniu znaczenia przedsięwzięć prowadzonych w ramach polityki

¹⁵² *Beschluss des Rates vom 22. Dezember 2000 über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA)*, „Amtsblatt” z 30.12.2000, s. 1–3.

¹⁵³ *Council Decision 2005/681/JHA of 20 September 2005 establishing the European Police College (CEPOL) and repealing Decision 2000/820/JHA*, „Official Journal” z 01.10.2005, s. 63–70.

¹⁵⁴ *Decyzja Rady z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością*, „Dziennik Urzędowy” z 06.03.2002, s. 1–13.

wizowej i azylowej. W 2003 roku podpisano wspólne instrukcje konsularne dla misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych dotyczące wiz, które przyniosły ujednolicenie procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie wizy¹⁵⁵, podjęto także decyzję o ujednoliceniu formularza wizowego, podkreślając konieczność wprowadzenia zabezpieczeń w wizach Schengen i wizach państwowych wydawanych przez kraje WE, oraz określono dokładnie, jakie informacje będą znajdować się we wnioskach wizowych. Zdecydowano również o stworzeniu regulacji Dublin II. Konwencja podpisana 18 lutego 2003 roku zastąpiła dokument funkcjonujący od 1997 roku i miała zapobiec powielaniu procedury ubiegania się o azyl w kilku krajach unijnych. Na spotkaniu dotyczącym wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Luksemburgu 29 kwietnia 2004 roku Rada formalnie przyjęła dyrektywę ustanawiającą minimalne standardy uznania statusu obywateli państw trzecich i osób bezpaństwowych za uchodźców lub osoby potrzebujące innej ochrony międzynarodowej – w regulacji określono minima wobec nadania i odebrania statusu uchodźcy osobom z państw trzecich przebywających na terenie Wspólnoty i współpracujących z unijnymi instytucjami. Prace nad dokumentem trwały dwa i pół roku – ich efektem stał się akt określający zasady podejmowania decyzji dotyczących nadania obywatelowi państwa trzeciego statusu uchodźcy lub ochrony subsydiarnej, a jego podpisanie zakończyło pierwszą fazę tworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego.

Dla duetu francusko-niemieckiego szczyt w Nicei przyniósł jednak nie tylko nowe regulacje odnoszące się do polityki wspólnotowej. Francuskie przewodnictwo sprzyjało także pogłębieniu współpracy między Paryżem a Berlinem, mocno osłabionej we wcześniejszych miesiącach. Odmienne stanowiska wobec konfliktu w Jugosławii, dyskusje na temat wyboru prezesa Europejskiego Banku Centralnego czy różne rozumienie reform instytucjonalnych i politycznych (w tym głównie Wspólnej Polityki Rolnej), przyczyniły się do osłabienia bilateralnych relacji. Także stosunki między samymi politykami nie były już tak ciepłe, jak w poprzednich dziesięcioleciach¹⁵⁶. Dlatego próba zbliżenia, podjęta już po zakończeniu francuskiego przewodnictwa w styczniu 2001 roku w Blaesheim, spotkała się z szerokim oddźwiękiem w kręgach politycznych.

¹⁵⁵ *Wspólne instrukcje konsularne dla misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych dotyczące wiz*, „Dziennik Urzędowy” z 22.12.2005, s. 1–149.

¹⁵⁶ H. Coudurier, *Le Monde selon Chirac. Les coulisses de la diplomatie française*, Paris 1998, s. 369–371.

Nieformalne spotkanie Chiraca ze Schröderem w tej francuskiej miejscowości, podczas którego potwierdzono znaczenie kooperacji nadreńskich sąsiadów dla przyszłości Europy, wprowadziło ideę odbywających się w odstępie 6 do 8 tygodni dwustronnych konsultacji dotyczących najważniejszych problemów dwustronnych i unijnych¹⁵⁷. Oba państwa zdawały się potwierdzać, że potrzebują siebie nawzajem nie mniej niż w latach wcześniejszych – tak V Republika, jak i RFN musiały mieć silnego partnera w nowej, poszerzonej o kolejne kraje Europie. Proces zapoczątkowany w alzackim Blaesheim spowodował wzmocnienie dwustronnego przywództwa, także w kwestiach III filaru.

W kilka miesięcy po zakończeniu francuskiej prezydencji, która w obszarze zagadnień WSiSW wniosła wiele nowych rozwiązań, doszło do zamachów na *World Trade Center* i Pentagon. Wymusiły one na krajach europejskiej wprowadzenie nowych rozwiązań i istotnych zmian nie tylko w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale także w ramach praw azylantów, kontroli granicznych, spraw imigracyjnych, a nade wszystko walki z handlem bronią i terroryzmem międzynarodowym¹⁵⁸. Ataki terrorystyczne przyczyniły się do podjęcia przez Unię szeregu kroków służących zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu, również na arenie międzynarodowej. 3 grudnia 2003 roku Wspólnota przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa zaliczającą terroryzm, obok proliferacji broni masowego rażenia, konfliktów regionalnych, upadku państw i przestępczości zorganizowanej, do największych zagrożeń bezpieczeństwa europejskiego¹⁵⁹.

Na pół roku przed atakami terrorystycznymi na Nowy Jork, 15 marca 2001 roku odbyło się spotkanie Rady UE na szczepku ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Jednym z istotniejszych pomysłów przedstawionych w trakcie spotkania była niemiecka koncepcja (oparta na założeniach zaprezentowanych przez Rzym), aby w ramach planowanego poszerzenia Unii Europejskiej zastanowić się nad wprowadzeniem europejskiej straży granicznej, co skutkowałoby zaangażowaniem wszystkich państw członkowskich WE w proces ochrony jej granic zewnętrznych. Idea Otto Schily'ego miała jednak

¹⁵⁷ H. de Bresson, *Paris et Berlin réaffirment leur volonté de préparer ensemble l'intégration européenne*, „Le Monde” z 02.02.2001.

¹⁵⁸ Por.: F. Jasiński, *Unia Europejska wobec terroryzmu*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 2002, s. 35–58.

¹⁵⁹ Szerzej na temat Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa w pierwszych latach od jej ustanowienia: S. Biscop, *The European Security Strategy. A global agenda for positive power*, Bodmin 2005.

słabe strony – najpoważniejszą konsekwencją wprowadzenia unijnej straży granicznej i rozdzielenia odpowiedzialności na wszystkie kraje byłaby z pewnością konieczność szerokich ustępstw w innych kwestiach¹⁶⁰.

Niemiecka propozycja została omówiona szczegółowo w trakcie 77. szczytu francusko-niemieckiego we Fryburgu Bryzgowijskim 12 czerwca 2001 roku. W podpisanej przez oba państwa deklaracji skupiono się na kwestiach walki z terroryzmem i ksenofobią. Podkreślono znaczenie praw fundamentalnych, jakie legły u podstaw nowoczesnej Europy i ich znaczenia dla dalszego, pokojowego rozwoju integracji europejskiej. Przywódcy RFN i Francji zwrócili uwagę na znaczenie bilateralnej współpracy na najniższym szczeblu, w tym pomiędzy szkołami, uniwersytetami i przedsiębiorstwami, celem zniwelowania narodowych uprzedzeń i negatywnych stereotypów, a także na kwestię konieczności opracowania reguł prawnych służących walce z ksenofobią i przestępczością międzynarodową¹⁶¹.

Koniec 2001 roku przyniósł znaczne ożywienie w polityce międzynarodowej i koncentrację na sprawach bezpieczeństwa światowego. W połowie grudnia 2001 roku zorganizowano szczyt Rady Europejskiej w Laeken, podsumowujący okres belgijskiej prezydencji i przynoszący postanowienia o gruntownej reformie Unii Europejskiej, i to jeszcze przed przystąpieniem do niej kolejnych krajów. W najważniejszym dokumencie przyjętym w trakcie spotkania – Deklaracji z Laeken, dotyczącej przyszłości Unii – wyznaczono kierunek zmian koniecznych do tego, by Unia Europejska mogła sprawnie działać po przyjęciu krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Sprawa zmian instytucjonalnych we Wspólnocie okazała się najistotniejszą podczas szczytu głów państw i szefów rządów, jednak termin spotkania – 14 i 15 grudnia 2001 roku był także okresem symbolicznym dla zagadnień związanych z III filarem, bowiem wyznaczał koniec pierwszej połowy czasu, jaki Traktat Amsterdamski wyznaczył do osiągnięcia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Reprezentanci państw członkowskich wyrazili zadowolenie z postępów prac, podkreślając konieczność intensyfikacji współpracy pomiędzy narodowymi resortami spraw wewnętrznych i sprawiedliwości.

¹⁶⁰ B. Vestring, *Schily für europäische Grenzpolizei. Gemeinsamer Schutz der EU-Außengrenzen*, „Berliner Zeitung” z 16.03.2001.

¹⁶¹ *77ème Sommet franco-allemand. Déclarations sur la lutte contre le racisme et la xénophobie. Fribourg en Brisgau le 12.06.2001*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 19.12.2013).

Uwypuklili także, jak ważne w nowej sytuacji międzynarodowej jest skoncentrowanie wysiłków na kilku elementach:

- polityce azylowej i imigracyjnej UE;
- zwiększeniu ochrony granic zewnętrznych Wspólnoty;
- zwiększeniu kooperacji policji i sądów w dziedzinie spraw karnych;
- rozwoju Eurojustu;
- walce z handlem narkotykami;
- ujednoliceniu przepisów prawnych;
- respektowaniu orzeczeń sądowych w ramach Piętnastki;
- europejskim nakazie aresztowania¹⁶².

Osiągnięcia szczytu w Laeken spotkały się z żywym przyjęciem w Berlinie i Paryżu. Oba państwa zdawały sobie sprawę z konieczności uregulowania zagadnień zawartych w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Impulsem do pogłębiania prac były jednak nie tylko wydarzenia w Stanach Zjednoczonych z września 2001 roku, ale także poparcie, jakie w krajach „starej demokracji” zyskiwały partie radykalnie prawicowe i populiści domagający się utrzymania „narodowej czystości”¹⁶³. Ze szczególnie dużym zainteresowaniem europejska opinia publiczna obserwowała sytuację w V Republice, która przygotowywała się do przeprowadzenia wyborów na najwyższy urząd w państwie. Wyścig prezydencki we Francji, gdzie rządzący od 1995 roku Jacques Chirac miał się zmierzyć m.in. z urzędującym premierem Lionelem Jospinem, a także z kandydatem skrajnego Frontu Narodowego, Jean-Marie Le Penem, przedstawiał się nader pasjonująco. Tym bardziej, że do drugiej tury przeszedł Chirac i Le Pen, który niewielką przewagą głosów pokonał szefa rządu. O ile nikt nie wątpił w wygraną Chiraca, o tyle większość zastanawiała się, czym spowodowane jest tak wysokie poparcie dla lidera radykalnej prawicy i głoszonych przez niego haseł o wprowadzeniu przepisów antyimigracyjnych. Zdecydowane zwycięstwo urzędującego prezydenta, który w drugiej turze zdobył 82% głosów¹⁶⁴, uspokoiło międzynarodowych komentatorów, ale nie zmniejszyło zainteresowania francuskim nastawieniem do nielegalnych imigrantów.

¹⁶² *Spotkanie Rady Europejskiej, 14–15 grudnia 2001 r., Wnioski Prezydencji, „Monitor Integracji Europejskiej”, Tom II, 2002, s. 163–164.*

¹⁶³ J.P. Stroobants, H. de Bresson, *Les Quinze à la recherche d'une politique de l'immigration*, „Le Monde” z 23.05.2002.

¹⁶⁴ P. Flores d'Arcais, *Show, szok i nadzieja*, „Gazeta Wyborcza” z 04.05.2002.

Ciekawie przedstawiało się także głosowanie parlamentarne, w którym zwycięstwo odniosła powołana po pierwszej turze wyborów prezydenckich Unia na Rzecz Większości Prezydenckiej, wzmacniając tym samym pozycję Chiraca i powołanego po jego wyborczym sukcesie rządu Jean-Pierre'a Raffarina¹⁶⁵, w stosunku do których wysuwano oczekiwania jeszcze większego zaangażowania się w sprawy Unii Europejskiej i jej III filaru, m.in. ze względu na zbliżające się poszerzenie Wspólnoty o kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

Z tego samego powodu na szybką kodyfikację kwestii zawartych w ramach WSiSW liczono w Berlinie. Regulacje w tej sprawie mogły stać się również interesującym argumentem w trakcie niemieckiej kampanii parlamentarnej latem 2002 roku, tym bardziej, że mogły się one okazać jedną z ważniejszych różnic dzielących najważniejsze partie SPD i CDU/CSU, które – jak wynikało z sondaży – miały bardzo podobne poparcie¹⁶⁶.

Paryż i Berlin, choć usatysfakcjonowane ustaleniami poczynionymi podczas spotkania w Laeken w dziedzinie reform instytucjonalnych, zdawały sobie jednak sprawę, że kwestie III filaru zostały na szczycie potraktowane marginalnie¹⁶⁷. Stąd wystąpiły z koncepcją, aby intensywne rozmowy prowadzić w trakcie kolejnej prezydencji.

Po Belgach przewodnictwem w Unii Europejskiej przejęli Hiszpanie, dla których celem i najważniejszym wyzwaniem okazała się walka z międzynarodowym terroryzmem. Zarówno Francja, jak i Niemcy, kibicowali Hiszpanom we wprowadzaniu ogólnowspólnotowych przedsięwzięć w tej dziedzinie, i sami występowali z inicjatywami mającymi umożliwić przeciwdziałanie zorganizowanej przestępczości, terroryzmowi i nielegalnym imigrantom.

Zainteresowanie rozwojem polityki z zakresu III filaru UE wzrosło we Francji szczególnie w trakcie kampanii prezydenckiej na wiosnę 2002 roku oraz w momencie, gdy tekę ministra spraw wewnętrznych w rządzie Jean-Pierre'a Raffarina otrzymał energiczny gaullistowski polityk Nicolas Sarkozy. Jedną z jego pierwszych decyzji (podjętych wspólnie z brytyjskim ministrem Davidem Blunkettem), była likwidacja obozu w Sangatte znajdującego się w departamencie Pas-de-Calais – miejsca schronienia dla tysięcy nielegalnych

¹⁶⁵ J.-B. de Montvalon, *Un atout nommé Raffarin*, „Le Monde” z 23.06.2002.

¹⁶⁶ A. Wolff-Powęska, *Wybory do Bundestagu 2002. Z dziejów kultury politycznej Niemiec*, „Przegląd Zachodni”, nr 4, 2002, s. 3–31.

¹⁶⁷ *Das Signal von Laeken*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 16.12.2001.

imigrantów, którzy następnie uciekali przez kanał La Manche do Wielkiej Brytanii¹⁶⁸. Szef resortu skoncentrował się także na walce z tzw. *sans-papiers* w pozostałych częściach kraju, szczególnie z młodocianymi przestępcami w imigranckich dzielnicach wielkich miast¹⁶⁹, co w perspektywie kolejnych lat miało olbrzymie znaczenie zarówno dla polityki wewnętrznej i zagranicznej Francji oraz całej Unii Europejskiej. Postępowanie ministra Sarkozy'ego popierał nie tylko rząd, ale także prezydent Chirac, który kilka miesięcy wcześniej wygrał wyścig o fotel prezydenta z liderem skrajnej prawicy Le Penem. Obaj politycy zdawali sobie sprawę, że głosy antyimigranckie to dla centroprawicowej UMP możliwość zwiększenia zaplecza politycznego. Stąd też Sarkozy stale zaostbrał prawo imigracyjne¹⁷⁰. Szeroki odzew wywołał w V Republice także zamach terrorystycznej organizacji Al-Kaida w pakistańskiej miejscowości Karaczi, w wyniku którego śmierć poniosło 14 osób, w tym 11 francuskich inżynierów. W rozwiązanie sprawy odpowiedzialnych za zamach zaangażowała się francuska minister obrony Michèle Alliot-Marie¹⁷¹.

Tymczasem w Republice Federalnej 1 stycznia 2002 roku obowiązywać zaczęła ustawa o zwalczaniu terroryzmu (*Anti-Terror-Gesetz*) wprowadzająca wiele zmian w innych ustawach dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego. Rozporządzenie zakładało zwiększenie kompetencji tajnych służb, ograniczenie zapisanej w ustawie zasadniczej wolności korespondencji, zaostrenie przepisów dotyczących imigrantów i wprowadzenie dokumentów tożsamości z informacjami biometrycznymi. Dodatkowo zapisano także konieczność zapobiegania wjazdu osób podejrzanych o terroryzm na teren RFN, zwiększenie ochrony niemieckich samolotów oraz granic zewnętrznych, a także zlokalizowanie przebywających w Niemczech ekstremistów¹⁷². Ustawa miała obowiązywać

¹⁶⁸ S. Zappi, *Paris et Londres d'accord pour fermer le centre d'accueil de Sangatte*, „Le Monde” z 14.07.2002.

¹⁶⁹ W. Smoczyński, *Koniec tolerancji*, „Polityka” z 23.11.2010.

¹⁷⁰ Tamże.

¹⁷¹ *Francuzi uczestniczą w dochodzeniu*, „Rzeczpospolita” z 10.05.2002.

¹⁷² Treść ustawy na stronie internetowej *Bundesanzeiger Verlag*: <http://www.bgbportal.de/BGBL/bgbl1f/bgbl107s0002.pdf>.

Por.: E. Denninger, *Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 10–11, 2002; T. Müller-Heidelberg, *Das Terrorismusbekämpfungsgesetz – Ein Erfolg der Terroristen*, „Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik”, nr 159, 2002.

przez okres pięciu lat, jednak jej założenia zostały rozszerzone i przedłużone na następne pięć lat poprzez wejście w życie kolejnej ustawy w dniu 10 stycznia 2007 roku.

Na wiosnę Niemcy zaangażowali się w rozbudowę unijnych struktur bezpieczeństwa. W marcu 2002 roku przedstawiono m.in. ideę rozszerzenia współpracy służb bezpieczeństwa Wspólnoty i wzrostu roli Europolu w walce z terroryzmem, a także umożliwienia dostępu do danych Eurodac przez narodowe oddziały policji i stworzenia nowego systemu komputerowego służącego identyfikacji i ułatwiającego poszukiwania przestępców¹⁷³.

Intensyfikacja prac w wymiarze WSiSW nastąpiła także w łonie Unii Europejskiej. 13 czerwca 2002 roku Rada podjęła decyzję ramową dotyczącą europejskiego nakazu aresztowania, umożliwiającą aresztowanie osoby podejrzananej lub oskarżonej o popełnienie przestępstwa i wydanie jej do kraju, w którym zostanie postawiona przed sądem¹⁷⁴.

Oprócz walki z terroryzmem i wprowadzenia wspólnotowego nakazu aresztowania, zdecydowano się także położyć duży nacisk na sprawy związane z kwestią polityki migracyjnej. Jej założenia stały się jednym z najważniejszych efektów szczytu głów państw i szefów rządów, którzy spotkali się na zakończenie pierwszego półrocza 2002 roku w hiszpańskiej Sewilli. W trakcie spotkania odbywającego się w dniach 21–22 czerwca 2002 roku skupiono się na zagadnieniach związanych z problemem azylantów i imigrantów, podkreślając konieczność jak najszybszego wprowadzenia w życie założeń przyjętych w Tampere. Rada Europejska uwypukliła osiągnięcia hiszpańskiej prezydencji, w tym stworzenie planu przeciwdziałania nielegalnej imigracji, projektu zarządzania granicami zewnętrznymi oraz przyjęcie dyrektywy dotyczącej minimalnych standardów przyjmowania obywateli państw trzecich ubiegających się o azyl na terenie UE. W trakcie spotkania podjęto środki służące zwalczaniu nielegalnej imigracji, którym Rada UE i Komisja miały nadawać pierwszeństwo. Do środków tych zaliczono: tworzenie list krajów, których obywatele są zwolnieni lub zobowiązani do posiadania wiz, wprowadzenie systemu identyfikacji danych wizowych, podpisanie porozumień o readmisji, przyjęcie zapisów

¹⁷³ M.M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy...*, s. 111.

¹⁷⁴ *Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi*, „Dziennik Urzędowy” z 18.07.2002, s. 1–20.

zawartych w programie o repatriacji oraz przyjęcie decyzji ramowych dotyczących handlu ludźmi i wzmocnienia ram karnych zapobiegających nielegalnemu wjazdowi, tranzytowi i pobytowi obywateli państw trzecich na terenie Wspólnoty. W ramach prac nad powołaniem nowego systemu administrowania granicami zewnętrznymi z zadowoleniem przyjęto koncepcję powołania europejskiej policyjnej służby granicznej. Rada Europejska przedstawiła także zadania, jakie do końca 2002 roku i do czerwca 2003 roku powinny zostać spełnione przez Radę UE i Komisję. Podczas spotkania przewidziano włączenie problematyki migracyjnej do polityki zagranicznej Unii, m.in. poprzez wzrost zaangażowania Wspólnoty na rzecz gospodarczego rozwoju państw trzecich, których obywatele stanowią największy odsetek imigrantów w zachodniej Europie. Rada Europejska wezwała Radę UE do przyspieszenia prac nad stworzeniem ram wspólnej polityki w dziedzinie azylu i imigracji, które miały być określone najpóźniej do końca 2003 roku, choć przywódcy państw wezwali Radę, aby we współpracy z Komisją przedstawiła wyniki swych działań w czerwcu 2003 roku, na zakończenie greckiej prezydencji¹⁷⁵.

Efekty prac Rady Europejskiej zostały przez duet francusko-niemiecki przyjęte pozytywnie. Szef rządu federalnego zwrócił jednak uwagę na niesprawiedliwość podziału kosztów związanych z polityką migracyjną i konieczność zmiany proporcji. Ponadto podkreślił, jak istotna jest współpraca z krajami pochodzenia imigrantów oraz państwami tranzytowymi i oznajmił, że brak skoordynowanych działań pomiędzy krajami pochodzenia a Piętnastką może doprowadzić do zastosowania przez Brukselę sankcji, choć nie skonkretyzował jakich¹⁷⁶. Także Francja – choć generalnie zadowolona – miała zastrzeżenia wobec polityki prowadzonej w ramach III filaru. Szczególnie duże wątpliwości kierowano w stronę polityki migracyjnej i azylowej. Minister spraw zagranicznych Dominique de Villepin oświadczył wręcz, że realizacja prawa azylowego jest katastrofalna, a celem ludzi ubiegających się o azyl nie jest uzyskanie ochrony ze strony Francji czy innych państw narodowych, lecz polepszenie

¹⁷⁵ *Spotkanie Rady Europejskiej w Sewilli, 21–22 czerwca 2002, wnioski prezydencji*, „Spotkania Rady Europejskiej. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 23.12.2013).

¹⁷⁶ *Ergebnisse des Europäischen Rates in Sevilla*, strona internetowa rządu federalnego: <http://www.bundesregierung.de/Nachrichten/Artikel-434.85406/artikel/Ergebnisse-des-Europaischen-R.htm> (dostęp z dnia: 23.12.2013).

własnej sytuacji ekonomicznej¹⁷⁷, co stanowiło kontynuację myśli przedstawionej przez premiera José Maria Aznara, postulującego wprowadzenie środków służących ograniczeniu nielegalnej imigracji i regulujących sposoby przyznawania azylu¹⁷⁸.

Kwestie polityki azylowej musiały jednak zejść na dalszy plan, bowiem przejście unijnego przewodnictwa przez Danię w drugiej połowie 2002 roku spowodowało zwrócenie szczególnej uwagi na kwestię rozszerzenia Unii Europejskiej. Kryteria kopenhaskie, które ustalono w czasie poprzedniej duńskiej prezydencji w 1993 roku, miały zostać teraz spełnione przez kraje aspirujące do członkostwa. Kiedy 28 czerwca 2002 roku premier Danii Anders Fogh Rasmussen, minister spraw zagranicznych Per Stig Moller oraz minister ds. europejskich Bertel Harder przedstawili program duńskiej prezydencji, oprócz warunków kopenhaskich na liście znalazły się: kwestia opracowania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, projekt zrównoważonego rozwoju, problem zdrowej żywności, wzrost odpowiedzialności Wspólnoty za zwalczanie międzynarodowego terroryzmu i ekstremizmu oraz popularyzacja idei poszanowania praw człowieka¹⁷⁹. W ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości skupiono się przede wszystkim na zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego i walce z przestępstwami granicznymi. Dania zdecydowała o kontynuacji wcześniejszych prac dotyczących powołania Europolu, ujednolicenia prawa karnego w krajach członkowskich i kandydujących, o wzmocnieniu współpracy w zwalczaniu i ściganiu zbrodni wojennych i innych poważnych przestępstw, a także o wejściu w życie konwencji Naples II dotyczącej pościgów za przestępcami przekraczającymi międzynarodowe granice. Ponadto w trakcie duńskiej prezydencji skupiono się na stworzeniu konwencji regulującej kooperację w ściganiu przestępstw silnie naruszających prawo krajowe, opracowaniu zasad kontroli na zewnętrznych granicach po rozszerzeniu Unii o dziesięć nowych państw oraz przyspieszeniu prac nad wspólnotową polityką imigracyjną i azylową. W tej ostatniej kwestii Duńczycy zdecydowali się kontynuować program przyjęty na szczycie w Sewilli, a także podtrzymać prace

¹⁷⁷ T. Ferenczi, *L'Europe à la recherche d'un nouveau droit d'asile*, „Le Monde” z 18.06.2003.

¹⁷⁸ Aznar: *Illegale Einwanderung wird Hauptthema in Sevilla*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 03.06.2002.

¹⁷⁹ F. Laursen, B.L. Laursen, *The Danish Presidency 2002: Completing the Circle from Copenhagen to Copenhagen*, „ZEI Discussion Paper”, nr C123, 2002, s. 4–5.

nad wejściem w życie dokumentu zabezpieczającego politykę w wymiarze azylu i imigracji¹⁸⁰.

Podczas trwania duńskiej prezydencji doszło do delikatnych zmian na niemieckiej i francuskiej scenie politycznej. Po wyborach w RFN, które odbyły się 22 września 2002 roku, na swoim stanowisku pozostali jednak zarówno Gerhard Schröder, jak i Joschka Fischer, co oznaczało kontynuację polityki prowadzonej przez czerwono-zieloną koalicję w latach 1998–2002. Stanowisko nowego niemieckiego rządu przedstawione zostało przez kanclerza w *Bundestagu* w dniu 29 października 2002 roku. W swoim wystąpieniu Schröder skupił się na kilku elementach – uzyskaniu ponownego mandatu dla prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej, priorytetach dla polityki gospodarczej (w tym wzmocnieniu polityki socjalnej i ekologicznej), konsolidacji budżetu państwa, reformach na rynku pracy, stworzeniu nowych szans i nowej sprawiedliwości dla państwa niemieckiego, wzmocnieniu państwa prawa, polityki zwiększającej wolność i jakość życia, odpowiedzialności międzynarodowej i nowych wyzwaniach dla globalnego bezpieczeństwa i sprawiedliwości, rozszerzeniu UE, wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego i zaufania poprzez silne polityczne przywództwo. Jednak oprócz wymienionych punktów szef niemieckiego rządu zwrócił także uwagę na sprawę bezpieczeństwa tworzonego w oparciu o solidarność, odpowiedzialność i wymiar sprawiedliwości. Kanclerz uwypuklił konieczność dalszej rozbudowy Europejskiego Urzędu Policji i nadania Europejskiej Jednostce Współpracy Sądowej szerszych kompetencji, aż do utworzenia wspólnej europejskiej prokuratury. Ponadto zwrócił uwagę na znaczenie, z jakim wiąże się współpraca organów policyjnych i sądowych państw Piętnastki w sprawach karnych oraz walka z terroryzmem i zachowaniem jednomyślności Wspólnoty w obszarze podejmowania decyzji dotyczących polityki migracyjnej¹⁸¹. Ten ostatni punkt miał dla Republiki Federalnej ogromne znaczenie,

¹⁸⁰ A. Władyniak, *Dania rozpoczyna półroczne przewodnictwo w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 7–8, 2002, s. 4–11; K. Bobiński, *Dobrze przygotowanie, aby zbudować kompromis*, „Unia i Polska: Niezależny Magazyn Europejski”, nr 11, 2002, s. 16.

¹⁸¹ *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 29. Oktober 2002 in Berlin*. „Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung schaffen – für eine Partnerschaft in Verantwortung”, strona internetowa rządu federalnego: <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/regierungserklaerung/16/446416/multi.htm> (dostęp z dnia: 03.01.2014).

bowiem powstanie Europy bez granic – która zresztą stanowiła jedno z najważniejszych wyzwań, jakie niemiecka polityka zagraniczna postawiła przed sobą w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX wieku – oznaczało nie tylko wzrost nakładów finansowych związanych z uszczelnieniem granic, ale także rozwiązanie problemów imigrantów, którzy w większości jako swoją drugą ojczyznę wybierali właśnie Niemcy.

Wynik niemieckiej elekcji został przyjęty we Francji, która przeżywała gorący okres wyborów prezydenckich i parlamentarnych kilka miesięcy wcześniej, z dużym zaskoczeniem, bowiem wybrany w maju 2002 roku na drugą kadencję Jacques Chirac upatrywał nowego kanclerza w osobie – jak już wcześniej wspomniano – Edmunda Stoibera, przewodniczącego bawarskiej CSU¹⁸². W trakcie wiosennej kampanii wyborczej w V Republice, Chirac wyrażał swoje otwarte poparcie w stosunku do chadeckiego polityka, przyznając mu nawet odznaczenie Legii Honorowej, którego to zaszczytu nie dostąpił Schröder jako partner we współpracy europejskiej. Atmosfera oczekiwania na zmianę na najwyższych szczeblach władzy i liczne nieporozumienia, związane przede wszystkim z reformą Wspólnej Polityki Rolnej, zdominowały relacje francusko-niemieckie w 2002 roku¹⁸³. W nieprzychylnej atmosferze przebiegały więc także 79. konsultacje obu przywódców, które zorganizowano 30 lipca 2002 roku w Schwerinie. W ich trakcie politycy nie podjęli decyzji dotyczącej kształtu polityki rolnej, ale potwierdzili chęć utrzymania kooperacji dwóch państw, w tym także w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych¹⁸⁴.

Wydarzenia związane z atakami terrorystycznymi w Stanach Zjednoczonych spowodowały, że zagadnienia odnoszące się do rozbudowy III filaru stały się jednymi z najważniejszych wyzwań, jakim należało stawić czoło w trakcie następnych miesięcy. W konkluzjach ze spotkania Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 roku wezwano do wzmacniania procedur związanych z zagadnieniami WSiSW. W trakcie szczytu głów państw i szefów rządów

¹⁸² J.-P. Picaper, *Mit Stoiber wird Chirac besser zusammenarbeiten können*, „Die Welt” z 19.06.2002.

¹⁸³ A. Middel, *Europas Motor ohne Takt*, tamże z 20.06.2002.

¹⁸⁴ *79ème Sommet franco-allemand – Médias et opinion publique européenne* (Schwerin, 30 juillet 2002), strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 03.01.2014). Por.: P. Jendroszczyk, *Polityka rolna będzie wspólna*, „Rzeczpospolita” z 31.07.2002.

skupiono się na kwestiach imigracji, wiz, granic zewnętrznych, wydalania nielegalnych imigrantów oraz udzielania azylu w celu zapewnienia skuteczności w kontekście możliwie jak największego przyspieszenia przetwarzania wniosków niezwiązanych z ochroną międzynarodową. Reprezentanci państw zgodzili się, że należy szukać odpowiedzi na pytanie o sposób, w jaki UE może ująć takie wzmocnienie i przyspieszenie w procedurach prowadzących do ochrony międzynarodowej zdefiniowanych w dyrektywie kwalifikacyjnej, a także jak dokonać słusznego podziału związanych z tą dziedziną współpracy obciążeń finansowych¹⁸⁵.

Mimo wysiłków podjętych w trakcie spotkania przywódców państw w greckich Salonikach, pięć lat po szczycie w Tampere, stwierdzono konieczność powołania nowego programu działań, który umożliwiłby Wspólnocie wykorzystanie dotychczas zdobytych osiągnięć i sprostanie wyzwaniom, jakie w przyszłości czekać będą przed państwami członkowskimi¹⁸⁶. Program z Tampere, którego realizacja przebiegała w dwóch fazach – pierwszej, dość powolnej do września 2001 roku, i drugiej, znacznie szybszej – po atakach w Nowym Jorku i Waszyngtonie – okazał się bowiem zbyt ambitny, aby mógł zostać zrealizowanym w całości, mimo iż w społeczeństwach Starej Europy istniała chęć rozbudowy struktur zapewniających bezpieczeństwo wewnętrzne i chroniących przed wzrostem fali przestępczości po planowanym poszerzeniu Wspólnoty¹⁸⁷. Mimo wszystko realizacja agendy z Tampere została oceniona przez Komisję Europejską bardzo wysoko. W opublikowanym 2 czerwca 2004 roku raporcie zatytułowanym „Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i perspektywy” wskazano, że w ramach III filaru poczyniono w ostatnich pięciu latach olbrzymie postępy¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Spotkanie Rady Europejskiej w Salonikach, 19–20 czerwca 2003r. Wnioski prezydencji, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 03.01.2014).

¹⁸⁶ A. Townsend, *Can the EU achieve an area of freedom, security and justice?*, „Center for European Reform. Opinion”, October 2003, s. 2.

¹⁸⁷ J. Monar, *The Problems of Balance in EU Justice and Home Affairs and the Impact of 11 September*, [w:] A. Malcolm, J. Apap (eds.), *Police and Justice Co-Operation and the New European Borders*, Hague, London, New York 2002, s. 165–182.

¹⁸⁸ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations*, Brussels 02.06.2004, COM (2004) 4002 final.

W dniach 4–5 listopada 2004 roku, podczas szczytu Rady Unii Europejskiej w Brukseli przedstawiono nowy projekt, dotyczący wzmocnienia sfery wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Założeniem Programu Haskiego stało się określenie najważniejszych celów III filaru, zniesienie kontroli granicznej pomiędzy „starymi” i „nowymi” członkami UE w 2007 roku oraz powołanie nowych instytucji – Funduszu Granic Zewnętrznych i Komitetu ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Fundusz Granic Zewnętrznych miał – zdaniem Jacquesa Barrota, od kwietnia 2004 roku członka Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za politykę regionalną¹⁸⁹ – stanowić uzupełnienie dla inwestycji finansowanych w ramach instrumentów Schengen i programów przedakcesyjnych Phare oraz wzmocnić zdolność nowych członków Unii do sprostania wyzwaniom związanym z kontrolą graniczną po wejściu do strefy Schengen¹⁹⁰. Cele, jakie postawiono przed Funduszem w 2007 roku określono mianem pięciu priorytetów, do których zaliczono:

- wspieranie postępów w procesie stopniowego tworzenia zintegrowanego systemu zarządzania granicami w zakresie kontroli osób na granicach zewnętrznych oraz nadzoru nad tymi granicami;
- pomoc w opracowaniu i wdrożeniu krajowych składników europejskiego systemu nadzoru nad granicami zewnętrznymi oraz stałej Europejskiej Sieci Patrolowej na południowych granicach morskich państw członkowskich UE;
- wsparcie w zakresie wydawania wiz i walka z nielegalną imigracją;
- wspomoczenie państw członkowskich w tworzeniu systemów informacyjno-komunikacyjnych niezbędnych dla wdrożenia wspólnotowych instrumentów prawnych w dziedzinie granic zewnętrznych i wiz;
- rozwój efektywnego zastosowania wspólnotowych instrumentów prawnych w dziedzinie granic zewnętrznych i wiz (kodeks graniczny Schengen, europejski kodeks wizowy)¹⁹¹.

¹⁸⁹ Jacques Barrot pełnił od maja 2008 roku funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo.

¹⁹⁰ Jacques Barrot, *vice-président de la Commission, défend la „directive retour”*, „La Croix” z 18.06.2008.

¹⁹¹ *Decyzja nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007–2013 jako część*

Komitet ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego, którego powołanie postulował art. III-261 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, miał natomiast zapewnić koordynację współpracy operacyjnej pomiędzy organami ścigania w sferze obejmującej III filar. Komitet miał także odpowiadać za realizację strategicznych celów, jakie ustanowi Rada UE, co oznaczało, że miał posiadać wysoką pozycję w kształtowaniu unijnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁹².

Te dwa elementy składające się na Program Haski, miały przyczynić się do zwiększenia zaangażowania państw w kwestie III filaru. Mający trwać pięć lat projekt, stanowił kontynuację programu z Tampere, którego założenia okazały się zbyt ambitne. Wprawdzie w dwóch pierwszych latach po jego podpisaniu istniały korzystne warunki polityczne dla jego realizacji, jednak dopiero ataki terrorystyczne z 11 września 2001 roku przyspieszyły prace zarówno legislacyjne, jak i organizacyjne. Szok związany z kolejnymi zamachami w Madrycie w marcu 2004 roku przyspieszył jeszcze bardziej tempo prac nad planami zawartymi w programie z Tampere. Kwestia niewystarczającej wymiany informacji między służbami policji poszczególnych państw członkowskich oraz zbyt mała współpraca pomiędzy nimi a Europol i Eurojustem spowodowała, że w połowie 2004 roku Komisja Europejska przedstawiła plan zwiększenia kompetencji obu agencji unijnych (proponując przekształcenie ich w unijną policję i prokuraturę) oraz określenia ram prawnych służących polepszeniu wymiany informacji między krajami Wspólnoty i stworzeniu wspólnej polityki karnej¹⁹³. Duże znaczenie dla powstania nowego programu miało także poszerzenie Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw, a co za tym idzie konieczność opracowania skutecznego systemu chroniącego wschodnią flankę

programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, „Dziennik Urzędowy” z 06.06.2007, s. 22–44.

¹⁹² Referat wygłoszony przez Piotra Rakowskiego, radcę ministra w Departamencie Polityki Europejskiej MSZ, odpowiedzialnego za kwestie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE pt. „Perspektywy rozwoju współpracy policyjnej” podczas forum „Program Haski – implikacje i wyzwania dla Polski” zorganizowanego przez Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 08.12.2004.

¹⁹³ *The Area of Freedom, Security and Justice: assessment of the Tampere programme and future orientations – List of the most important instruments adopted*, „Commission Staff Working Paper”, Brussels, SEC 680, 02.06.2004.

Wspólnoty, w dalszej perspektywie zaś przyjęcie tych krajów do strefy Schengen. Proponowano więc powołanie europejskiej straży granicznej oraz ujednolicenie polityki azylowej i imigracyjnej¹⁹⁴. Przez kolejne miesiące dwadzieścia pięć państw członkowskich dyskutowało nad nowym programem działania nie mogąc się zdecydować, czy zwiększyć kompetencje działających agend czy powołać nowe. Ostatecznie wygląd nowego programu ustalono w trakcie holenderskiej prezydencji, nadając mu ostrożniejszy charakter niż początkowo planowała Komisja Europejska.

Do priorytetów Programu Haskiego finalnie zaliczono:

- prawa fundamentalne i kwestie obywatelstwa Unii Europejskiej;
- walkę z terroryzmem;
- rozwiązywanie problemu migracji;
- sformułowanie reguł odnoszących się do przekraczania granic wewnętrznych i zewnętrznych oraz polityki wizowej;
- stworzenie wspólnego obszaru azylowego;
- zwiększenie integracji obcokrajowców;
- wprowadzenie ochrony prywatności i bezpieczeństwa informacyjnego;
- walkę z przestępczością zorganizowaną;
- rozwój wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych;
- podział odpowiedzialności i solidarności w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹⁹⁵.

Opis dziesięciu priorytetów został uzupełniony o załącznik zawierający wykaz konkretnych działań, jakie zostaną podjęte w ciągu następujących pięciu lat¹⁹⁶.

Agendaaska stanowiła kolejny, po rozszerzeniu Unii i podpisaniu traktatu konstytucyjnego, ważny krok na drodze do zreformowanej Wspólnoty. Mimo prowadzonych dysput, zwyciężyła formuła międzyrządowego sposobu organizacji działań i wymiany informacji w sferze III filaru, przewidująca

¹⁹⁴ Tamże.

¹⁹⁵ *The Hague Programme – Ten priorities for the next five years*, strona internetowa Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/index_en.htm (dostęp z dnia: 03.01.2014); *Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy” z 03.03.2005.

¹⁹⁶ Szerzej na temat polityki imigracyjnej i azylowej w Programie Haskim patrz: I. Wróbel, *Status prawny obywatela...*, s. 61–72.

ulepszenie współpracy agend państwowych, a nie tworzenie nowych instytucji unijnych. Istniejącym już strukturom wspólnotowym nadano funkcję pośrednika we współpracy organów państwowych podkreślając, że ochrona granic zewnętrznych UE znajdować się będzie w gestii państw członkowskich co najmniej do końca 2007 roku¹⁹⁷. Ponieważ celem programu stało się także ustanowienie wspólnej polityki azylowej, zdecydowano, że do 1 maja 2005 roku powołane zostanie wspólne europejskie biuro zajmujące się kwestiami azylowymi i grupa szybkiego reagowania do zarządzania zewnętrznymi granicami Unii, składająca się z ekspertów reprezentujących poszczególne państwa¹⁹⁸.

Dla Francji i Niemiec ustalenia Programu Haskiego były ściśle powiązane z wejściem w życie Konstytucji dla Europy. Jego założenia zostały przyjęte z dużym zadowoleniem, lecz zdawano sobie sprawę, jak ważna dla ich realizacji będzie implementacja postanowień zawartych w traktacie konstytucyjnym¹⁹⁹. W obrębie samych postanowień zawartych w agendzie z Hagi oba państwa potwierdziły znaczenie polityki migracyjnej. Kraje nadreńskie, które w drugiej połowie XX wieku rozwinęły się gospodarczo przy znacznej pomocy ze strony legalnych imigrantów, dążyły do jak najlepszej kodyfikacji tej gałęzi polityki zakładając, że legalna imigracja odgrywać będzie w przyszłości istotną rolę w rozwoju gospodarczym społeczeństw opartych na wiedzy, a co za tym idzie przyczyni się do zakończenia z sukcesem planów przedstawionych w Strategii Lizbońskiej²⁰⁰. Stwierdzono również, że legalna imigracja będzie mieć duże znaczenie dla rozwoju stosunków z państwami trzecimi, co Program Haski określił jako zewnętrzny wymiar azylu i migracji²⁰¹.

¹⁹⁷ A. Podolski, *Program Haski (bezpieczeństwo wewnętrzne i sprawiedliwość 2005–2009) – polska perspektywa*, „Raporty i analizy”, nr 14, 2004, s. 4–5.

¹⁹⁸ Więcej na temat założeń Programu Haskiego oraz jego implikacji dla Polski patrz: *Program Haski. Implikacje i wyzwania dla Polski, Materiały z seminarium 08.12.2004*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.

¹⁹⁹ Zakładano analogię do Programu z Tampere, który opierał się na realizacji postanowień zawartych w Traktacie Amsterdamskim.

²⁰⁰ *Haager Programm für Justiz und Inneres*, „Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages”, nr 2, 2005, s. 1–4.

²⁰¹ K. Smoter, *Zewnętrzny wymiar obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 409.

Ataki terrorystyczne w Madrycie w 2004 roku i w Londynie w 2005 roku sprawiły, że Unia Europejska postanowiła wzmocnić swoje zaangażowanie w walce z terroryzmem. W 2004 roku Rada Europejska zdecydowała o przyjęciu „Deklaracji na temat Walki z Terroryzmem” (*The Declaration on Combating Terrorism*)²⁰². Dokument sumował wszystkie dotychczasowe inicjatywy UE dotyczące terroryzmu, zaś najważniejszą jego częścią stał się załącznik, w którym wyszczególniono zaktualizowane cele podpisanego we wrześniu 2001 roku „Planu Działania ws. Zwalczania Terroryzmu” (*The Action Plan on Combating Terrorism*). W kolejnym roku Rada Europejska przyjęła natomiast „Strategię ws. Zwalczania Terroryzmu” (*The EU Counter-Terrorism Strategy*), która zobowiązała UE do zwalczania terroryzmu na całym świecie tak, aby jej obywatele mogli żyć w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, oraz „Strategię ws. Zwalczania Radykalizacji Postaw i Rekrutacji do Organizacji Terrorystycznych” (*The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*)²⁰³. Podstawą antyterrorystycznej polityki UE pozostał jednak przede wszystkim efektywny multilateralizm, w związku z czym Unia postanowiła prowadzić intensywny dialog z krajami trzecimi oraz organizacjami regionalnymi, promując przyjęte w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych dokumenty dotyczące walki z terroryzmem²⁰⁴.

Mimo podejmowanych w pierwszych latach XXI wieku inicjatyw rozbudowy obszaru bezpieczeństwa i sprawiedliwości, nie udało się zrealizować wszystkich planowanych projektów. Wiele elementów, w tym głównie zasada jednomyślności przy podejmowaniu decyzji, a także brak klarownego podziału na kompetencje państw członkowskich i całej Wspólnoty spowodowały, że zagadnienia III filaru nie mogły zostać całkowicie spełnione. Odpowiedzią na pojawiające się problemy miały być zapisy Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Zgodnie z jego postanowieniami, miano stworzyć Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Opis tego pola współpracy

²⁰² *Declaration on combating terrorism*, Brussels: Council of the European Union, 25.03.2004.

²⁰³ *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, Council of the European Union, Brussels, 24 November 2005; *The EU Counter-Terrorism Strategy*, Council of the European Union, Brussels, 30 November 2005.

²⁰⁴ *Interview with Gijs de Vries, EU Counter-Terrorism Coordinator*, „NATO Review”, nr 3, 2005.

przedstawiono w Części I, Rozdziale II, art. I-42. Według zapisów traktatowych obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości miał być ustanowiony przez Unię Europejską dzięki tworzeniu ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych, zwiększaniu wzajemnego zaufania poszczególnych organów krajów członkowskich oraz przy zastosowaniu współpracy operacyjnej odpowiednich służb. Jednak szczegółowe regulacje odnoszące się do tego tematu zawarto w Części III, Rozdziale IV, w artykułach III-257 do III-277²⁰⁵. Dwadzieścia jeden artykułów zawierało przepisy związane z kwestiami polityki bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości, jak i zasady regulujące zagadnienia polityki azylowej.

Rozdział IV podzielono na pięć sekcji. Sekcja 1 zawierała postanowienia ogólne odnoszące się do odpowiedzialności poszczególnych instytucji za kształtowanie polityki wewnętrznej UE, sekcja 2 przedstawiała postanowienia dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji, sekcja 3 zagadnienia kooperacji pomiędzy sądami w sprawach cywilnych, sekcja 4 opisywała współpracę sądową w sprawach karnych, natomiast sekcja 5 współpracę organów policji.

Oprócz wymienionych elementów, Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy wprowadzał także inne regulacje, zmieniające kompetencje instytucji działających w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W Radzie miał zostać utworzony stały komitet koordynujący współpracę operacyjną w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Parlament Europejski miał zyskać możliwość udziału w tworzeniu prawa w obszarach wchodzących dotychczas w zakres III filaru, mianowicie w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Parlamenty narodowe miały zostać włączone w proces kontroli politycznej Europolu i oceny działalności Eurojustu. Miały być one informowane, podobnie jak Parlament Europejski, o treści i wynikach oceny realizacji polityk składających się na przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przez organy państw członkowskich. Parlamenty narodowe miały także strzec zachowywania zasady subsydiarności w odniesieniu do wniosków i inicjatyw obejmujących współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych. Wszelkie działania dotyczące współpracy sądowej i policyjnej miały – od momentu wejścia traktatu w życie – być realizowane w drodze ustaw europejskich lub europejskich ustaw ramowych uchwalanych przez Parlament

²⁰⁵ Omówienie poszczególnych sekcji i artykułów za: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, „Dziennik Urzędowy” z 16.12.2004, s. 59–68.

i Radę zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Państwa członkowskie otrzymać miały również prawo inicjatywy ustawodawczej w dziedzinie postępowania karnego. Traktat przewidywał także zwiększenie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kwestiach związanych ze sprawami karnymi i współpracą policji. Trybunał otrzymał prawo do orzekania o legalności ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych na podstawie skargi, jaką złożyć mogło państwo członkowskie, instytucja, osoba fizyczna lub prawna, stanowiąca adresata takich ustaw. Mający swoją siedzibę w Luksemburgu Trybunał uzyskał także jurysdykcję do wydawania wstępnych orzeczeń dotyczących wykładni traktatu konstytucyjnego i aktów prawa pochodnego²⁰⁶.

Rola francusko-niemieckiego duetu w pracach przygotowawczych nad tekstem nowego traktatu była ogromna. Faktem jest, że oba państwa dążyły do reformy Unii Europejskiej, choć nie zawsze przyświecały im te same cele. V Republika miała przewagę nad swoim wschodnim sąsiadem, bowiem gospodarka niemiecka przeżywała na początku XXI wieku poważny kryzys. Wybory parlamentarne z 22 września 2002 roku, które kanclerz Schröder wygrał niemalże o włos, także nie sprzyjały podtrzymywaniu wysokiego znaczenia Niemiec²⁰⁷. Co innego Francja, gdzie wiosną 2002 roku Chirac został powtórnie wybrany na stanowisko głowy państwa przy 82% poparciu – choć z pewnością pomógł mu fakt, że jego kontrkandydatem w drugiej turze był skrajnie prawicowy polityk Jean-Marie Le Pen. Stabilna sytuacja polityczna i gospodarcza pomagała utrzymać francuskie dążenia do uzyskania znacznego wpływu na kształt przyszłej Europy. Poczucie politycznego zadowolenia dodatkowo podkreślał fakt, że to były prezydent V Republiki stanął na czele Konwentu Europejskiego, przygotowującego tekst unijnej konstytucji²⁰⁸. Valéry Giscard d'Estaing, który zgodnie z ustaleniami poczynionymi w Laeken miał przewodzić pracom, wykorzystywał swe kompetencje do jak najszybszego spełnienia francuskich, ale także niemieckich, oczekiwań²⁰⁹. Polityk ten był zdania, że traktat powinien

²⁰⁶ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Protokół ustanawiający Statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, tamże, s. 210–224.

²⁰⁷ P. Jendroszczyk, *Wyrównana walka w niemieckich wyborach*, „Rzeczpospolita” z 23.09.2002.

²⁰⁸ C. Lequesne, *French Views of the European Convention*, „US-France Analysis Series”, Washington, D.C., The Brookings Institution, January 2003, s. 1–2.

²⁰⁹ H. de Bresson, A. Leparmentier, *La Convention présente un canevas de Constitution pour l'Europe* à 25, „Le Monde” z 30.10.2002.

stworzyć „nowy rozdział historii”, przygotowując Wspólnotę tak do wyzwania nowego stulecia, jak i do zmian wewnątrz struktury²¹⁰.

Największe różnice zdań między Paryżem a Berlinem wystąpiły w obszarze zmian instytucjonalnych WE (rozbieżności dotyczyły przed wszystkim znaczenia głównych instytucji – Rady Europejskiej, Komisji i Parlamentu), jednak oba państwa zdawały sobie sprawę z konieczności osiągnięcia kompromisu. Dlatego też na przełomie października i listopada 2002 roku do prac Konwentu oddelegowano ministrów spraw zagranicznych obu krajów – Joschkę Fischera i Dominique de Villepina – wiedząc, że ostateczny kształt dokumentu nie zostanie opracowany, tak jak działo się to w latach wcześniejszych, podczas Konferencji Międzyrządowej, a właśnie w trakcie obrad Konwentu²¹¹. Choć początkowo brak było koncepcji jak pogodzić francuskie i niemieckie interesy w kwestii instytucji europejskich, to zagadnienia gospodarcze, obronne oraz dotyczące wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zostały sprawnie opracowane. W ramach III filaru duet niemiecko-francuski zakładał dalsze postępy na drodze do osiągnięcia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W projekcie, jaki szefowie resortów spraw zagranicznych poddali pod dyskusję Konwentu 28 listopada 2002 roku, zawarto propozycje stworzenia wspólnotowych ram prawnych dla polityki WSiSW oraz rozdzielenie zadań operacyjnych i ustawodawczych²¹². W ramach I filaru proponowano kodyfikację zagadnień azylowych, dotyczących kwestii uciekinierów i wypędzonych, polityki imigracyjnej, polityki wizowej, utworzenia wspólnego systemu administracji granic oraz współpracy w sprawach cywilnych. Natomiast w odniesieniu do III filaru zwrócono szczególną uwagę na konieczność reformy unijnych aktów prawnych i zwiększenia kompetencji UE w tym obszarze, ujednolicenia niektórych sfer prawa karnego oraz zwiększenia kooperacji policyjnej i sądowej. W swoich propozycjach oba państwa odwoływały się do postanowień przedstawionych

²¹⁰ V. Giscard d’Estaing, wystąpienie inauguracyjne, Bruksela 26.02.2002, strona internetowa Konwentu Europejskiego: <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/7.pdf> (dostęp z dnia: 05.01.2014).

²¹¹ S. Parzymies, *Unia Europejska w procesie historycznego rozszerzenia i fundamentalnych reform instytucjonalnych*, „Rocznik Strategiczny”, 2003/2004, s. 138–139.

²¹² Tego samego dnia złożono wspólny wniosek ws. polityki bezpieczeństwa i obrony UE, 22 grudnia 2002 ws. zarządzania gospodarką, a 16 stycznia 2003 roku ws. unijnych instytucji.

w trakcie szczytu w Tampere i Sewilli. Podkreślono konieczność wydajniejszej współpracy operacyjnej, rozbudowy Europolu i Eurojustu, pogłębienia dyskusji nad klauzulami *opt-in* i *opt-out* w ramach WSiSW oraz kontroli sądowej²¹³. Powyższe wnioski stały się następnie podstawą prac grupy „Wolność, Bezpieczeństwo i Prawo” w ramach Konwentu Europejskiego, która swoje koncepcje wobec tego obszaru współpracy przedstawiła 2 grudnia 2002 roku²¹⁴.

Przyjęcie przez Konwent projektu nowego traktatu dla Unii Europejskiej w lipcu 2003 roku oznaczało w znacznej mierze sukces francusko-niemieckiego tandemu. Mimo różnic w podejściu do kwestii instytucjonalnych udało się bowiem obu państwom dojść do owocnego kompromisu. Kiedy kilka miesięcy później – 29 października 2004 roku – po czterech latach prowadzonych prac (począwszy od Konferencji Międzyrządowej w 2000 roku), podpisywano Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, nie spodziewano się, że jego zapisy zostaną odrzucone w referendum państwowych. Zanegowanie traktatu konstytucyjnego w głosowaniach we Francji i Holandii na pewien czas zamroziło proces budowy zreformowanej i przystosowanej do nowej sytuacji międzynarodowej Unii Europejskiej.

Fiasco eurokonstytucji nie wpłynęło ujemnie na relacje francusko-niemieckie. Przeciwnie, oba państwa zintensyfikowały współpracę dwustronną w ramach spotkań na szczycie ustanowionych w alzackim Blaesheim w styczniu 2001 roku, jak również na płaszczyźnie współpracy ministrów poszczególnych resortów. W trakcie spotkania ministrów spraw wewnętrznych w niemieckim Kehl w dniu 10 czerwca 2004 roku, zdecydowano o podkreśleniu znaczenia, jakie partnerzy przywiązują do zagadnień walki z terroryzmem, nielegalnej imigracji, współpracy policyjnej i transgranicznej. We wspólnej deklaracji ministrowie Otto Schily i Dominique de Villepin stwierdzili, że w ramach walki z terroryzmem konieczne jest intensywne poszukiwanie grup utrzymujących organizacje terrorystyczne, poszerzenie wymiany informacji dotyczących osób podejrzanych i organizacji terrorystycznych oraz stworzenie wspólnej jednostki zajmującej się tropieniem i wydaleniem z terenu obu państw osób oskarżanych o działalność terrorystyczną. W ramach kooperacji policyjnej i transgranicznej

²¹³ *Propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures*, le 28.11.2002, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 05.01.2014).

²¹⁴ *Schlussbericht der Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht”*, Brüssel, den 2. Dezember 2002, CONV 426/02.

szefowie resortów zaproponowali kontynuację współpracy zapoczątkowanej w Mondorf w październiku 1997 roku, wzmocnienie pozycji Europolu, także w kwestii uprawnień wobec ścigania fałszerstw wspólnej waluty, oraz utworzenie mieszanych niemiecko-francuskich patroli policji i straży miejskiej. Wobec współpracy w obszarze polityki imigracyjnej i granic zewnętrznych postulowali natomiast utworzenie, z dniem 1 maja 2005 roku, wspólnej agencji zarządzania współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych (Frontex), przedsięwzięcie wspólnych kroków wobec ograniczenia imigracji i przestępczości zorganizowanej z terenów Rumunii oraz zwiększenie bezpieczeństwa poprzez wprowadzenie dokumentów zawierających dane biometryczne²¹⁵.

Inicjatywy, jakie ministrowie spraw wewnętrznych przedstawili w Kehl, były kontynuowane przez kolejne miesiące. Omawiano je w trakcie dwustronnych spotkań na szczycie oraz konferencji ministrów. Problemy współpracy policji z obu stron Renu omawiano podczas 4. rady ministrów spraw wewnętrznych Francji i Niemiec 26 października 2004 roku w Berlinie²¹⁶, zagadnienia dotyczące walki z rasizmem i antysemityzmem oraz dwustronnego i wspólnotowego przeciwdziałania terroryzmowi stanowiły jeden z głównych tematów omawianych w trakcie 5. konsultacji niemiecko-francuskich w stolicy V Republiki 26 kwietnia 2005 roku²¹⁷, natomiast kwestie wprowadzenia danych biometrycznych w postępowaniu wizowym stały się przedmiotem kolejnych konsultacji rządowych 14 marca 2006 roku w Berlinie²¹⁸.

Od 2005 roku dwustronne spotkania były prowadzone jednak w nowym składzie. Po tym, jak SPD zaczęła systematycznie tracić poparcie społeczne i przegrała wybory lokalne w Nadrenii Północnej-Westfalii, kanclerz Schröder

²¹⁵ *Déclaration commune des ministres de l'Intérieur français et allemande. Mesures bilatérales de lutte contre le terrorisme, de coopération policière et transfrontalière et de lutte contre l'immigration illegal. Kehl, le 10.06.2004*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 05.01.2014).

²¹⁶ *La renégociation de l'accord de Mondorf – 4ème Conseil des ministres franco-allemand (26 octobre 2004)*, strona internetowa portalu francusko-niemieckiego: www.france-allemande.fr (dostęp z dnia: 03.01.2014).

²¹⁷ *5. Deutsch-Französischer Ministerrat*, strona internetowa portalu francusko-niemieckiego: www.france-allemande.fr (dostęp z dnia: 03.01.2014).

²¹⁸ *Einführung biometrischer Daten in das Visumverfahren: Deutsch-französische Kooperation*, strona internetowa portalu niemiecko-francuskiego: <http://www.deutschland-frankreich.diplo.de/Einfuehrung-biometrischer-Daten-in,522.html>, cyt. dalej: www.deutschland-frankreich.diplo.de (dostęp z dnia: 07.01.2014).

poprosił prezydenta Horsta Köhlera o skrócenie kadencji *Bundestagu*. Latem 2005 roku rozpoczęła się w Niemczech ostra kampania, w której główną rolę odgrywali Schröder i kandydatka chadeków Angela Merkel. Jednoprocentowe zwycięstwo CDU/CSU nad socjaldemokratami w wyborach z 18 września 2005 roku spowodowało powstanie „wielkiej koalicji” tych partii i przejęcie władzy przez pierwszą w historii Republiki Federalnej kobietę-kanclerza²¹⁹. Objęcie fotela szefa rządu 22 listopada 2005 roku przez Angelę Merkel oraz utworzenie nowego gabinetu wzbudziło olbrzymie zainteresowanie²²⁰. Także politycy francuscy musieli na nowo określić cele polityki zagranicznej V Republiki w kontekście współpracy z niemiecką ekipą²²¹. Okazją do spotkania z kanclerz Merkel stała się wizyta, jaką ta złożyła w Paryżu kilka dni po wyborze na stanowisko szefa rządu. Angela Merkel podkreśliła w jej trakcie chęć kontynuacji dokonań jej poprzedników i dalszej pracy w umacnianiu osi francusko-niemieckiej we wszystkich dziedzinach, tak dwustronnych, jak i europejskich²²².

Nowa szefowa rządu federalnego zainteresowała się w rozwoju kooperacji na poziomie bi- i multilateralnym już w pierwszych miesiącach swojego urzędowania, czego dowodem było zaangażowanie na forum Unii Europejskiej i dwustronnych konsultacji z zachodnim sąsiadem. Podkreśleniem działań kanclerz Merkel miały być przedsięwzięcia podjęte w trakcie niemieckiego przewodnictwa w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2007 roku. Rząd federalny przedstawił bardzo ambitny plan prezydencji²²³. Jego założenia zostały wcześniej

²¹⁹ M. Jung, A. Wolf, *Der Wählerwille erzwingt die große Koalition*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 51–52, 2005, s. 3–12; S. Eisel, *Reale Regierungsopposition gegen gefühlte Oppositionsregierung*, „Politische Meinung”, nr 433, 2005, s. 47–52. Szerzej na temat niemieckich wyborów 2005 patrz: F. Brettschneider, O. Niedermayer, B. Weßels (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2005. Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse*, Wiesbaden 2007.

²²⁰ H. de Bresson, *Angela Merkel une réformatrice venue de l'Est*, „Le Monde” z 20.09.2005.

²²¹ *Angela Merkel doit être officiellement élue chancelière d'Allemagne*, strona internetowa dziennika „Le Monde”: http://www.lemonde.fr/europe/article/2005/11/22/angela-merkel-est-elue-chanceliere-d-allemande_712778_3214.html (dostęp z dnia: 07.01.2014).

²²² *Les classes de Merkel*, „Le Monde” z 26.11.2005.

²²³ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010, s. 108.

omówione podczas spotkania niemieckiej kanclerz i francuskiego prezydenta w Pałacu Elizejskim 12 października 2006 roku²²⁴.

Zgodnie z planem szefowej rządu za kwestie o pierwszorzędnym znaczeniu uznano wznowienie debaty nad przyszłością europejskiej konstytucji, problemy gospodarczo-energetyczne, nadanie nowego impulsu polityce wschodniej Unii Europejskiej oraz kwestie z zakresu polityki społecznej i rynku pracy, które poprawiłyby europejską gospodarkę i politykę socjalną²²⁵. Realizacją tych celów zajmowano się w czasie trwania prezydencji RFN w Unii Europejskiej.

Osiągnięcia niemieckiej dyplomacji w pierwszym półroczu 2007 roku zostały przedstawione w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 21–22 czerwca 2007 roku. W ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych chwalono zaangażowanie państw w implementację Programu z Tampere i Programu Haskiego, wyrażono konieczność dalszej współpracy w dziedzinie migracji opartej na wspólnych zasadach politycznych i znaczenie bliższej współpracy z państwami trzecimi w zarządzaniu przepływami migracyjnymi. Rada Europejska potwierdziła również potrzebę zwiększenia zdolności Unii do udziału w zarządzaniu zewnętrznymi granicami państw członkowskich, podkreślając znaczenie dalszego wzmacniania potencjału agencji Frontex w tej kwestii. Z zadowoleniem przyjęto podpisanie rozporządzenia w sprawie wizowego systemu informacyjnego (*Visa Information System*, VIS) i wymiany między państwami członkowskimi informacji o wizach krótkoterminowych, oraz decyzję Rady w sprawie dostępu do danych z VIS dla wyznaczonych organów państw członkowskich i Europolu w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym, ich wykrywania i prowadzenia odnośnych dochodzeń. Ponadto szefowie państw i rządów zobowiązali się do urzeczywistnienia – do końca 2010 roku – wspólnego europejskiego systemu azyłowego jako części wszechstronnej europejskiej polityki migracyjnej. Oprócz spraw dotyczących WSiSW, zagadnień gospodarczych, społecznych

²²⁴ 7. *Deutsch-Französischer Ministerrat (Paris, 12. Oktober 2006)*, strona internetowa portalu niemiecko-francuskiego: www.deutschland-frankreich.diplo.de (dostęp z dnia: 07.01.2014).

²²⁵ „*Europa gelingt gemeinsam*”. *Präsidenschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, Politisches Programm der deutschen Bundesregierung für die Ratspräsidentschaft 2007*, strona internetowa niemieckiej prezydencji: <http://eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf> (dostęp z dnia: 03.01.2014).

i środowiskowych, skupiono się także na kwestii reformy traktatowej, a co za tym idzie sporządzenia nowego projektu traktatu zmieniającego obowiązujące dokumenty z myślą o zwiększeniu efektywności funkcjonowania rozszerzonej Unii i umocnieniu jej legitymacji demokratycznej, jak również spójności jej działań zewnętrznych²²⁶.

Do kwestii europejskiej konstytucji powrócono jednak dużo wcześniej, bo na początku 2006 roku. Ówczesny minister spraw wewnętrznych Francji Nicolas Sarkozy zaproponował, aby z wcześniejszego projektu traktatu wybrać normy niewzbudzające kontrowersji, a następnie uchwalić nowy dokument. Koncepcję francuskiego ministra zaaprobował Berlin. Występująca w styczniu 2007 roku przed deputowanymi do Parlamentu Europejskiego niemiecka kanclerz stwierdziła stanowczo, że zaprzepaszczenie osiągnięć Konwentu Europejskiego i zaprzestanie prac nad przyjęciem aktu reformującego funkcjonowanie Wspólnoty stanowiłoby znaczne „zaniedbanie”²²⁷. Merkel podkreśliła także, iż Unia musi przyjąć traktat regulujący, albowiem w innym przypadku, jak stwierdziła „stracimy historyczną szansę na utrzymanie wiodącej roli w świecie”²²⁸.

W ciągu kilku miesięcy stworzono podstawy prac nad układem reformującym UE, dokładne wytyczne ustalono zaś na spotkaniu Rady Europejskiej w czerwcu 2007 w Brukseli. Zgromadzeni na szczycie szefowie państw i rządów postanowili następnie przekazać mandat do pracy nad traktatem Konferencji Międzyrządowej, która rozpoczęła pracę 23 czerwca 2007 roku. W kilka miesięcy później, w dniach 18–19 października 2007 roku podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie, ustalono końcową wersję dokumentu, zaś jego podpisanie nastąpiło 13 grudnia 2007 roku.

Akt mający stanowić kodyfikację i wprowadzić reformy w systemie funkcjonowania Unii Europejskiej, zlikwidował podział na trzy filary, choć zachowano pewne różnice między II a III filarem. Wprowadzono natomiast podział kompetencji na trzy obszary – obszar zarezerwowany wyłącznie dla Unii, obszar współdzielony między Unią a państwami członkowskimi i obszar, nad którym wyłączną władzę i pierwszeństwo ma prawo krajów członkowskich.

²²⁶ Rada Europejska w Brukseli, 21–22 czerwca 2007 r. *Konkluzje prezydencji*, strona internetowa portalu Unii Europejskiej: europa.eu (dostęp z dnia: 03.01.2014).

²²⁷ Merkel will EU-Verfassung retten, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 17.01.2007.

²²⁸ Merkel: traktat to mus, „Rzeczpospolita” z 18.01.2007.

Obszarem współdzielonym, w rejonie którego prawo Unii pozostało nadrzędne wobec prawa krajów członkowskich (choć obszary nieregulowane prawem unijnym i obszary, z których Unia zrezygnowała, pozostały pod kontrolą prawną państw członkowskich) stał się obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Zgodnie z traktatem, Unii Europejskiej została nadana osobowość prawna i stała się ona następczynią Wspólnoty Europejskiej, w związku z czym Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską został zastąpiony przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Całość zagadnień związanych z dziedziną wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych ujęto w Tytule V „Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości”, art. 67–89, oraz w Tytule XXIII „Ochrona ludności”, art. 196²²⁹. Część regulacji zawartych w traktacie reformującym stanowiła kalkę postanowień zawartych w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, ale dokument przyniósł także nowe regulacje odnoszące się do WSiSW. Rozdział I, art. 73 TFUE wprowadził zapis zezwalający na organizowanie przez państwa członkowskie między sobą i na własną odpowiedzialność takich form współpracy między służbami administracyjnymi, które zapewnią utrzymanie bezpieczeństwa narodowego. Z kolei art. 75 przyniósł przepis mówiący o konieczności określenia, przez Radę UE i Parlament Europejski, ram środków administracyjnych odnoszących się do przepływu kapitału i płatności w celu zapobiegania i zwalczania terroryzmu. W ramach Rozdziału 2 w art. 77 wprowadzono ust. 3 mówiący, iż Rada może przyjąć przepisy dotyczące paszportów, dowodów tożsamości i innych dokumentów w celu ułatwienia wykonywania prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium któregośkolwiek państwa członkowskiego. Rozdział 3 wprowadzał w art. 81 ust. 3 założenie, iż środki dotyczące prawa rodzinnego, które mają skutki transgraniczne, są uchwalane przez Radę UE według specjalnej procedury prawodawczej. Rada, po uprzednim otrzymaniu wniosku od Komisji Europejskiej, uzyskała także prawo do określania tych elementów prawa rodzinnego, które mają skutki transgraniczne i które mogą stać się przedmiotem aktów prawnych przyjmowanych tak, jak zwykle procedury prawodawcze. Rozdział 4 dotyczący współpracy sądowej w sprawach karnych wprowadzał,

²²⁹ Opis poszczególnych artykułów za: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana*, „Dziennik Urzędowy” z 09.05.2008, s. 73 i n.

podobnie jak w innych rozdziałach, założenie, iż to Rada i Parlament Europejski podejmują najważniejsze decyzje, nie są one zaś wprowadzane – tak jak to proponował traktat konstytucyjny – na podstawie umów europejskich i europejskich umów ramowych. Art. 82 ust. 3 zawierał zapis, iż jeśli któryś z członków Rady uzna, że projekt normy dotyczącej współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych narusza najważniejsze elementy jego systemu bezpieczeństwa, może zażądać przedłożenia innego projektu Radzie Europejskiej, a zwykła procedura prawodawcza zostaje zawieszona aż do uzyskania – w terminie czterech miesięcy – konsensusu w Radzie Europejskiej i przekazania projektu do Rady UE. W takim samym okresie czasu, w przypadku braku konsensusu, dziewięć lub więcej krajów może poinformować Radę, Komisję i Parlament o stworzeniu wzmocnionej współpracy pomiędzy nimi na podstawie wcześniejszego projektu. Podobna procedura została przedstawiona w art. 83 mówiącym, że Parlament i Rada mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania zarówno wykroczeń, jak i kar w sferze przestępczości transgranicznej takiej jak m.in. terroryzm, handel ludźmi, bronią czy narkotykami. Art. 85 regulował zakres pracy Eurojustu, natomiast art. 86 wprowadzał instytucję Prokuratury Europejskiej. Ostatni rozdział 5, dotyczący współpracy policyjnej, wprowadzał zapisy na temat braku jednomyślności wobec ustanowienia środków dotyczących współpracy operacyjnej lub stworzenia wzmocnionej współpracy między co najmniej dziewięcioma członkami Unii (choć, jak podkreślono, zapisy te nie odnoszą się do aktów stanowiących rozszerzenie *acquis* Schengen). Art. 88 regulował współpracę państw, prawa i obowiązki Europejskiego Urzędu Policji, art. 89 mówił zaś o uprawnieniach Rady do określenia granic i warunków, w jakich organy sądowe i policyjne krajów członkowskich mogą podejmować działania na terytorium innego państwa UE, we współpracy z odpowiednimi organami tego państwa. Ważne zapisy odnoszące się do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości znalazły się także w art. 196 regulującym kwestie ochrony ludności. Zapisano w nim, iż Unia zachęca kraje członkowskie do rozwoju współpracy (na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym) celem ulepszenia systemu zapobiegania klęskom żywiołowym i katastrofom naturalnym oraz, że Parlament i Rada określą niezbędne środki umożliwiające realizację tych założeń.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dodał kilka nowych elementów współpracy, które – choć zawarte w traktacie konstytucyjnym – wcześniej

nie zostały wprowadzone w życie. Do najważniejszych osiągnięć dokumentu należało wprowadzenie ram prawnych i nowych procedur legislacyjnych. Na ich podstawie dziedziny wcześniejszego III filaru miały otrzymać podobne regulacje jak np. wspólny rynek. Oznacza to, iż działania podjęte w tym obszarze przez samą Unię, jak i jej państwa członkowskie, miały stać się podległe wymiarowi sprawiedliwości UE. Ponadto ciekawym, nowym rozwiązaniem stała się możliwość stworzenia Prokuratury Europejskiej (na podstawie jednomyślnej decyzji Rady, przy zgodzie Parlamentu), której zadaniem miało być stać się przeciwdziałanie przestępstwom godzącym w interesy finansowe Unii. *Novum* w unijnej strukturze stanowić miał także powołany przez Radę stały Komitet ds. bezpieczeństwa wewnętrznego (*Comité de Sécurité Intérieure*, COSI). Organ, którego zadaniem miało stać się ułatwianie, propagowanie i wzmacnianie współpracy w ramach działań operacyjnych prowadzonych przez kraje członkowskie w sferze WSiSW, powołany został na wzór francuskiej Rady bezpieczeństwa wewnętrznego (*Conseil de sécurité intérieure*), której przewodniczył prezydent Republiki²³⁰. Komitet uzyskał także prawo do oceny ogólnego kierunku i skuteczności współpracy operacyjnej, a na swoje posiedzenia mógł zaprosić przedstawicieli Europolu, Eurojustu, Fronteksu oraz innych organów zajmujących się europejskim bezpieczeństwem. Zgodnie z zapisami art. 222 TFUE (Tytuł VII „Klauzula solidarności”) COSI, wraz z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa, uzyskał zadanie wspomoczenia Rady celem udzielenia pomocy krajowi członkowskiemu będącemu przedmiotem ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej²³¹. Traktat przewidywał także wprowadzenie przepisów przejściowych, zgodnie z którymi (na podstawie art. 10, Protokół nr 36) Trybunał Sprawiedliwości i Komisja uzyskają pełnię

²³⁰ Rada bezpieczeństwa wewnętrznego powołana została na wniosek prezydenta Jacquesa Chiraca dążącego do zwiększenia możliwości zarządzania kryzysowego na terenie Francji po atakach terrorystycznych z 11 września i stanowiła jeden z najważniejszych projektów przedstawianych przez prezydenta w kampanii wyborczej 2002 roku. Rada utworzona została 15 maja 2002 roku przez dekret rady ministrów, a pierwszy raz zebrała się 24 maja 2002 roku w Pałacu Elizejskim. *Décret n°2002–890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure*, „Journal Officiel” z 16.05.2002, s. 252; J.-L. Saux, *Le conseil de sécurité intérieure devrait se réunir dès la semaine prochaine*, „Le Monde” z 17.05.2002.

²³¹ *Wpływ traktatu lizbońskiego na Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych: szersza współdecyzja i nowe struktury*, Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej, Nota Informacyjna, listopad 2009, s. 3.

uprawnień w ramach WSiSW po pięciu latach od wejścia traktatu w życie, czyli 1 grudnia 2014 roku²³².

Ponieważ od momentu implementacji postanowień z Schengen, obywatele Unii Europejskiej mogli cieszyć się swobodą zamieszkania i podejmowania pracy w dowolnym kraju Unii, również prawo musiało zostać wsparte dodatkowym przepisem umożliwiającym im równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości, bez względu na miejsce pobytu. Stąd regulacje Traktatu Lizbońskiego, tworząc przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wprowadziły zasadę współpracy sądów krajowych. Kooperacji organów sądowych oraz policji, służb celnych i imigracyjnych wymagała także walka z przestępczością międzynarodową. Zgodnie z zapisami traktatu, koordynacją działań w tym wymiarze zająć się miały wspólnie Rada UE ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, a także Parlament Europejski, który na mocy dokumentu z Lizbony nabrał nowych uprawnień. W Radzie przestała obowiązywać zasada jednomyślności i wymóg jedynie zasięgnięcia opinii PE – od momentu wejścia traktatu w życie, w obrębie WSiSW miała obowiązywać większość kwalifikowana w Radzie, a Parlament miał uzyskać status współlegislatora.

Zapisy, jakie wprowadzono w tekście traktatu, wynikały z konieczności dopasowania go do nowych realiów międzynarodowych i nowej sytuacji wewnątrz Unii. Oto 1 maja 2004 roku do Wspólnoty dołączyło dziesięć krajów dawnego obozu socjalistycznego, zaś 1 stycznia 2007 roku WE wzbogaciła się o kolejnych dwóch członków, zrzeszając w sumie 27 państw. Poszerzenie, jakie nastąpiło w XXI wieku stanowiło olbrzymie wyzwanie tak dla administracji, jak i poszczególnych polityk wspólnotowych. W ramach WSiSW musiano dokonać pełnej integracji przepisów, co nie było łatwe, bowiem w latach wcześniejszych kraje „starej Unii” czyniły wszystko, aby uchronić się przed nielegalnymi imigrantami z Europy Środkowo-Wschodniej. Ponadto akcesja nowych państw nastąpiła w kilka tygodni po atakach terrorystycznych w Madrycie, co tym bardziej uzmysłowiło dawnej Piętnastce konieczność jak najszybszego wprowadzenia postanowień Agendy z Tampere w życie, tym razem jednak na obszarze wszystkich – wówczas jeszcze 25 – krajów. Zrodziła się wręcz nadzieja na powołanie ponadnarodowego, europejskiego systemu

²³² Co najmniej na sześć miesięcy przed tą datą Wielka Brytania została zobowiązana do zadeklarowania czy wciąż nie będzie uznawać uprawnień Trybunału i Komisji w odniesieniu do przepisów dawnego III filaru.

bezpieczeństwa w wymiarze prawnym i organizacyjnym²³³. Presja problemów, jakie pojawiły się po poszerzeniu UE spowodowała nacisk na stworzenie szczelnej ochrony granic zewnętrznych i przygotowanie nowych państw do poszerzenia strefy Schengen²³⁴. Ich przystąpienie do obszaru wiązano z utworzeniem „zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi”, a co za tym idzie z powołaniem europejskiej straży granicznej oraz ujednoliceniem polityki azylowej i imigracyjnej²³⁵.

Rozszerzenie obszaru „bez granic”, jakie ostatecznie nastąpiło 21 grudnia 2007 roku, miało zasadnicze znaczenie tak dla całej Wspólnoty, jak i dla wschodnich sąsiadów UE, którzy zostali postawieni przed koniecznością poradzenia sobie z bardziej restrykcyjną polityką wizową i graniczną UE. Wydarzenie, którego głównym architektem były Niemcy, angażujące się od lat dwięćdziesiątych XX wieku w poszerzenie Unii i akceptację przez dawny blok wschodni *acquis* Schengen, zostało tam przyjęte z dużym zadowoleniem, choć należy podkreślić, że we wcześniejszych latach – kibicując nowym członkom – to właśnie RFN stawiała największe wymagania, nie zgadzając się na bylejaką przepisów w wymiarze bezpieczeństwa wewnętrznego. Republika Federalna krytykowała m.in. portugalską propozycję, by nowe kraje członkowskie weszły do strefy Schengen już jesienią 2007 roku, argumentując, że tak dużego obciążenia nie wytrzyma system SIS I, a na zakończenie budowy SIS II nie wystarczy środków²³⁶.

Mimo trudności, finalne poszerzenie strefy bez granic do 24 państw spotkało się z życzliwym przyjęciem europejskiej społeczności. W imieniu Unii swoją radość wyraził przewodniczący Parlamentu Europejskiego Hans-Gert Pöttering, podkreślając „nadszedł bardzo szczęśliwy dzień dla Niemiec, Polski i Czech (...) i dla wszystkich obywateli UE” bowiem „dokonujemy kolejnego ważnego kroku dla zjednoczenia naszego kontynentu”²³⁷. Zdaniem niemieckich polityków

²³³ A. Podolski, *Program Haski...*, s. 3.

²³⁴ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations*, Brussels 2.06.2004, COM (2004) 4002 final.

²³⁵ Tamże.

²³⁶ I. Czerny, *KE i Niemcy opóźniają rozszerzenie Schengen*, strona internetowa portalu finansowego: <http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci/arttykul/ke;i;niemcy;opozniaja;rozszerzenie;schengen,215,0,189655.html> (dostęp z dnia: 07.01.2014).

²³⁷ *Tusk: dzisiejszy dzień jest triumfem wolności*, „Gazeta Wyborcza” z 21.12.2007.

rozszerzenie strefy bez granic stanowiło pokonanie zaszłości i barier, jakie znajdowały się jeszcze „w umysłach obywateli”²³⁸. We Francji wydarzenie to nie spotkało się z dużym zainteresowaniem obywateli, choć dziennik „Le Monde” napisał w swym redakcyjnym komentarzu „Nie powinno się minimalizować symbolicznego znaczenia tego wydarzenia, które w większym stopniu umocni integrację nowych krajów członkowskich (...). Oczywiście wciąż pozostaje wiele do zrobienia (...). Tak długo, jak rynki pracy w krajach zachodnich nie zostaną w pełni otwarte, nie opuści ich uczucie, że nie są traktowani na równi z unijnymi partnerami”²³⁹, opisując w ten sposób znaczenie, jakie poszerzenie strefy ma dla krajów, które w 2004 roku przystąpiły do Unii.

Ewolucja wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych od momentu podpisania Traktatu z Maastricht, aż do parafowania Traktatu Lizbońskiego i rozszerzenia strefy Schengen, stała się jednym z powodów do dumy dla francusko-niemieckiego tandemu, tym bardziej, że traktat reformujący był efektem prac nowego duetu Merkel-Sarkozy. Zmiana polityczna, jaka nastąpiła we Francji na wiosnę 2007 roku, spowodowała istotne przewartościowania na europejskiej scenie politycznej. Miejsce sprawującego funkcję prezydenta od 1995 roku Jacquesa Chiraca zajął energiczny Nicolas Sarkozy, który pokonał w drugiej turze wyborów kandydatkę socjalistów Ségolène Royal stosunkiem 53% do 47% głosów²⁴⁰. Wprawdzie w czasie kampanii wyborczej prawicowego zwycięzcy polityka zagraniczna nie była eksponowana, a Sarkozy niepokoił europejskich partnerów swoją protekcyjną retoryką, mówiąc o konieczności ochrony francuskich przedsiębiorstw przed globalizacją, jego wygrana przyniosła nowe możliwości dla Unii Europejskiej²⁴¹ – tym bardziej, że w czerwcowych wyborach do Zgromadzenia Narodowego jego partia także zdobyła większość i utworzyła rząd pod kierownictwem François Fillona²⁴².

²³⁸ Jednak optymistyczne nastawienie klasy politycznej nie zmieniało faktu, że obywatele państw Starej Europy obawiali się napływu niekontrolowanych już na granicach przestępców i taniej siły roboczej. *Dla wielu Niemców na Odrze zaczyna się straszny Wschód*, tamże z 13.12.2007.

²³⁹ T. Ferenczi, *400 millions d'Européens sans frontières*, „Le Monde” z 22.12.2007.

²⁴⁰ Nicolas Sarkozy: *nowy prezydent Francuzów*, „Rzeczpospolita” z 07.05.2007.

²⁴¹ A. Słojewska, *Europa potrzebuje silnej Francji*, tamże z 08.05.2007.

²⁴² *Un „gaulliste social” à la tête du gouvernement*, „Libération” z 17.05.2007; *Wszystko dla Sarkozy’ego*, „Rzeczpospolita” z 22.05.2007; *Po co Francji parlament, premier i rząd*, tamże z 12.06.2007.

Zwycięstwo UMP we francuskich wyborach znacznie przyspieszyło prace nad nowym traktatem reformującym i we wszystkich filarach współpracy. Było to o tyle istotne, że od momentu porażki referendum konstytucyjnych w V Republice i Holandii, Unia niemalże zastygła w bezruchu, nie prowadząc poważnej dyskusji o przyszłości Europy i jej polach suwerenności narodowej, sposobach podejmowania decyzji w rosnącym gronie państw członkowskich i reformach gospodarczych. Zaangażowanie nowego prezydenta w rozwój polityki europejskiej i duetu francusko-niemieckiego, który został przez niego nazwany mianem „świętego”²⁴³, przyniosło znaczne ożywienie na arenie międzynarodowej i spowodowało ostateczne podpisanie Traktatu Lizbońskiego. Na miesiąc przed zatwierdzeniem dokumentu, 12 listopada 2007 roku, przywódcy Francji i Niemiec spotkali się w ramach 8. konsultacji rządowych w Berlinie, gdzie dokładnie omówiono najważniejsze kwestie dla obu państw – współpracę w ramach polityki finansowej, polityki obronnej, gospodarki rolnej, służby zdrowia, kulturalnej czy wymiany młodzieży. W trakcie spotkania skupiono się również na wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, rozszerzając dwustronną współpracę w tej dziedzinie²⁴⁴.

Zapisy nowego traktatu w znacznej części odpowiadały partnerom znad Renu. Usprawnienia dotyczące współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie spraw imigracyjnych, azylowych, sądowych i policyjnych, które spowodowały przeniesienie części zagadnień z III do I filaru, miały przyczynić się do lepszej organizacji wewnętrznej polityki UE, a jednocześnie umożliwić pogłębioną współpracę państw członkowskich i dalszą integrację w ramach Wspólnoty.

²⁴³ M. Wiegel, *Terrorisé à Berlin*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 03.03.2008.

²⁴⁴ 8. *Deutsch-Französischer Ministerrat (Berlin, 12. November 2007)*, strona internetowa portalu niemiecko-francuskiego: www.deutschland-frankreich.diplo.de (dostęp z dnia: 03.01.2014). Zainteresowanie polityką w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz – przede wszystkim – pogłębienie współpracy w ramach polityki imigracyjnej wynikało zapewne z faktu, że to imigranci najgłośniejsz protestowali wobec wyboru Sarkozy’ego na urząd prezydenta, powodując zamieszki i chaos we francuskiej polityce wewnętrznej. *Immigranci i lewacy nie chcą Sarkozy’ego*, „Rzeczpospolita” z 08.05.2007; C. Calla, *Paris et Berlin lancent une politique d’immigration commune*, „Le Monde” z 13.11.2007.

ROZDZIAŁ VI

FRANCJA I NIEMCY WOBEC REFORM INSTYTUCJONALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

KONSTYTUCJA DLA EUROPY I TRAKTAT
LIZBOŃSKI

1. Postanowienia Traktatu Nicejskiego

Wyzwania, jakie pojawiły się na przełomie XX i XXI wieku – tak w sensie politycznym, jak i gospodarczym – zmusiły kraje Unii Europejskiej do przeprowadzenia reform ułatwiających Wspólnocie sprostanie międzynarodowej konkurencji. Postanowienia Traktatu z Amsterdamu, choć istotne, nie spełniały wymogów nowego tysiąclecia, a perspektywa poszerzenia WE o nowe kraje wymagała podjęcia działań mających zreformować organy Unii. System instytucjonalny Wspólnot, opracowany w latach pięćdziesiątych XX stulecia dla sześciu krajów, w trakcie kolejnych poszerzeń ulegał wyłącznie drobnym przeobrażeniom, a państwa członkowskie starały się go jedynie dostosować do zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej. Jednak perspektywa przystąpienia do Unii kilkunastu nowych państw, tak wyraźna w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, uzmysłowiła krajom Starej Europy, że poszerzenie WE bez gruntownej reformy instytucjonalnej doprowadzi do paraliżu prac wewnątrz organizacji¹. Kraje członkowskie stanęły więc przed koniecznością stworzenia norm traktatowych, warunkując przyjęcie kolejnych członków stworzeniem lepszych zasad współpracy w gronie 27 państw².

¹ *Raport na temat Konferencji Międzyrządowej UE (IGC 2000) w sprawie reformy instytucjonalnej: proponowane rozwiązania i ich możliwe konsekwencje dla unijnego porządku instytucjonalnego w przededniu rozszerzenia*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: [http://www.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/7149245F7462FFA4C1256E7500560C3F/\\$file/ME3601PL.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/7149245F7462FFA4C1256E7500560C3F/$file/ME3601PL.pdf?Open), s. 3, cyt. dalej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 10.01.2014).

² Konieczność opracowania nowych regulacji przewidywała już deklaracja podpisana przez Belgię, Francję i Włochy, która została dołączona do Traktatu z Amsterdamu. Zapisano w niej, iż „Belgia, Francja i Włochy stwierdzają, że na podstawie rezultatów Konferencji Międzyrządowej Traktat z Amsterdamu nie odpowiada potrzebom, ponownie potwierdzonej podczas spotkania Rady Europejskiej w Madrycie, zasadniczego postępu na drodze wzmacniania instytucji. Państwa te uważają, że takie wzmocnienie jest niezbędnym warunkiem zamknięcia pierwszych negocjacji w sprawie przystąpienia. Są one zdecydowane nadać właściwy skutek Protokołowi w sprawie składu Komisji i układu głosów ważonych oraz uważają, że znaczne poszerzenie odwoływania się do głosowania kwalifikowaną większością głosów należy do właściwych elementów, które

Przygotowaniem dokumentu regulującego najważniejsze zadania stojące przed Wspólnotą zajęła się Konferencja Międzyrządowa. Decyzja o jej powołaniu została podjęta na spotkaniu Rady Europejskiej kończącym niemieckie przewodnictwo w Unii. W trakcie szczytu w Kolonii w dniach 3–4 czerwca 1999 roku rozstrzygnięto, iż na początku 2000 roku powołana zostanie konferencja, podczas której przedstawiciele rządów Piętnastki skupią się na tzw. triadzie amsterdamskiej tworząc nowe regulacje dotyczące systemu ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej, powiększając wachlarz spraw objętych systemem głosowania większościowego oraz ustalając wielkość i skład nowej Komisji Europejskiej³.

Zadania, jakie postawiono przed międzyrządowym kongresem miały zostać wcześniej omówione w składzie tzw. Grupy Mędrców, którą powołał przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi. W składzie grupy znaleźli się: były premier Belgii Jean-Luc Dehaene, były prezydent RFN Richard von Weizsäcker oraz były minister stanu w brytyjskim rządzie David Simon. Trójosobowy organ przedstawił rezultat swoich konsultacji w dniu 18 października 1999 roku. Raport, opierający się na ustaleniach przedstawionych wcześniej przez Instytut Europejski we Florencji, zawierał potwierdzenie założeń przyjętych podczas szczytu w Kolonii, a jednocześnie podkreślał konieczność wprowadzenia nowych tematów, w tym m.in. omówienia kwestii przyjęcia osobowości prawnej Unii, wzmocnienia stanowiska szefa Komisji Europejskiej, ulepszenia funkcjonalności instytucji WE, wzmocnionej współpracy oraz zagadnień wchodzących w skład II filaru⁴. Zakładano podział traktatów założycielskich Wspólnot i Unii Europejskiej na dwie części – część konstytucyjną, w której decyzje i poprawki będą mogły być podejmowane jednogłośnie, oraz część odnoszącą się do polityki UE, gdzie decyzje będzie można podejmować na podstawie większości kwalifikowanej⁵.

należy brać pod uwagę”. *Traktat z Amsterdamu. Deklaracja Belgii, Francji i Włoch dotycząca Protokołu w sprawie instytucji w perspektywie rozszerzenia Unii Europejskiej*, tamże.

³ „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 16.08.1999, s. 514.

⁴ *Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission von Richard von Weizsäcker, Jean-Luc Dehaene und David Simon vom 18. Oktober 1999*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 12, 1999, s. 1510–1518.

⁵ Tamże.

Propozycja Grupy Dehaene'a wywarła pozytywne wrażenie na Komisji Europejskiej, która uznała, że podział traktatów w znacznym stopniu zwiększyłby rolę UE na arenie międzynarodowej, Wspólnota bowiem zostałaby wyposażona w akt *quasi*-konstytucyjny, z którym mogliby identyfikować się jej mieszkańcy. Raport nie został jednak przez Komisję przyjęty całkowicie bezkrytycznie – komisarze obawiali się, że agenda Konferencji Międzyrządowej będzie za mało ambitna, a zadaniem stojącym przed nią powinno stać się przede wszystkim stworzenie nowego i spójnego porządku instytucjonalnego, a nie rozwiązanie wyłącznie najbardziej palących spraw. Wyrazem stanowiska Komisji Europejskiej, wspieranej w tej kwestii przez Parlament, był wystosowany przez nią dokument, w którym zawarto stwierdzenie „Reforma powinna stabilizować wspólnotową strukturę instytucjonalną w sposób prawdziwie trwały”⁶.

Dalsze porozumienia odnośnie do konferencji podjęte zostały podczas szczytu kończącego fińską prezydencję w Helsinkach w grudniu 1999 roku, gdzie przedstawiciele państw członkowskich odrzucili propozycję Komisji i Parlamentu. Ostatecznie ustalono, że trwająca od lutego do grudnia 2000 roku konferencja, zajmie się liczbą członków i składem Komisji, ważeniem głosów w Radzie i głosowaniem większością kwalifikowaną. Zgodnie z ustaleniami, główną odpowiedzialność za przebieg konferencji ponosić mieli ministrowie zasiadający w Radzie ds. Ogólnych, prace przygotowawcze prowadzić miał zaś zespół złożony z przedstawicieli rządów wszystkich państw członkowskich i reprezentanta Komisji⁷.

Zagadnienia mające stanowić oś Konferencji Międzyrządowej stanowiły duże wyzwanie dla duetu francusko-niemieckiego i rozpoczęły na nowo prowadzoną w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku (propozycje Schäublego-Lamersa, Édouarda Balladura) dyskusję na temat ostatecznego kształtu instytucjonalnego Unii (*finalité politique*). W listopadzie 1999 roku były przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors stwierdził,

⁶ *Przystosowanie instytucji dla pomyślnego rozszerzenia – wkład Komisji Europejskiej w przygotowania IGC dotyczącej instytucji*, Raport Komisji Europejskiej, Bruksela 1999.

⁷ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach, 10–11 grudnia 1999 r.*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 10.01.2014).

że należy osiągnąć zgodę co do tzw. kontraktu małżeńskiego. Jego zdaniem należało ustalić, jaki jest ostateczny cel państw członkowskich. Francuski polityk zaproponował utworzenie „awangardy” działającej na podstawie nowego traktatu, która posiadałaby własną Radę Ministrów i Parlament. „Awangarda”, definiowana jako federacja państw narodowych, miała stanowić jedyny sposób na pogodzenie kwestii poszerzania i pogłębiania współpracy europejskiej, ale być jednocześnie otwarta dla wszystkich państw (choć muszą one „być zdolne” do udziału w niej). Zgodnie z jego sugestią, decyzje w Unii powinny być podejmowane w ramach trójkąta Komisja–Parlament–Rada Unii Europejskiej, Rada ministrów ds. europejskich poszczególnych państw powinna zaś ustalać polityczne priorytety działania⁸. Koncepcja Delorsa w znacznej mierze odwoływała się do projektu przedstawionego kilka lat wcześniej przez prezydenta Mitterranda, forsującego ideę stworzenia „wielkiej Europy” o luźnych strukturach oraz „rdzenia” krajów, chcących rozwijać współpracę w ramach „awangardy”.

W Republice Federalnej wątek reformy UE został podjęty przez szefa rządu. 3 grudnia 1999 roku Gerhard Schröder przedstawił przed niemieckimi parlamentarzystami własną wizję zmian instytucjonalnych w UE. Kanclerz uznał, że najistotniejsze będzie opracowanie klarownego sposobu podejmowania decyzji, określenie reguł ważenia głosów w odniesieniu do wielkości państwa, rozszerzenie trybu głosowania większościowego na nowe dziedziny, przy jednoczesnym zachowaniu zasady jednomyślności w najważniejszych kwestiach (zmiany w tekstach traktatów oraz decyzje, które wymagają ratyfikacji w poszczególnych krajach) a także zmiana wielkości i składu Komisji⁹.

⁸ J. Delors, *L'Europe doit se constituer une avant-garde*, „Liberation” z 17.–18.06.2000; tenże, *Pour une avant-garde européenne*, „Le Nouvel Observateur” z 25.–31.01.2001.

⁹ „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 08.12.1999, s. 807. Niemieckie stanowisko negocjacyjne zostało przedstawione w marcu 2000 roku przez sekretarza stanu w niemieckim MSZ Guntera Pleugera, który w raporcie rozszerzył i uzupełnił wnioski przedstawione przez kanclerza Schrödera. I. Wróbel, *Stanowisko rządu RFN na Konferencji Międzyrządowej 2000 i posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei*, [w:] K. Fiedor, M.S. Wolański, *Węzłowe problemy Niemiec XX–XXI wieku*, Wrocław 2002, s. 215–230; M. Jopp, U. Schmalz, *Deutsche Europapolitik 2000 – Positionen, Prioritäten, Perspektiven*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 6, 2000, s. 14–15.

14 lutego 2000 roku, podczas trwania portugalskiej prezydencji, rozpoczęto konferencję, której główne pola zainteresowania podzielono na pięć obszarów – trzy pierwsze zajmowała triada amsterdamska, na czwartym miejscu ulokowano kwestie bezpośrednio odnoszące się do pierwszych punktów (m.in. wewnętrzne reformy instytucji unijnych), natomiast na miejscu piątym znalazły się sprawy dodatkowe, o których zadecydują państwa członkowskie (m.in. kwestia elastycznej współpracy)¹⁰. Na czele konferencji stanął premier Portugalii António Manuel de Oliveira Guterres, zaś minister spraw zagranicznych Jaime Gama poprosił o skonstruowanie przez wszystkie kraje członkowskie swoich stanowisk wobec reform instytucjonalnych. Pierwsze wnioski z obrad, jakie przedstawiono w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira w dniach 19–20 czerwca 2000 roku, zostały przyjęte z zadowoleniem, ale skłoniły szefów państw i rządów do stwierdzenia, że należy rozszerzyć tematykę konferencji o zagadnienia związane z postanowieniami w sprawie zacieśniania współpracy, jakie zostały załączone do Traktatu Amsterdamskiego¹¹.

Dalsze ustalenia dotyczące zapisów nowego dokumentu prowadzono w trakcie prezydencji francuskiej. Pierwszoplanowym zadaniem, jakie V Republika postawiła przed sobą w czasie trwania jej półrocznego przewodnictwa, była kwestia zwiększenia znaczenia i skuteczności Unii Europejskiej na światowej scenie politycznej. Sposobem osiągnięcia tego celu miała stać się reforma systemu instytucjonalnego UE, zwiększenie jej zaangażowania na arenie międzynarodowej oraz wzrost kooperacji w wymiarze polityki bezpieczeństwa i obrony. Paryż podkreślał, że konieczne będzie wzmocnienie zdolności operacyjnej Wspólnoty, integracja sfery obronności państw członkowskich (harmonizacja struktur militarnych poszczególnych krajów celem dopasowania do międzynarodowych wyzwań) oraz współpraca z państwami pozostającymi poza obszarem Unii, w tym z Rosją i członkami Paktu Północnoatlantyckiego¹². Ponadto politycy V Republiki forsowali ideę zwiększenia

¹⁰ *Raport na temat Konferencji Międzyrządowej UE (IGC 2000) w sprawie reformy instytucjonalnej...*, s. 6.

¹¹ *Spotkanie Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira, 19–20 czerwca 2000 r., Wnioski prezydencji*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 10.01.2014).

¹² P. Moscovici, *La présidence française*, „Revue de Marché commun et de l’Union européenne”, nr 440, 2000, s. 433–435.

spójności Rady oraz zmian w Komisji Europejskiej. Komisja miała stanowić organ kolektywny, składający się z piętnastu komisarzy (wybieranych zgodnie z zasadą równej rotacji)¹³, których zadaniem byłoby gwarantowanie niezakłóconej pracy Radzie i Parlamentowi. Komisja miała być odpowiedzialna przed tymi dwoma organami, co miało umożliwić zwiększenie jej kompetencji w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Zakładano także zmianę podziału głosów w Radzie poprzez wprowadzenie głosowania na zasadzie większości kwalifikowanej¹⁴. Istotną zmianę stanowić miało także, popierane przez RFN, zaangażowanie parlamentów krajowych w proces tworzenia europejskiej legislacji poprzez powołanie drugiej izby PE¹⁵. Nowością była koncepcja stworzenia stanowiska prezydenta Unii, który reprezentowałby Wspólnotę w stosunkach zewnętrznych, przewodniczyłby pracom Rady Europejskiej i Rady UE w zakresie polityki zagranicznej i obrony, a przede wszystkim gwarantowałby ciągłość pracy w Unii składającej się z niemalże trzydziestu państw¹⁶. Prezydencja francuska proponowała również zwiększenie znaczenia metody wspólnotowej – w jej ocenie należało dostosować liczbę i funkcje członków Komisji do składu Rady Unii Europejskiej w taki sposób, aby każdy z komisarzy był władny przewodniczyć obradom Rady debatującej w zakresie jego kompetencji; oraz wprowadzić urząd wicepremiera lub sekretarza ds. europejskich w rządzie każdego kraju członkowskiego, który reprezentowałby interesy swojego gabinetu w Brukseli¹⁷.

Już na początku swego przewodnictwa administracja francuska potwierdziła zamiar zakończenia prac Konferencji Międzyrządowej w grudniu 2000 roku, choć planowano, że dużą część najpoważniejszych zagadnień uda się opracować już w połowie października, podczas nieformalnego szczytu Rady Europejskiej

¹³ Uznano, iż posiadanie przez każde państwo swojego komisarza stanowić będzie niepotrzebne dublowanie struktury Komitetu Stałych Przedstawicieli.

¹⁴ S. Goulard, *La France «pratiquante non croyante»? Les vrais enjeux d'une présidence modeste*, „Politique étrangère”, nr 2, 2000, s. 348.

¹⁵ H.G. Ehrhart, *Paris et Bonn/Berlin après l'alternance: continuité ou renouvellement*, „Politique étrangère”, nr 1, 1999, s. 81.

¹⁶ J. Cloos, *Nice: une étape oblige*, „Revue de Marché commun et de l'Union européenne”, nr 444, 2001, s. 5.

¹⁷ R. Toulemon, *La fonction gouvernementale dans une Union européenne appelée à s'élargir – Contribution comparée de deux bons esprits*, „Revue de Marché commun et de l'Union européenne”, nr 437, 2000, s. 220–222.

w Biarritz. W trakcie kilkugodzinnej dyskusji europejskich przywódców prowadzonej w tej akwitańskiej miejscowości stwierdzono, że celem Unii jest podpisanie ambitnego traktatu, który odpowiadałby wyzwaniu poszerzenia UE. Choć nie udało się rozwiązać wszystkich istotnych problemów, w tym przede wszystkim reformy Komisji i ważenia głosów, szczyt w Biarritz zakończył się osiągnięciem znacznego postępu w sprawach związanych ze wzmocnioną współpracą i systemem głosowania kwalifikowaną większością głosów¹⁸. Podczas spotkania uwydatnione zostały także różnice między państwami dużymi i mniejszymi odnośnie do struktury przyszłej Komisji. Niemcy, wspomagane przez inne duże kraje członkowskie, wyrażały opinię, że liczba członków Komisji powinna pozostać niezmienna i wynosić jak dotąd 20 członków (przy założeniu, że kraje posiadające dwóch przedstawicieli – Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo – zrezygnują z jednego z nich), podczas gdy mniejsze kraje optowały za taką ilością komisarzy, która odpowiadałaby liczbie państw¹⁹. Kompromisu w tej sprawie nie udało się osiągnąć, ale wykrystalizowała się oś dalszej dyskusji.

Grudzień 2000 roku przyniósł zakończenie Konferencji Międzyrządowej, podczas której ustalono nową wersję traktatu. Szczyt Rady Europejskiej w Nicei trwał bez precedensu aż cztery dni – od 7 do 11 grudnia 2000 roku. Spotkanie przywódców Unii Europejskiej i – w ramach tzw. konferencji europejskiej – państw kandydujących oraz Szwajcarii, zakończono uzgodnieniem treści dokumentu regulującego najważniejsze kwestie przed poszerzeniem Wspólnoty o nowe państwa. Do celów Traktatu Nicejskiego zaliczono:

- ustalenie podziału głosów w Radzie Unii – uzgodniono, że łączna liczba głosów wynosić będzie 345, zaś większość kwalifikowana wynosić będzie 258 głosów (dotychczas w obrębie piętnastu państw członkowskich odpowiednio 87 i 62 głosy) w sytuacji, gdy projekt zgłaszany jest przez Komisję; w przypadku, gdy to nie Komisja jest inicjatorem przedsięwzięcia, za jego przyjęciem miało opowiedzieć się 2/3 państw. Największą liczbę głosów w Radzie uzyskały Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy – po 29 głosów, na drugim miejscu znalazły się Polska

¹⁸ *Nieformalne posiedzenie Rady Europejskiej w Biarritz, 13–14 października 2000 r.*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 14.01.2014).

¹⁹ „Archiv der Gegenwart” z 14.10.2000, s. 44548–44549.

i Hiszpania (27 głosów), dalej Rumunia (14 głosów), Holandia (13), Belgia, Czechy, Grecja, Węgry, Portugalia (12), Austria, Szwecja, Bułgaria (10), Dania, Irlandia, Finlandia, Litwa, Słowacja (7), Cypr, Estonia, Luksemburg, Łotwa, Słowenia (4) oraz Malta (3);

- przygotowanie unijnych instytucji do zwiększenia liczby państw członkowskich do 27;
- reformę Komisji Europejskiej – ustalono, iż od czasu wejścia w życie Traktatu Nicejskiego każdy kraj będzie dysponował jednym komisarzem, a ich łączna liczba nie przekroczy 27 (przy czym pięć największych państw miało zrezygnować z drugiego komisarza); jeśli zaś skład Unii przekroczy liczbę 27 państw, wówczas wprowadzona zostanie zasada rotacji; zdecydowano o wzmocnieniu pozycji przewodniczącego Komisji, który miał zyskać prawo określania podziału kompetencji między komisarzy, prawo mianowania wiceprzewodniczących, cała Komisja miała zaś działać pod jego politycznym kierownictwem;
- rozszerzenie ilości spraw objętych głosowaniem na podstawie większości kwalifikowanej o 28 kolejnych dziedzin; większość kwalifikowana miała wynosić 62% ludności Unii;
- odejście od stosowania prawa weta w niektórych kwestiach, jak polityka imigracyjna od 2004 roku czy fundusze strukturalne od 2007 roku;
- reformę Parlamentu Europejskiego – ustalono zwiększenie liczby deputowanych przy 27 krajach członkowskich do 732, co wiązało się ze znacznym zmniejszeniem liczby parlamentarzystów w porównaniu do systemu opisanego w Traktacie Amsterdamskim (700 deputowanych przy piętnastu państwach członkowskich); jedynie Niemcy i Luksemburg zachować miały dawną liczbę eurodeputowanych (odpowiednio 99 i 6 parlamentarzystów);
- zmianę systemu pracy organów sądowniczych – założono utworzenie trójinstancyjnego systemu sądownictwa; Sąd Pierwszej Instancji miał uzyskać charakter samodzielnego organu wspólnotowego, zaś w jego ramach miały zostać utworzone Izby Sądowe orzekające w określonych sprawach w pierwszej instancji;
- proklamowanie Karty Praw Podstawowych jako zbioru praw człowieka i swobód obywatelskich;
- wprowadzenie rozstrzygnięć dotyczących wzmocnionej współpracy – uzgodniono, że minimalnie osiem państw musi brać w niej udział;

- nadanie kompetencji Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w ramach wzmocnionej współpracy w zakresie II filaru, które miały polegać na zapewnieniu pełnego informowania Parlamentu i krajów członkowskich o realizacji wzmocnionej współpracy; Wysoki Przedstawiciel miał być także od momentu wejścia traktatu w życie wybierany większością kwalifikowaną²⁰.

Traktat Nicejski został oficjalnie podpisany 26 lutego 2001 roku, a jego największym osiągnięciem była reforma Komisji Europejskiej i rozciągnięcie głosowania większościowego na nowe dziedziny, przy jednoczesnym utrzymaniu prawa weta w obszarach dotyczących interesu narodowego państw członkowskich. Traktat Nicejski umożliwił akcesję nowych państw przygotowując Wspólnotę do połączenia sąsiadów, którzy byli oddzieleni przez niemal pół wieku powojennej historii.

Najważniejszym zagadnieniem, jeszcze podczas trwania negocjacji, była kwestia mechanizmów podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej. Początkowo rozważano trzy możliwości rozwiązania problemu – stworzenie całkowicie nowego podziału głosów, zachowanie dotychczas obowiązującego systemu i dostosowywanie go do każdorazowej zmiany liczby państw członkowskich, lub zwiększenie siły głosu największych krajów. Już na początku negocjacji V Republika zdecydowanie odrzuciła zasadę podwójnej większości podkreślając, że wprawdzie jest ona klarowna, jednak uwypukla różnice demograficzne (szczególnie różnicę dzielącą Francję i Niemcy). Uważała, że musi być zachowana równowaga głosów między najsilniejszymi państwami²¹.

Ostateczne pertraktacje międzyrządowe skupiły się na dwóch elementach – liczbie głosów, jakimi każde państwo członkowskie powinno dysponować w przypadku głosowania większością kwalifikowaną w systemie głosów ważonych już po poszerzeniu UE oraz wyborze dziedzin, w których decyzje powinny być podejmowane większością kwalifikowaną (nie zaś jak dotąd na zasadzie jednomyślności). Wprowadzone zmiany sposobu głosowania z jednomyślności na system większości kwalifikowanej dotyczyły procedur podejmowania decyzji w zakresie m.in. powoływania instytucji unijnych

²⁰ Opis celów traktatu, poszczególnych artykułów, protokołów i deklaracji na podstawie Traktatu z Nicei, tekst dokumentu: strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 14.01.2014).

²¹ F. de La Serre, *Le traité de Nice: déconstruction ou refondation de l'Union*, „Politique étrangère”, nr 2, 2001, 263–266.

(Komisji Europejskiej – art. 214 TWE, wyboru sekretarza generalnego Rady UE – art. 207 ust. 2 TWE) i prawa materialnego (udzielania pomocy finansowej krajowi członkowskiemu dotkniętemu kryzysem ekonomicznym bądź katastrofą naturalną – art. 100 TWE). Natomiast – ze względu na brak porozumienia między krajami Piętnastki – wymóg głosowania jednomyślnego pozo-
stawiono m.in. w zakresie podatków czy polityki socjalnej. Zasadę jednomyślności utrzymano także w najważniejszych sprawach dla Francji – w dziedzinie edukacji, kultury i ochrony zdrowia²².

Dziedziną, w ramach której udało się osiągnąć porozumienie w Nicei było zastosowanie prawa weta – w tych obszarach, gdzie nie zniesiono prawa sprze-
ciwu, rządy zobowiązały się ustalić najpierw wspólną politykę, a potem dopiero znieść prawo weta. Takie rozumienie miało zabezpieczać przed ustanowieniem wspólnej polityki przez większość kosztem jednego lub większej grupy krajów, choć w znacznym stopniu utrudniło dojście do konsensusu będącego podstawą dla wprowadzenia głosowania większościowego²³. Podobnie kilkuletnie *vacatio legis* wprowadzono w zakresie wybranych zagadnień wspólnej polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej.

W ramach ustalenia nowych regulacji dotyczących składu Komisji Europej-
skiej najważniejsze postanowienia zawarto w „Protokole w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej”, stanowiącym załącznik do Traktatu Nicejskiego. Zgodnie z postanowieniami przedstawionymi w Protokole, począwszy od 1 stycznia 2005 roku „z mocą od dnia podjęcia obowiązków przez pierwszą Komisję po tej dacie (...) członkowie Komisji wybierani są ze względu na swoje ogólne kwalifi-
kacje. Ich niezależność jest niekwestionowana. W skład Komisji wchodzi jeden obywatel z każdego Państwa Członkowskiego. Liczba członków Komisji może zostać zmieniona przez Radę stanowiącą jednomyślnie”²⁴. Jeśli zaś w skład Unii wchodzić już będzie 27 państw, wówczas przepisy otrzymają nowe brzmienie

²² Por.: S. Parzymies, *Reformy instytucjonalne UE w Traktacie z Nicei*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2000.

²³ Było to rozwiązanie, którego największym orędownikiem była Hiszpania. Jej intencja opierała się na założeniu, by płatnicy netto (*de facto* Niemcy) nie decy-
dowali m.in. o takim podziale środków finansowych, który wpływałby nieko-
rzystnie na rozdział funduszy dla największych ich odbiorców.

²⁴ *Traktat z Nicei. Protokół w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej*, strona in-
ternetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp
z dnia: 14.01.2014).

tj. „Liczba członków Komisji jest mniejsza niż liczba Państw Członkowskich. Członkowie Komisji są wybierani zgodnie z opartym na zasadzie równości systemem rotacji, którego zasady wykonawcze przyjmuje Rada, stanowiąc jednomyślnie” (art. 4. Protokołu). Inne regulacje dotyczyły wyboru przewodniczącego i członków Komisji (pięcioletnia kadencja pozostała bez zmian), jej organizacji i zwiększenia uprawnień jej przewodniczącego. Należy podkreślić, że szczególnie w ostatniej kwestii zapisy Traktatu Nicejskiego stanowiły znaczne *novum* w porównaniu do Traktatu Amsterdamskiego, który wprowadził w tym zakresie wyłącznie stwierdzenie, iż Komisja działa pod politycznym kierownictwem swojego przewodniczącego (art. 219 TWE), nie przysługiwały mu więc większe kompetencje niż pozostałym komisarzom, a szefowanie Komisji ograniczało się do kwestii reprezentacyjnych. Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w Traktacie Nicejskim, przewodniczący uzyskał prawo do podejmowania decyzji dotyczących wewnętrznej organizacji Komisji tak, aby zapewnić jej skuteczne funkcjonowanie. Przewodniczący wyposażony został również w kompetencje decydowania o zakresie zadań poszczególnych komisarzy, mając prawo do dokonywania w nich zmian (art. 214 i nast. TWE).

Zgodnie z zapisem „Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej” państwom członkowskim UE przysługiwać miała inna niż dotychczas liczba głosów w Radzie UE, a tym samym zmieniona miała zostać również minimalna liczba głosów niezbędnych do podjęcia decyzji. W przypadku, gdy autorem projektu aktu prawnego będzie Komisja Europejska, dla podjęcia decyzji niezbędna będzie liczba co najmniej 169 głosów większości państw członkowskich Wspólnoty. W pozostałych przypadkach, Protokół przewidywał wymóg przynajmniej 169 głosów „za”, oddanych przez co najmniej 2/3 państw członkowskich. W przypadku zwiększenia liczby członków Unii do 27 państw przewidywano natomiast, że decyzja podjęta większością kwalifikowaną będzie musiała uzyskać minimum 258 głosów „za” oddanych przez co najmniej 2/3 państw członkowskich. W wyjątkowych sytuacjach na wniosek jednego z członków Rady, można było natomiast wprowadzić wymóg tzw. podwójnej większości czyli uznania decyzji za podjętą, gdy większość stanowić będzie reprezentację przynajmniej 62% ludności państw członkowskich UE (art. 3 Protokołu). Z tego względu, dla rozpatrywania kwestii większości kwalifikowanej, ważne były również zapisy „Deklaracji w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów wymaganych do uzyskania mniejszości blokującej w rozszerzonej Unii”, w której zapisano, iż jeśli do momentu

wejścia zapisów w życie, czyli do 1 stycznia 2005 roku, nie wszystkie 12 państw kandydujących stanie się członkami UE, wówczas „próg większości kwalifikowanej będzie się zmieniać, zgodnie z tempem przystąpień, od procentu niższego od bieżącego do maksymalnego w wysokości 73,4”²⁵, zaś po planowanym rozszerzeniu do 27 państw poziom mniejszości blokującej wynosić będzie 91 głosów, próg większości kwalifikowanej będzie natomiast automatycznie przystosowywany (co stanowiło zatwierdzenie kompromisu z Joaniny z marca 1994 roku). „Deklaracja w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej” zawierała natomiast tabele prezentujące podział głosów w Parlamencie Europejskim, w Radzie UE (Niemcy, Francja, Zjednoczone Królestwo i Włochy uzyskały po 29 głosów na łączną liczbę 345 głosów dla Unii 27 państw), w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym (wymienione cztery państwa uzyskały po 24 głosy) oraz w Komitecie Regionów (także po 24 głosy) – w obu Komitecie przewidywano po 344 przedstawicieli państw.

Powyższe elementy stanowiły jedne z najbardziej kontrowersyjnych tematów, jakie omawiane były w miesiącach następujących przed podpisaniem ostatecznego dokumentu, a także w trakcie spotkania nicejskiego. Jednak jego wyniki uznane zostały za mało spektakularne. Sam przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi stwierdził, że osiągnięcia państw członkowskich w ramach podziału głosów ważonych czy większości kwalifikowanej „są ilościowo znaczne, jakościowo natomiast nic nieznaczące lub zerowe”²⁶.

Zmiany instytucjonalne wprowadzone Traktatem Nicejskim objęły również jedyny organ Wspólnot, którego członkowie wybierani są w głosowaniach powszechnych – Parlament Europejski. Postanowienia traktatu zwiększyły uprawnienia Parlamentu w zakresie procesu legislacyjnego. Ponadto, w związku z perspektywą rozszerzenia Unii ustalono, że liczba deputowanych pochodzących z obecnych i przyszłych państw członkowskich nie przekroczy łącznej liczby 732 deputowanych (art. 189 TWE). Według podziału mandatów uwzględniających nowe państwa Unii Europejskiej, jedynie RFN i Luksemburg utrzymały dawną liczbę eurodeputowanych, pozostałe największe państwa uzyskały natomiast o 27 miejsc mniej niż Niemcy (Francja, Wielka Brytania, Włochy

²⁵ *Deklaracja w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów wymaganych do uzyskania mniejszości blokującej w rozszerzonej Unii*, tamże.

²⁶ R. Rivaïs, A. Strasbourg, Jacques Chirac a dû affronter le mécontentement des députés européens, „Le Monde” z 14.12.2000.

po 72 parlamentarzystów). Nowe zapisy stanowiły ustępstwo wobec największej europejskiej demokracji w zamian za jej zgodę na odstąpienie od projektu zróżnicowania głosów ważonych na podstawie liczby ludności w Radzie, na czym najbardziej zależało jej zachodniemu partnerowi. Drugim ustępstwem wobec RFN było wprowadzenie zasady podwójnej większości, co gwarantowało Niemcom szczególną pozycję w europejskim systemie instytucjonalnym i procesie podejmowania decyzji tak w Radzie, jak i Parlamencie.

Traktat Nicejski wprowadził także szereg zmian w zakresie struktury sądowej Wspólnot Europejskich. Dotyczyły one Sądu Pierwszej Instancji i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Stwierdzono, że w skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzić będzie po jednym z sędziów każdego kraju członkowskiego i będzie on obradować w izbach lub w składzie wielkiej izby, na warunkach zapisanych w Statucie Trybunału Sprawiedliwości, natomiast w skład Sądu Pierwszej Instancji wchodzić będzie co najmniej jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego.

Po wejściu w życie Traktatu Nicejskiego, zgodnie z zapisami zawartymi w art. 144 TWE, miał zostać stworzony nowy organ o charakterze doradczym – Komitet Ochrony Socjalnej. Jego głównym celem miała być promocja współpracy między państwami członkowskimi a Komisją Europejską w zakresie polityki społecznej, a do jego najważniejszych zadań zaliczono monitorowanie sytuacji socjalnej oraz rozwoju polityki społecznej w państwach członkowskich i na terenie całej Unii Europejskiej, a także wymiana informacji i doświadczeń oraz przygotowywanie sprawozdań w zakresie materialnych kompetencji Komitetu²⁷.

Nicejskie spotkanie nie przyniosło wielkiego sukcesu integracji europejskiej, zabrakło bowiem gruntownej reformy wspólnotowych instytucji i wprowadzenia zmian w skomplikowanej strukturze Unii Europejskiej. Już sam porządek obrad wykluczał podjęcie milowych kroków dla integracji, gdyż obawiano się, że szybkie zmiany mogą zaburzyć ten proces. Sama Francja podkreślała, że metoda wspólnotowa zakłada postęp „małymi krokami”, celem nicejskiego szczytu nie jest zaś rozwikłanie wszystkich palących UE problemów, a jedynie przygotowanie jej struktury do rozszerzenia o nowe kraje²⁸. Nie podjęto

27 Szerzej na temat Traktatu z Nicei: *Das Vertragswerk von Nizza und die Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union*, „Integration”, nr 2, 2001.

28 S. Goulard, *La France «pratiquante non croyante»?...*, s. 345.

także stanowczych kroków na rzecz określenia długofalowych celów procesu integracji. W trakcie spotkania wyznaczono jednak termin kolejnej Konferencji Międzyrządowej na 2004 rok, z czego szczególnie zadowolony był kanclerz Schröder²⁹. Zakres jej zainteresowań określono jako stworzenie precyzyjnych relacji kompetencyjnych pomiędzy krajami członkowskimi a Unią Europejską, uproszczenie traktatów założycielskich i wyznaczenie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej. Konferencja miała skupić się ponadto na ustaleniu zasad dalszego funkcjonowania Karty Praw Podstawowych, która, ku niezadowoleniu Francji – jej największego orędownika, w Nicei uzyskała wyłącznie status niewiążącej deklaracji.

Mimo braku spektakularnych sukcesów w trakcie spotkania kończącego francuską prezydencję udało się uzgodnić wiele ważnych kwestii, także tych znajdujących się w obszarze zainteresowań Republiki Federalnej i Francji. Szczególnie dużymi osiągnięciami mógł pochwalić się Berlin, któremu wprawdzie nie udało się przeforsować trybu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną jako ogólnej reguły, niemniej większość celów niemieckiej dyplomacji została zrealizowana. Niezmiernie istotną sprawą dla Niemiec okazał się kompromis wobec nowego podziału głosów w Radzie – wprawdzie przy sile demograficznej i ekonomicznej pozycja RFN i tak nie odpowiadała całkowicie jej aspiracjom, jednak regulacja wprowadzająca głosowanie większością kwalifikowaną 62% ludności UE niwelowała dysproporcje³⁰. RFN, której mieszkańcy stanowili 17% ludności UE, mogła łatwo przekonać do swej propozycji

²⁹ W trakcie debaty w niemieckim parlamencie Gerhard Schröder skrytykował, iż w trakcie negocjacji nie udało się wypracować kwestii szerokiego wykorzystania głosowania większością kwalifikowaną, ustalić statusu Karty Praw Podstawowych, określić pozycji i funkcji parlamentów krajowych w procesie integracji czy zasady subsydiarności. Tym bardziej istotne było dla niego, aby wymienione problemy stały się tematem kolejnej Konferencji Międzyrządowej. „Archiv der Gegenwart” z 27.01.2001, s. 44757–44761.

³⁰ 81 mln ludzi zamieszkujących RFN stanowiło 17% obywateli Unii Europejskiej powiększonej do 27 państw, jednak w przyszłej Radzie UE Niemcy uzyskały jedynie 29 głosów, co stanowiło 8,41% głosów w tym gremium. W Parlamencie Europejskim natomiast Niemcy utrzymali 99 mandatów, co stanowiło 13,52% wszystkich miejsc. P. Ronkowski, *Parlament Europejski we wspólnym systemie instytucjonalnym*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 10, Warszawa 2002; W. Wessels, *Die Vertragsreformen von Nizza – zur institutionellen Erweiterungsreife*, „Integration”, nr 1, 2001, s. 12.

mniejsze państwa i w ten sposób zablokować niewygodną decyzję. Ponadto za dobry wynik nad Szprewą uznano utworzenie nowych możliwości wzmocnionej współpracy.

Sukces Niemiec wiązał się ze znaczną intensyfikacją działań polityków RFN na arenie międzynarodowej. Przewodząca pracom Unii Europejskiej Francja nie była w stanie poskromić aspiracji sąsiada zza wschodniej granicy. Było to tym trudniejsze, że V Republika przeżywała problemy wewnętrzne – prezydent Jacques Chirac, choć chroniony przez immunitet, zaabsorbowany był oskarżeniami o korupcję w czasach pełnienia przez niego funkcji mera Paryża (1977–1995)³¹, zaś debata nad przyznaniem statutu autonomicznego dla Korsyki, nękaną problemami społecznymi i gospodarczymi³², oraz kryzys paliwowy bardziej odciągały Francję od problemów europejskich niż ją do nich przybliżały. Rząd federalny próbował wykorzystać francuski chaos wewnętrzny do realizacji własnych celów. Kanclerz Schröder, podczas szeregu wizyt w najważniejszych stolicach europejskich, w tym także tych państw, które nie należały jeszcze do Wspólnoty, próbował wysondować możliwości kompromisu i przekonać swych partnerów, że RFN powinna mieć tyle głosów w Radzie, aby odpowiadało to liczbie mieszkańców Niemiec, co w konsekwencji oznaczałoby, że miałyby ich znacznie więcej niż Francja. Ta polityczna kombinacja została bardzo źle przyjęta w Paryżu, gdzie postanowiono natychmiast udowodnić, że to właśnie Francja stoi aktualnie na czele europejskiej dyplomacji i prowadzi pracom Piętnastki, decydując także w sprawach politycznej agendy, oraz zaprotestować wobec niemieckich planów uzyskania większej liczby głosów w Radzie niż V Republika. Było to o tyle istotne, że mniejsze państwa przejęły już niemiecką retorykę, traktując RFN jako naturalnego partnera i jednocześnie obawiając się uzyskania przez Francję zbyt dużych wpływów. Odpowiadając na plany rządu federalnego, politycy znad Sekwany także zaczęli zabiegać o „większą proporcjonalność” dla najsilniejszych demograficznie państw, co w konsekwencji oznaczałoby mniejszą liczbę głosów dla małych krajów, choć brali pod uwagę, iż najważniejsze będzie uzyskanie takiej samej liczby głosów co Niemcy, a nie wyłącznie większej od Luksemburga czy Portugalii.

³¹ M. Wiegel, *Chirac muss wegen Veruntreuung vor Gericht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 30.10.2009; *Chirac soll wegen Korruption vor Gericht*, „Financial Times Deutschland” z 30.10.2009.

³² J.-P. Froehly, *Korsika in Frankreich*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog”, nr 5, 2000, s. 379–387.

Ostateczny kształt zapisów Traktatu Nicejskiego stanowił kompromis pomiędzy planami Niemiec a aspiracjami Francji, choć w trakcie negocjacji nie obyło się bez spień między ich najwyższymi przedstawicielami. Od początku V Republika nie wyrażała zgody na postulowane przez RFN przyznanie jej 31 głosów w Radzie UE. Argumentem były ustalenia poczynione jeszcze przez architektów pojednania francusko-niemieckiego, prezydenta de Gaulle'a i kanclerza Adenauera, którzy uzgodnili, że dwa państwa, mające stanowić motor europejskiej integracji, będą dysponowały równą liczbą głosów we wspólnotowych organach ustawodawczych³³. Francja przeforsowała swój projekt nadania czterem największym państwom równej liczby głosów, rząd federalny utrzymał natomiast jako rekompensatę posiadaną wcześniej przewagę w liczbie eurodeputowanych³⁴. Choć nowy dokument nie wprowadził rewolucyjnych zmian, a realizacja wielu spraw ważnych dla Niemiec (nowy podział kompetencji między UE, rządami krajów członkowskich i niższymi szczeblami regionów lub samorządów) i Francji (zmniejszenie liczby komisarzy) została odsunięta w czasie, to w Nicei powstała nowa Unia funkcjonująca na lepszych zasadach niż to przewidziano w Traktacie z Maastricht czy z Amsterdamu.

Przez niemieckie sfery rządowe osiągnięcia traktatu przyjęte zostały z zadowoleniem, choć nie wszystkie elementy postulowane przez Berlin udało się zrealizować. Największy entuzjazm wykazywał negocjator dokumentu, sekretarz stanu w niemieckim MSZ, Gunter Pleuger, który wyraźnie podkreślał osiągnięcia szczytu nicejskiego, tak w kwestii systemu ważenia głosów, jak i większości kwalifikowanej czy zastosowania prawa weta³⁵. Przeciwnie zdanie prezentowali natomiast politycy opozycji uważający, że rząd nie wywiązał się z powierzonego mu zadania, nie udało mu się wypracować satysfakcjonującego dla Niemiec systemu ważenia głosów i rozszerzenia katalogu spraw, gdzie decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną. Sam dokument został nazwany przez nich „aktem technokratów”³⁶.

³³ B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, Poznań 2006, s. 27.

³⁴ P. Ronkowski, *Parlament Europejski we wspólnotowym systemie...*

³⁵ G. Pleuger, *Der Vertrag von Nizza: Gesamtbewertung der Ergebnisse*, „Integration”, nr 1, 2001, s. 1.

³⁶ Sformułowania takiego („Technokratenakt”) użył w trakcie debaty w *Bundestagu* szef frakcji PDS Roland Claus. Więcej na temat dyskusji o Traktacie

V Republika pozytywnie oceniła osiągnięcia szczytu nicejskiego, choć fiasko postulowanych przez nią zmian w funkcjonowaniu Komisji Europejskiej określono jako porażkę metody wspólnotowej. Mniejsze kraje należące do Unii tłumaczyły swój sprzeciw faktem, że udział co najmniej jednego komisarza z każdego państwa w pracach KE stanowi legitymację tego organu przed opinią publiczną³⁷. Tymczasem celem Francji było zwiększenie jej efektywności, nie zaś – jak to określono – „renacjonalizacja” niewielkich państw członkowskich oraz umocnienie ich roli w instytucjach Wspólnoty kosztem większych krajów³⁸. Ostateczna zgoda Paryża na postanowienia Traktatu z Nicei warunkowana była wprowadzeniem zadowalającego Francję podziału głosów w Radzie, co miało rekompensować niekorzystne jej zdaniem zasady funkcjonowania Komisji.

Dokument podpisany w Nicei 26 lutego 2001 roku wszedł w życie 1 lutego 2003 roku, jednak droga do implementacji jego postanowień była wyboista – 7 czerwca 2001 roku 54% Irlandczyków odrzuciło zapisy dokumentu w referendum, co znacznie skomplikowało sytuację na arenie międzynarodowej zarówno jeśli chodzi o państwa Piętnastki, jak i dwanaście krajów aplikujących o przyjęcie do Wspólnoty. Gdyby bowiem w powtórzonym referendum Irlandczycy ponownie odrzucili traktat, wówczas nie doszłoby do poszerzenia Unii, warunkowanego przyjęciem nowych przepisów dotyczących zmian instytucjonalnych³⁹. Irlandzkie „nie” dla postanowień nicejskich zostało natychmiast skomentowane przez przywódców Francji i Niemiec. W trakcie spotkania Chiraca i Schrödera we Fryburgu Bryzgowijskim 12 czerwca 2001 roku obaj politycy stwierdzili, że konieczne jest kontynuowanie procesu ratyfikacji w pozostałych państwach członkowskich oraz podkreślili swą determinację w podtrzymywaniu dynamiki negocjacji akcesyjnych⁴⁰.

Nicejskim w niemieckim parlamencie: „Archiv der Gegenwart” z 27.01.2001, s. 44757–44761.

³⁷ E. Romaniuk-Całkowska, *Rola Francji w integracji politycznej Europy Zachodniej*, Toruń 2004, s. 216.

³⁸ Tamże.

³⁹ S. Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–2004*, Warszawa 2004, s. 231.

⁴⁰ 77ème Sommet franco-allemand – Déclarations sur le referendum irlandais – Fribourg en Brisgau le 12/06/01, strona internetowa forum francusko-niemieckiego:

We Francji i w Niemczech ratyfikacja zapisów traktatowych przez parlamenty nastąpiła bez większych problemów. W kilka dni po ogłoszeniu negatywnego wyniku ratyfikacji w Irlandii, 12 czerwca 2001 roku Zgromadzenie Narodowe V Republiki przyjęło zapisy Traktatu Nicejskiego większością 407 głosów⁴¹. Natomiast 18 października 2001 roku przeprowadzone zostało głosowanie w Republice Federalnej, podczas którego 570 członków *Bundestagu* opowiedziało się za przyjęciem jego treści⁴². Dwanaście miesięcy później, 19 października 2002 roku, odbyło się powtórne głosowanie w Irlandii, które przyniosło akceptację Traktatu, umożliwiając tym samym akcesję krajów dawnego obozu socjalistycznego⁴³.

2. Niemiecko-francuskie spory o przyszłość integracji europejskiej

Na wiosnę 2000 roku, jeszcze podczas trwania Konferencji Międzyrządowej mającej opracować tekst nowego traktatu, koła rządowe Francji i Niemiec postanowiły przedstawić własne koncepcje przyszłości integracji europejskiej. Dyskusja dotycząca ostatecznego kształtu politycznego Unii Europejskiej, której korzeni należało szukać już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX stulecia, skupiła się przede wszystkim na koncepcjach reformy architektury europejskiej w taki sposób, aby Wspólnota była w stanie sprostać wyzwaniom, których nie wyobrażali sobie jej założyciele w połowie XX wieku. Do najważniejszych zaliczono poszerzenie i pogłębienie integracji, zmiany instytucjonalne, unię gospodarczą i walutową oraz wspólną politykę w zakresie bezpieczeństwa i spraw zagranicznych. Obawa przed paraliżem sfery decyzyjnej Unii po przyjęciu kolejnych państw w 2004 roku spowodowała, że na przełomie lat 2000/2001 powstało wiele projektów docelowego wyglądu Unii Europejskiej obejmującej większą część kontynentu. I właśnie finalny

http://www.leforum.de/Artman/publish/article_479.shtml; cyt. dalej: www.leforum.de (dostęp z dnia: 03.01.2014).

⁴¹ *L'Assemblée nationale autorise la ratification du traité de Nice*, „Le Monde” z 15.06.2001; L. Azoulay, *La ratification du Traité de Nice par la France. Technique juridique et mobilisation politique*, „Annuaire Français de Relations Internationales”, nr 3, 2002, s. 405–418.

⁴² „Archiv der Gegenwart” z 21.10.2001, s. 45276.

⁴³ T. Stylińska, *Irlandczycy mówią tak*, „Rzeczpospolita” z 21.10.2002.

kształt UE stanowił oś debaty prowadzonej na początku XXI wieku. Impuls do jej rozpoczęcia dał minister spraw zagranicznych RFN Joschka Fischer, który w trakcie swojego wystąpienia przed francuskimi parlamentarzystami 20 stycznia 1999 roku stwierdził „Czy idea Europy jako niekończącego się placu budowy jest na dłuższą metę na tyle nośna, aby zafascynować swoich obywateli? Czy nie chcą oni stopniowo dowiadywać się, jak ten budynek będzie kiedyś wyglądał i gdzie będzie w nim dla nich miejsce? Europa zaszła zbyt daleko, by dać się wcisnąć w kategorie, takie jak związek państw czy państwo związkowe. (...) Chodzi o poszukiwanie przyszłego kształtu Unii Europejskiej, równowagę między Unią a krajami członkowskimi, o rolę obywatela w tej Unii, i przede wszystkim o kwestię demokratycznej legitymizacji europejskich decyzji”⁴⁴. Celem Fischera stało się zachęcenie polityków europejskich oraz opinii publicznej państw członkowskich do rozpoczęcia debaty nad ostatecznym wyglądem integracji oraz spisania jej najważniejszych zasad w formie międzynarodowego aktu lub wręcz konstytucji, gdzie zarysowany byłby ostatni etap zjednoczenia⁴⁵.

Pierwsze koncepcje europejskiej *finalité politique* zaczęły pojawiać się na początku 2000 roku we Francji. 19 stycznia 2000 roku były przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors zaprezentował własny projekt przyszłości Europy⁴⁶. W wywiadzie udzielonym dziennikowi „Le Monde” podkreślił, że jeszcze przed rozpoczęciem francuskiej prezydencji i zakończeniem Konferencji Międzyrządowej w drugiej połowie 2000 roku, konieczne jest postawienie kilku podstawowych pytań dotyczących poszerzenia i pogłębienia UE. Polityk stwierdził, że istnieje niebezpieczeństwo, iż cele, jakie Wspólnota postawiła przed sobą w Traktacie z Maastricht, nie będą mogły być osiągnięte w gronie 25 państw. Istotne jest więc, aby stworzyć „awangardę”, federację państw

⁴⁴ Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer in der französischen Nationalversammlung am 20. Januar 1999 in Paris, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RFN: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Fischer/Download/Rede__Nationalversamm_lung.pdf (dostęp z dnia: 10.01.2014). Por.: Bonn assouplit sa position sur la Hague, „Le Monde” z 22.01.1999.

⁴⁵ U. Guérot, *Eine Verfassung für Europa. Neue Regeln für den alten Kontinent*, „Internationale Politik”, nr 2, 2000, s. 28–36.

⁴⁶ Jacques Delors critique la stratégie d’élargissement de l’Union, „Le Monde” z 19.01.2000.

narodowych działającą w ramach UE, która skupi się na pogłębionej współpracy w ramach WPZiB, polityce walutowej czy osiągnięciu obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego⁴⁷.

Styczniowa wypowiedź Delorsa, choć nie pierwsza w jego wykonaniu na temat przyszłości Unii, zapoczątkowała we Francji debatę dotyczącą zmian w UE. Już 22 stycznia 2000 roku na propozycję byłego szefa Komisji odpowiedział Michel Barnier. W artykule zamieszczonym także w „Le Monde” komisarz ds. polityki regionalnej stwierdził, że aby ustosunkować się do koncepcji Delorsa niezbędne jest zakończenie prac Konferencji Międzyrządowej. Jego zdaniem prowadzenie dyskusji bez finalnych postanowień konferencji mija się z celem⁴⁸. Mniej krytyczny w swym osądzie był natomiast minister ds. europejskich Pierre Moscovici, który występując przed komisją europejską niemieckiego *Bundestagu* podkreślił, że idea Delorsa jest słuszna, jednak pomysł utworzenia „awangardy” opierającej się na dodatkowym traktacie wydaje się całkowicie nietrafiony⁴⁹.

Kolejna odpowiedź na propozycję rewolucyjnych zmian w strukturze i funkcjonowaniu Wspólnoty ukazała się na wiosnę 2000 roku. W liście opublikowanym na łamach europejskiej prasy były niemiecki kanclerz Helmut Schmidt i były francuski prezydent Valéry Giscard d’Estaing zawarli projekt powołania tzw. twardego rdzenia Unii Europejskiej, który mógłby opierać się na państwach należących do unii walutowej⁵⁰. W artykule przedstawiony został pogląd obu polityków, że Unia niemalże trzydziestu państw nie będzie w stanie efektywnie funkcjonować z powodu różnic ekonomicznych między jej członkami. Zgodnie z ich ideą miały więc powstać dwie grupy państw – twarde rdzeń oparty o członków unii walutowo-gospodarczej, w ramach którego sieć powiązań i liczba dziedzin współpracy byłaby większa niż w obrębie drugiej, próbującej doścignąć tę pierwszą grupy – *arrière-garde*. Integracja obu byłaby możliwa jedynie za zgodą twardego rdzenia, choć zakładano, że nie wszystkie państwa będą chciały angażować się w tak dalece idącą integrację. Politycy byli także przekonani, że awangarda w postaci twardego rdzenia będzie musiała się oprzeć

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ M. Barnier, *Jacques Delors n’a pas encore raison*, tamże z 22.01.2000.

⁴⁹ H. de Bresson, *Le gouvernement répond aux critiques de M. Delors sur l’élargissement*, tamże z 21.01.2000.

⁵⁰ V. Giscard d’Estaing, H. Schmidt, *Plädoyer für institutionelle Reformen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 11.04.2000.

na zupełnie nowych instytucjach⁵¹. Jak określił przedstawione przez Schmidta i Giscarda d'Estaing koncepcje politolog i publicysta Klaus Bachmann „(ich idea – przyp. JCK) szła w kierunku oddzielenia centrum od peryferii i trzymania tej ostatniej na dystans”⁵². Francusko-niemiecki projekt stał się przedmiotem dyskusji wewnątrz V Republiki. Jego założenia przedstawił członkom Zgromadzenia Narodowego Giscard d'Estaing. Współautor pomysłu podkreślił, że konieczne jest dążenie do stworzenia podwalin dla funkcjonowania nowej, powiększonej Europy, jak i realizacja idei nakreślonych przez ojców-założycieli WE⁵³. Pomysł Giscarda d'Estaing poparli prezydent Jacques Chirac i premier Lionel Jospin⁵⁴. Także Jacques Delors podkreślił powtórnie, że budowa „awangardy” będzie w powiększonej Europie koniecznością, jej powstanie nie powinno jednak oznaczać podwojenia instytucji UE⁵⁵.

Francuska debata została w krótkim czasie podjęta przez wschodnich sąsiadów. 12 maja 2000 roku, w trakcie wystąpienia na Uniwersytecie Humboldta, Joschka Fischer zaprezentował swój pogląd na temat przyszłości UE. Jego koncepcja, przedstawiona tak przed dyplomatami, jak i naukowcami i studentami uczelni w ramach konferencji zatytułowanej *Quo vadis, Europa?*, odnosiła się do uchwalenia konstytucji Unii Europejskiej i wprowadzenia zmian instytucjonalnych, które ostatecznie doprowadziłyby do przekształcenia UE w federację opierającą się na zasadzie subsydiarności. W swojej wypowiedzi minister odniósł się do projektu nakreślonego pięćdziesiąt lat wcześniej przez Roberta Schumana i Jeana Monneta, który przewidywał likwidację systemu opartego na *balance of power* i hegemonii wybranych państw, a wspierał ideę ścisłej współpracy krajów europejskich koordynowaną przez supranarodowe

⁵¹ *Wysokie pokoje i przedsionek*, „Gazeta Wyborcza” z 13–14.05.2000.

⁵² K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004, s. 114. Więcej na temat debaty o przyszłości Europy przed przemówieniem Fischera patrz: S. Krauß, *Europäische Verfassungsdebatte zwischen Deutschland und Frankreich*, [w:] B. Rill (Hrsg.), *Deutschland und Frankreich: gemeinsame Zukunftsfragen*, Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen der Hanns-Siedel-Stiftung, München 2001, s. 45–60.

⁵³ M. Wiegel, *Die Zukunft Europas erfinden*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 11.05.2000.

⁵⁴ *Jospin kündigt „ehrgeizige Präsidentschaft” an*, tamże z 10.05.2000.

⁵⁵ *Vorschläge für eine Avantgarde*, tamże z 12.05.2000.

instytucje. Plan Schumana, jak stwierdził Fischer, z perspektywy półwiecza wygląda imponująco, ale konieczna jest reforma założeń wspólnej Europy. Myśli Fischera skoncentrowały się na stworzeniu planu nie na najbliższe miesiące i czas trwania Konferencji Międzyrządowej, lecz na kolejne dziesięciolecie, rozumiane jako proces zakończenia integracji europejskiej i stanowiły kontynuację dyskusji rozpoczętej w trakcie nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych UE w dniach 6–7 maja 2000 roku na Azorach⁵⁶. Zdaniem szefa *Auswärtiges Amt* podwojenie liczby państw członkowskich UE zmusza do stworzenia ostatniego elementu zjednoczenia – integracji politycznej opartej na zapoczątkowanym przez Schumana i Monneta po II wojnie światowej tandemie niemiecko-francuskim. Wyzwania, które stoją przed Wspólnotą u progu nowego tysiąclecia dotyczą dwóch elementów – możliwie jak najszybszego poszerzenia oraz ulepszenia europejskiej zdolności działania. Fischer, podkreślając, że przedstawiony projekt jest wyłącznie jego autorstwa i nie reprezentuje poglądów rządu czy ministerstwa, zaprezentował w dalszej kolejności koncepcję reformy instytucji unijnych, przewidującą przejście od niemogącej funkcjonować dalej w obecnej formie konfederacji niemalże 30 państw do parlamentarnej europejskiej federacji, opierającej się na konstytucji. Niemiecki polityk zwrócił uwagę jak powinien zostać zorganizowany nowy Parlament Europejski (dwie izby – jedna składająca się z przedstawicieli parlamentów narodowych, druga składająca się – na wzór amerykańskiego Senatu lub niemieckiego *Bundesratu* – z wybieranych bezpośrednio reprezentantów), oraz skupił się na europejskim rządzie (przekształcenie Rady Europejskiej w rząd lub na podstawie istniejącej już struktury Komisji wprowadzenie wyborów na prezydenta dysponującego uprawnieniami w ramach władzy wykonawczej). Minister podkreślił, że konieczne powinno stać się klarowne rozdzielenie kompetencji całej federacji i poszczególnych krajów, tak aby jej funkcjonowanie stało się zrozumiałe dla mieszkańców, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiej pozycji państw narodowych. Jednocześnie Fischer zwrócił uwagę na możliwe scenariusze – z jednej strony zjednoczenia dużej grupy państw i stworzenia konstytucji dającej im możliwość dalszego, wspólnego rozwoju, lub z drugiej strony powstania małej grupy, stanowiącej lokomotywę zjednoczenia, swoistego „centrum grawitacyjnego” (*Gravitationszentrum*), dążącego do pełnej integracji. Jasne było dla niego,

⁵⁶ P. Hort, *Jeden Tag toben sich die vier Jahreszeiten aus*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 08.05.2000.

że ta awangardowa grupa byłaby jednak otwarta dla wszystkich państw członkowskich i kandydujących. Pytania, jakie w swoim przemówieniu postawił Fischer odnosiły się do wszystkich piętnastu państw członkowskich i do dwunastu kolejnych państw, które aspirowały do członkostwa w UE, jednak osią współpracy był dla niego tandem dwóch państw. Jak podkreślił „Jedno jest w każdym razie pewne: bez ścisłej współpracy niemiecko-francuskiej nie powiedzie się także w przyszłości żaden europejski projekt”⁵⁷.

Majowe wystąpienie ministra wywołało niezmiernie duży oddźwięk wśród europejskich polityków głównie dlatego, że jego argumenty – mimo iż przedstawiały koncepcję Fischera jako osoby prywatnej – zostały wysłuchane jako tezy szefa resortu spraw zagranicznych. Ponadto termin ich przedstawienia, w połowie negocjacji akcesyjnych z krajami-kandydatami i w trakcie trwania Konferencji Międzyrządowej, mógł przyczynić się do zmiany założeń opracowywanego właśnie nowego traktatu⁵⁸.

Plan niemieckiego ministra był śmiały, jednak nie pozbawiony mankamentów. Słabością był przed wszystkim brak klarownego podziału kompetencji między federacją a krajami członkowskimi. Zarysowane przez niego *Kernsouveränitäten* leżałyby w gestii federacji, za pozostałą część odpowiadałyby państwa narodowe⁵⁹. Jednak czego dotyczyłyby owe *Kernsouveränitäten* nie

⁵⁷ „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration”. Rede von Joschka Fischer am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität in Berlin, [w:] W. Woyke, *Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem fast wieder Tritt*, Wiesbaden 2004, s. 264–270. Zdanie to zostało w podobnej formie powtórzone przez Fischera podczas przemówienia na Uniwersytecie we Fryburgu 30 stycznia 2001 roku. W trakcie wystąpienia minister wypowiadał się na temat przyszłości Unii Europejskiej i współpracy francusko-niemieckiej, o której powiedział „Europa opiera się na francusko-niemieckim zrozumieniu, na naszej bliskiej współpracy. Nie ma substytutu dla tego związku i będzie się to również odnosiło do przyszłości”. *Die Zukunft Europas und die deutsch-französische Partnerschaft*, Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer am 30. Januar 2001 vor dem Frankreich-Zentrum der Universität Freiburg, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RFN: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=1239 (dostęp z dnia: 03.01.2014).

⁵⁸ P. Buras, *Dyskusja o finalité politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk*, „Raporty i Analizy”, nr 8, 2001, s. 7.

⁵⁹ Fischer opowiadając się za przejściem do federacji uważał bowiem, że metoda wspólnotowa, a więc system małych kroków, nie będzie odpowiadała

zostało sprecyzowane. Całość wiązać miała konstytucja europejska, w skład której wejść powinny Karta Praw Podstawowych i spis kompetencji wspólnotowych instytucji.

Aktywność w polityce europejskiej nowego niemieckiego ministra spraw zagranicznych dostrzegana była już o wiele wcześniej, jednak to właśnie osobisty referat wygłoszony w Berlinie spowodował lawinę komentarzy⁶⁰. Projekt Fischera nie znalazł uznania wśród mniejszych państw członkowskich obawiających się zmarginalizowania ich roli w integracji europejskiej⁶¹. Idea szefa *Auswärtiges Amt* wywołała także duże kontrowersje w Paryżu. Dyplomaci obawiali się, że Fischer dąży do przeprowadzenia „przewrotu kopernikańskiego” w funkcjonowaniu Wspólnoty⁶². Założeniem ministra było natomiast, przynajmniej pośrednio, wywarcie nacisku na polityków V Republiki celem sporządzenia przez nich takiej agendy na nadchodzącą prezydenturę, aby kwestie dalszego rozwoju UE znalazły się na najważniejszym miejscu, jednak prezydent Chirac i premier Jospin przyjęli go raczej z rezerwą⁶³. Koncepcję Fischera skrytykował również francuski minister spraw zagranicznych. W osobistym liście skierowanym do swego niemieckiego kolegi, który opublikowano na łamach dziennika „Le Monde”, Hubert Védrine podkreślił, że najważniejszym pytaniem, jakie należy aktualnie postawić jest to dotyczące funkcjonowania Unii składającej się z trzydziestu, lub nawet więcej państw. Odwołując się do wcześniejszych rozmów z Fischerem stwierdził, że prezentowane w ostatnich miesiącach propozycje tak francuskich, jak i niemieckich polityków dotyczące stworzenia twardego rdzenia lub *arrière-garde* opierają się na pomysle pójścia w przód tworząc wiele

wyzwaniom, jakie czekają Unię w nowym stuleciu. Por.: H. Schneider, *Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst?*, „Integration”, nr 3, 2000, s. 171–184.

⁶⁰ G. Vobruba, *Elitenprojekt und Populismus*, „Blätter für deutsche und international Politik”, nr 8, 2000, s. 943–949; w tym samym numerze: H. Schui, *Lieber Demokratie als die Deutschen*, s. 949–954; F. Pflüger, *Für den Pragmatismus der Vertragsmechaniker*, s. 954–959, Ch. Sterzing, *Welches Europa und zum welchen Zweck?*, s. 960–965.

⁶¹ E. Bojenko-Izdebska, *Przyszłość Unii Europejskiej – wizja Joschki Fischera*, [w:] A. Mania, B. Płonka (red.), *Do jakiej Unii zmierzamy? Polityka i gospodarka Unii Europejskiej*, Kraków 2001, s. 86–88.

⁶² D. Vernet, *L'Europe attend son Copernic*, „Le Monde” z 27.06.2000.

⁶³ J. Vinocur, *Fischer tries to give depressed EU a lift: vision of federalized state leaves smaller nations skeptical*, „International Herald Tribune” z 18.05.2000.

warstw, co miałyby pozwolić uniknąć paraliżu instytucjonalnego. Jednak zadaniem Francji przewodzącej pracom Unii w drugiej połowie 2000 roku, powinno być znalezienie takich rozwiązań, które będą zadowalały wszystkie państwa, nie tylko te najsilniejsze. Szef *Quai d'Orsay* nie odrzucił koncepcji powołania federacji, twierdząc nawet że część francuskich polityków i komentatorów się z nią zgadza, jednak jest to rozwiązanie, które należy przemyśleć w najdrobniejszych szczegółach. Zdecydował się więc postawić Fischerowi wiele pytań dotyczących tego, jak przyszła federacja, jej instytucje i stanowiący jej serce twardy rdzeń wyglądać powinny⁶⁴.

Odpowiedź na koncepcję Fischera dał także Jacques Chirac. Francuski przywódca wygłosił 27 czerwca 2000 roku przemówienie skierowane do członków *Bundestagu*. W emocjonalnych słowach Chirac podkreślił znaczenie tego wydarzenia, które miało stać się kolejnym symbolem pojednania francusko-niemieckiego. Prezydent V Republiki zwrócił uwagę na rolę, jaką w powojennej Europie odegrali architekci pojednania dwóch narodów znad Renu – Konrad Adenauer i Charles de Gaulle, Willy Brandt i Georges Pompidou, Helmut Schmidt i Valéry Giscard d'Estaing, Helmut Kohl i François Mitterrand. Podkreślił zasługi rozwijanej przez nich współpracy dla rozwoju obu państw i całego kontynentu. Droga do osiągnięcia dobrobytu, której symbolem miała stać się wspólna waluta, mogła zostać osiągnięta jedynie dzięki zaangażowaniu Francji i Niemiec. Podobnie bezpieczeństwo i zjednoczenie kontynentu, rozumiane jako dowód na powodzenie europejskiego dzieła odbudowy oraz zaangażowanie na rzecz światowego rozwoju. Wszystkie te elementy, choć tworzone przez całą Unię Europejską, zależeć miały od pojednania i kooperacji Paryża i Berlina⁶⁵.

Przemówienie Chiraca koncentrowało się jednak nie tylko na kwestiach historycznych i teraźniejszych. Jego sednem była nakreślona przez prezydenta reforma Unii. Szef państwa stwierdził, że Francja musi wnieść do debaty europejskiej nowe projekty, w tym dotyczące wspólnej obrony, rozszerzenia UE oraz przybliżenia Europy obywatelom – z rozwiązaniem najważniejszych dla nich problemów, jak wzrost gospodarczy, zatrudnienie i wykształcenie, sprawiedliwość i bezpieczeństwo czy walkę z handlem narkotykami. Niemniej najważniejszą kwestią, jaka

⁶⁴ H. Védrine, *Réponse à Joschka Fischer*, „Le Monde” z 11.06.2000.

⁶⁵ „Die Erweiterung darf keine Flucht nach vorne sein”. Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 8, 2000, s. 1017–1021.

musi zostać podjęta w najbliższych miesiącach jest znalezienie odpowiedzi na pytanie: jaki jest cel i przyszłość Europy. „Ani wy Niemcy, ani my Francuzi, nie chcemy europejskiego superpaństwa, które występować będzie zamiast państw narodowych i które oznaczać będzie koniec ich roli jako aktorów na międzynarodowej scenie” podkreślił Chirac stwierdzając, że podstawą europejskiej konstrukcji powinny pozostać państwa narodowe, którym mieszkańcy zawdzięczają swoją tożsamość, a nie Unia rozumiana jako federacja. Mimo wszystko konieczne jest dalsze pogłębianie integracji, bowiem także w Unii Europejskiej powstaje nowa, wspólna wszystkim Europejczykom tożsamość. Niezbędne jest jednak przeprowadzenie gruntownej reformy – przybliżenie UE jej obywatelom, określenie podziału kompetencji między jej instytucjami i poszczególnymi szczeblami, wprowadzenie zasady subsydiarności, umożliwienie ścisłej współpracy państw w wybranych dziedzinach oraz zastosowanie nowego mechanizmu podejmowania decyzji, dostosowanego do potrzeb Unii niemalże trzydziestu państw. Powyższe elementy powinny stać się tematem kolejnej Konferencji Międzyrządowej, po której nastąpić powinien „wielki okres przejściowy”, w trakcie trwania którego konieczna jest realizacja trzech wyzwań:

- 1) przyjęcia nowych państw;
- 2) pogłębienia polityk unijnych – powinno się umożliwić prowadzenie pogłębionej współpracy między państwami, a Francja i RFN mogłyby utworzyć grupę pionierską (*groupe pionnier*), która spełniałaby rolę prekursorki (awangardy) ścisłej kooperacji bez zaprzeczania zdobytych już osiągnięć Wspólnoty. Powstanie takiej grupy nie powinno się jednak wiązać z podpisaniem jakiegokolwiek nowego traktatu, a współpraca obu państw powinna być otwarta także dla innych partnerów. Zdaniem Chiraca, grupa pionierska mogłaby zostać powołana już w kolejnym roku i zająć się m.in. takimi sprawami, jak zwiększenie koordynacji polityki gospodarczej, wzmocnienie polityki obronnej i bezpieczeństwa oraz zapewnienie większej efektywności w walce z przestępczością zorganizowaną;
- 3) reformy postanowień traktatowych i stworzenia dokumentu na kształt Karty Praw Podstawowych, której utworzeniem zająłby się Komitet Mędrców lub Konwent, a w dalszej kolejności powołania pierwszej Konstytucji Europejskiej⁶⁶.

⁶⁶ Tamże. Por.: 27 juin 2000: *Extraits du discours prononcé par le Président de la République devant le Bundestag*, „Le Monde” z 28.06.2000.

Aby tego dokonać, twierdził Chirac, konieczne jest pogłębienie przyjaźni francusko-niemieckiej, która jest osią współpracy na kontynencie. Najlepszym sposobem będzie organizacja corocznych konferencji obu krajów, podczas których Francuzi i Niemcy będą mogli wspólnie kształtować przyszłość i wspierać rozwój kooperacji w dziedzinie gospodarczej, kulturalnej i sektorze usług.

Wystąpienie prezydenta V Republiki, tak pozytywnie oceniające znaczenie współdziałania dwóch państw i ich przywódczą rolę na kontynencie, stanowiło prelude dla obchodów czterdziestolecia podpisania Traktatu Elizejskiego planowanych na 2003 rok oraz dawało odpowiedź na koncepcje postawione w maju 2000 roku przez Joschkę Fischera⁶⁷. Faktem jest, że Chirac nie nakreślił swojej wizji przyszłości Unii tak silnie jak uczynił to szef *Auswärtiges Amt*. Jego idea nie opierała się na UE rozumianej jako federacja, choć sam pomysł Fischera nie został odrzucony, a projekt powołania francusko-niemieckiego twardego rdzenia został tak w Paryżu, jak i w Berlinie przyjęty z dużym zadowoleniem⁶⁸. Minister spraw zagranicznych RFN stwierdził, że Chirac dał jasny sygnał, że cel na przyszłość jest jeden – osiągnięcie pełnej Unii⁶⁹.

Propozycja Chiraca, choć żaden z polityków nie potwierdził konsultacji w tej sprawie, nawiązywała do idei zaprezentowanej przez jego bliskich współpracowników – Alaina Juppé i Jacquesa Toubona. Koncepcja, przedstawiona na kilkanaście dni przed wystąpieniem prezydenta Francji w *Bundestagu*, opierała się na podobnych założeniach. Celem było zapewnienie skuteczności Unii po planowanym na rok 2004 poszerzeniu oraz przekształcenie Wspólnoty w mocarstwo polityczne opierające się na akcie konstytucyjnym. Podstawą zreformowanej Unii miała być Rada Europejska odpowiadająca za określanie najważniejszych wyzwań politycznych. Rada Europejska miała mieć większe

⁶⁷ Interesująca analiza koncepcji Delorsa, Fischera i Chiraca: Ch. Busse, *Braucht Europa einen Kern?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 47, 2000.

⁶⁸ D. Vernet, *Du „noyau dur” au „groupe pionnier”*, „Le Monde” z 29.06.2000; J.-P. Picaper, *Le Bundestag conquis*, „Le Figaro” z 28.06.2000; Chirac: *je suis un Européen*, tamże.

⁶⁹ R. Bacque, H. de Bresson, A. Leparmentier, *L'onde de choc du tournant européen de Jacques Chirac*, „Le Monde” z 29.06.2000. Koncepcja stworzenia grupy pionierskiej została jednak całkowicie skrytykowana przez inne państwa, przede wszystkim Wielką Brytanię. Londyn stwierdził, że powołanie takiego ugrupowania oraz stworzenie konstytucji europejskiej zaprzepaściłoby osiągnięcia Wspólnoty. *La gênante connivence Paris-Berlin*, „Le Figaro” z 29.06.2000.

kompetencje niż pozostałe organy – jej zadaniem byłby wybór prezydenta Unii, przewodniczącego unijnego rządu oraz rozwiązywanie dwuizbowego Parlamentu Europejskiego (kompetencje zbliżone do tych, jakie posiada prezydent w V Republice). Projekt byłego premiera i byłego ministra sprawiedliwości przewidywał również odejście od metody wspólnotowej i rezygnację z Komisji Europejskiej oraz powołanie unii wzmocnionej (*l'union renforcée*), w ramach której wybrane państwa realizowałyby wspólnie znacznie dalej idące wyzwania integracji, jednak współpraca byłaby otwarta dla pozostałych, tak jak strefa wspólnej waluty⁷⁰. Przeciwny temu pomysłowi był szef Komisji Romano Prodi, który w trakcie wystąpienia przed Parlamentem Europejskim 3 października 2000 roku stwierdził, że to nie Rada Europejska, lecz właśnie Komisja powinna stanowić najważniejszy element unijnej układanki instytucjonalnej⁷¹.

W lipcu 2000 roku francuski minister spraw zewnętrznych postanowił skomentować koncepcję zarówno Fischera, jak i Chiraca oraz wypowiedzieć się na temat zmian, jakie czekają Unię Europejską. W wywiadzie udzielonym niemieckiemu tygodnikowi „Der Spiegel” zaraz po rozpoczęciu francuskiego przewodnictwa w Radzie UE Hubert Védrine stwierdził, iż Europa rzeczywiście stoi przed ważnym wyborem dotyczącym dynamiki reform instytucjonalnych (zaprezentował także swą własną koncepcję zorganizowania zmian w poszczególnych organach UE, w tym dotyczących systemu podejmowania decyzji w Radzie), ale niektóre projekty przyszłości UE wydają mu się zbyt sztuczne lub zbyt teoretyczne. Szef *Quai d'Orsay* podkreślił, że projekt powołania urzędu prezydenta Unii jest niewłaściwy, zaś koncepcja federacji europejskiej opierająca się na amerykańskim wzorcu, nie może mieć racji bytu na kontynencie pełnym różnic kulturowych, językowych czy politycznych. Tym bardziej, że w chwili

⁷⁰ P.-H. Desaubliaux, *Pour provoquer le déclic salutaire*, „Le Figaro” z 16.06.2000; oraz w tym samym numerze: tenże, *Un projet de Constitution pour l'Europe; Europe: le projet de Constitution Juppé-Toubon*. Por.: „Pioniergruppe als Übergang”. Ein Gespräch mit Alain Juppé über das Europa von morgen, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 08.07.2000.

⁷¹ Romano Prodi, *President of the European Commission, Plenary Session of the European Parliament, Strasbourg, 3 October 2000*, strona internetowa Unii Europejskiej: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/352\[0\]RAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/352[0]RAPID&lg=EN) (dostęp z dnia: 15.01.2014). Por.: P.-Ch. Müller-Graff, *Europäische Föderation als Revolutionskonzept im europäischen Verfassungsraum?* „Integration”, nr 3, 2000, s. 157–170.

obecnej niemożliwością jest przewidzenie konsekwencji rozszerzenia Wspólnoty, trudno więc będzie podjąć odpowiednie kroki aby elastycznie odpowiedzieć na pojawiające się problemy. Francuski minister stwierdził ponadto, że sama decyzja o wyborze krajów należących do twardego rdzenia nie będzie należała do łatwych, krytycznie ustosunkował się do koncepcji stworzenia kontrolowanej przez Parlament Europejski polityki zagranicznej i obrony, obawiał się również, jaką rolę w tak pojmowanej Wspólnocie mieliby odgrywać szefowie rządów i państw⁷².

Nie mniej krytyczny w swojej ocenie wystąpienia Fischera okazał się być minister spraw wewnętrznych Francji Jean-Pierre Chevènement, który stwierdził, że Niemcy nie wyleczyli się jeszcze z – jak to określił minister – „wykolejenia” jakim był nazizm i śnią nadal o Świętym Cesarstwie Rzymskim Narodu Niemieckiego⁷³. Argumenty tego ostatniego oraz niemieckiego szefa resortu spraw zagranicznych zostały także wypowiedziane w trakcie debaty, jaką między nimi dwoma zorganizował francuski dziennik „Le Monde” i niemiecki tygodnik „Die Zeit”. W jej trakcie tak Fischer, jak i Chevènement zaprezentowali powtórnie swoje opinie oraz skomentowali zdanie przeciwnika dotyczące tak historii Niemiec i ich roli na kontynencie europejskim w ostatnich dziesięcioleciach, jak i wizji integracji UE w XXI wieku⁷⁴. Bez względu na ocenę, jaką wobec koncepcji Fischera wystosowali politycy znad Sekwany, propozycja dawnego studenckiego przywódcy przyspieszyła w znacznym stopniu dyskusję o przyszłości Unii Europejskiej⁷⁵.

Kolejne projekty *finalité politique* powstały wiosną 2001 roku. 4 kwietnia 2001 roku prezydent Republiki Federalnej Johannes Rau przedstawił swoją wizję budowy przyszłej Europy. Występując przed członkami Parlamentu

⁷² *Nein zum Bundesstaat*, „Der Spiegel” z 17.07.2000.

⁷³ *Le face-à-face Chevènement-Fischer*, „Le Monde” z 21.06.2000; F. Rainaud, *Europe, citoyens, démocratie*, „Cahiers français. L'Europe en perspective”, nr 298, 2003, s. 90.

⁷⁴ *Streitgespräch Joschka Fischer contra Jean-Pierre Chevènement*, „Die Zeit”, „Le Monde” z 21.06.2000.

⁷⁵ J. Gillingham, *European Integration 1950–2003. Superstate or new Market Economy?*, Cambridge 2003, s. 342. Por.: analiza wszystkich koncepcji: J. Schild, *Über Nizza hinaus. Deutsch-französische Debatten über die Zukunft der EU*, „Aktuelle Frankreich-Analysen”, nr 16, 2000; U. Guérot, *Von Maastricht bis Nizza. Zur aktuellen deutsch-französischen Europa-Dialog*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog”, nr 4, 2000, s. 280–286.

Europejskiego, Rau odniósł się do projektu zaprezentowanego rok wcześniej przez Fischera. Twierdząc, że Unia staje się coraz bardziej przydatna swym państwom członkowskim (mimo odrzucenia przez niektóre środowiska) uznał, że musi stać za nią większa koncepcja gwarantująca zachowanie specyficznej idei ludzkiego istnienia i współistnienia. Stąd też postanowił postawić szereg pytań, które miały stać się podstawą dyskusji o eurokonstytucji. Do najważniejszych z nich zaliczył zagadnienia:

- jak zorganizować Unię w taki sposób, aby stała się ona bliższa obywatelom?
- co uczynić, by decyzje podejmowane przez Unię miały szerszą legitymację na poziomie europejskim?
- jak powinna wyglądać rama organizacyjna Unii?

Odpowiedzią na te kwestie miała być właśnie konstytucja, stanowiąca fundament współpracy. Mówca radził, by konstytucja została wyposażona w zapis, podkreślający, że Europa nie zamieni się w scentralizowane superpaństwo lecz stanie się federacją państw narodowych. Rau wyraził świadomość faktu, że wielu nie podoba się stosowanie terminów „federacja” i „konstytucja”, stwierdził jednak, iż jest to wyłącznie argument semantyczny, bowiem sednem debaty powinna być zawartość dokumentu, nie zaś jego nazwa. W koncepcji niemieckiego prezydenta zawarte było żądanie określenia uprawnień dla całej federacji i państw narodowych. Rau domagał się również, by przenoszenie kompetencji z poziomu krajowego na wspólnotowy odbywało się pod ścisłą demokratyczną kontrolą i za zgodą wszystkich państw UE. Podobnie jak Joschka Fischer uznał, że powstanie federacji nie będzie równoznaczne z utratą suwerenności przez państwa narodowe. Prezydent podkreślił, że w treści konstytucji znaleźć powinny się Karta Praw Podstawowych, regulacje odnoszące się do rozdziału kompetencji państw i Unii z zasadą subsydiarności jako ich podstawą oraz postanowienia o strukturze instytucjonalnej UE. Zgodnie z jego koncepcją Parlament i Rada Unii Europejskiej miałyby z czasem zostać przekształcone w dwuizbowy parlament – Rada miała stanowić izbę państw, w której każdy kraj reprezentowany byłby przez swój rząd i której zadaniem byłoby gwarantowanie suwerenności państw narodowych, Parlament natomiast stanowiłby izbę obywateli⁷⁶. Oba elementy dysponowałyby zaś taką samą władzą we wszystkich

⁷⁶ Propozycja ta została skrytykowana przez sam Parlament Europejski, który stwierdził, że zaangażowanie parlamentów krajowych nie ułatwiłoby procesu

dziedzinach legislacji. Co do Komisji Europejskiej, którą prezydent określił mianem kozła ofiarnego, miała uzyskać więcej demokratycznych kwalifikacji. Narzędziem do osiągnięcia tego celu miał być wybór przewodniczącego Komisji w wyborach powszechnych, lub – co popierał szef niemieckiego państwa – jego nominacja miała być efektem głosowania Parlamentu. Aby osiągnąć wszystkie te cele, jak podkreślił Johannes Rau, konieczne jest zaangażowanie społeczeństw w proces rozwoju integracji europejskiej i proces tworzenia konstytucji, która stanowić będzie podstawę przyszłego porządku w Unii⁷⁷.

Podobne idee przyświecały także kanclerzowi Republiki Federalnej. Na przełomie kwietnia i maja 2001 roku Gerhard Schröder wielokrotnie wypowiadał się na temat organizacji przyszłej Unii i konieczności stworzenia dokumentu zawierającego kodyfikację funkcjonujących w jej ramach praw. Popierając projekt Joschki Fischera i Johanna Raua kanclerz stwierdził, że konieczne jest wzmocnienie roli instytucji unijnych oraz podział kompetencji między państwami członkowskimi a organami UE. Podkreślił także słuszność koncepcji prezydenta federalnego zakładającej przekształcenie Rady w jedną z izb Parlamentu, rozszerzenia kompetencji PE (m.in. w kwestii tworzenia budżetu Wspólnoty) oraz reformy Komisji zakładającej zwiększenie jej uprawnień wykonawczych, a w konsekwencji przekształcenie w europejski rząd. Schröder domagał się również, by część kompetencji UE została oddelegowana na szczebel krajowy (m.in. polityka strukturalna)⁷⁸, a jego projekt zyskał akceptację tak SPD, jak i CDU⁷⁹.

Idea kanclerza federalnego znalazła swoje miejsce w dokumencie programowym socjaldemokratów, którzy postanowili wykorzystać tezy szefa rządu jako ważne tematy do dyskusji podczas jesiennego zjazdu partii⁸⁰.

legislacyjnego i nie rozwiązałyby problemów, z jakimi borykają się izby krajowe w odniesieniu do kontroli polityki europejskiej. J.J. Węc, *Sprawa podziału kompetencji między instytucjami Unii Europejskiej w pracach Konwentu Europejskiego*, „Rocznik Polsko-Niemiecki”, nr 14, 2006, s. 157–158.

⁷⁷ „Archiv der Gegenwart” z 04.04.2001, s. 44907.

⁷⁸ *Radikale Schritte*, „Der Spiegel” z 30.04.2001; *Zustimmung in Deutschland. Geteilte Meinungen in der Europäischen Union. Bundeskanzler Schröders Vorschläge zur Stärkung der europäischen Institutionen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 02.05.2001.

⁷⁹ P. Jendroszczyk, J. Bielecki, *Schröder za radykalną reformą UE*, „Rzeczpospolita” z 30.04.2001.

⁸⁰ *Schröder erklärt Europas Sozialdemokraten seine Visionen*, „Die Welt” z 08.05.2001.

W dokumencie, jakie prezydium SPD przyjęło 7 maja 2001 roku, zatytułowanym „Odpowiedzialność za Europę” (*Verantwortung für Europa*), skupiono się na trzech aspektach uzasadniających konieczność przeprowadzenia debaty. Zaliczono do nich wzrost znaczenia problematyki europejskiej w polityce RFN, geopolityczne zmiany w Europie implikujące reformy w jej strukturze oraz zwiększenie zaangażowania mieszkańców w proces kształtowania Unii Europejskiej. Argumentowano, że przeprowadzenie dogłębnych reform w strukturze i funkcjonowaniu Unii jest wyzwaniem na najbliższy czas, a opracowaniem tego problemu zająć powinna się Konferencja Międzyrządowa w 2004 roku. Socjaldemokraci podkreślali, że konieczne jest polityczne zjednoczenie Europy, gdyż jedynie w ten sposób będzie ona mogła odgrywać istotną rolę na scenie międzynarodowej. Uznali jednak, że zamiarem Niemiec nie jest przekształcenie Unii w najbliższym czasie w państwo ponadnarodowe, ponieważ stanowi ona związek polityczny, w którym występują pewne elementy federacji (unikano używania określenia „rząd” w odniesieniu do planowanych kompetencji Komisji Europejskiej, obawiano się bowiem, że taka terminologia mogłaby wywołać strach o zaburzenie roli rządów krajowych). Dlatego też konieczne jest stworzenie konstytucji, która usprawniłaby funkcjonowanie demokratycznych fundamentów Unii⁸¹.

Zjazd członków SPD, jaki miał miejsce w Norymberdze w dniach 19–22 listopada 2001 roku, choć skupił się przede wszystkim na wrześniowych atakach na *World Trade Center*, poruszył również kwestie reform w strukturach europejskich. Drugiego dnia obrad zorganizowano dyskusję dotyczącą integracji UE, podczas której podpisano deklarację wspierającą rozszerzenie Unii Europejskiej. Politycy wyrazili swe poparcie dla projektu wzmocnienia Parlamentu i Komisji, a także przekształcenia Rady Europejskiej we wspólny rząd. W trakcie debaty Gerhard Schröder nazwał Unię Europejską modelową organizacją, która pomaga rozwiązywać konflikty międzynarodowe i gwarantuje bezpieczeństwo obywateli. W trakcie zjazdu specjalna komisja uchwaliła także tzw. Raport pośredni (*Zwischenbericht*), w którym dokonano szerokiej analizy zmian następujących w budowie zjednoczonej Europy. Jego założenia zgadzały się w wielu punktach z projektem kanclerskim oraz deklaracją SPD. Podkreślono w nim znaczenie udziału mieszkańców, w tym również z państw negocjujących swe

⁸¹ Tamże; G. Gloser, *Die europäische Integration Voranbringen: zum europäischen Leitantrag der SPD*, „Integration”, nr 3, 2001, s. 303–307.

przystąpienie, w debacie nad przyszłością UE. Zwrócono szczególną uwagę na zwiększającą się rolę Europy w rozwiązywaniu konfliktów i problemów o charakterze globalnym oraz pozycję, jaką powinna ona utrzymać w XXI wieku. Zgodnie z intencją autorów dokumentu Unia powinna skoncentrować się na kilku problemach – polityce naukowej i informacyjnej, oświacie, środowisku naturalnym, polityce społecznej oraz polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Sposobem rozwiązania tych problemów miało być zaangażowanie Europy w walkę z ubóstwem, rozwój struktur demokratycznych, rozwój gospodarczy i społeczny. Odnośnie do kontrowersyjnego projektu likwidacji państw narodowych założono, że celem nie jest wcale budowa ponadnarodowego superpaństwa, chociaż Unia musi ulec znacznej reformie umożliwiającej jej sprawne funkcjonowanie w nadchodzącym stuleciu. W związku z tym podkreślono konieczność opracowania unijnej konstytucji oraz wzrostu znaczenia zasady subsydiarności. Proponowano model współdziałania obejmujący trzy poziomy – pierwszy miał dotyczyć wyłącznych kompetencji Unii (zewnętrzna polityka gospodarcza, polityka walutowa); drugi poziom obejmować miał „zasadnicze kompetencje” (*Grundsatzkompetenzen*) Unii (standardy i regulacje pozwalające uniknąć zniekształceń polityki konkurencji); natomiast trzeci poziom zawierać miał kompetencje uzupełniające (*Ergänzungskompetenzen*), które odnosiłyby się do obszarów nie zastrzeżonych jako wyłączna kompetencja państw. Co do funkcjonowania instytucji unijnych, autorzy raportu przedstawili niemalże identyczne wnioski jak te, które na wiosnę 2001 roku zaprezentował kanclerz Schröder⁸².

Francusko-niemiecką dyskusję na temat przyszłości integracji europejskiej postanowił uzupełnić ponownie minister spraw zagranicznych Hubert Védrine. Podczas wystąpienia przed komisją ds. europejskich w niemieckim *Bundestagu* 9 maja 2001 roku szef *Quai d’Orsay* podkreślił, jak wiele, choć nie łatwo, udało się osiągnąć w tej dziedzinie niemieckiej prezydencji w 1999 roku oraz francuskiej w 2000 roku. Przedstawił swe osobiste przemyślenia na temat konstrukcji instytucjonalnej Unii, w zakresie której do najważniejszych elementów zaliczył podział władzy i kompetencji między państwami członkowskimi a Europą oraz

⁸² *Wegmarken für ein neues Grundsatzprogramm – Sozialdemokratische Vorstellung zur nachhaltigen Gestaltung der globalen Epoche. Zwischenbericht der Grundsatzkommission an den Parteitag der SPD in Nürnberg, 19–22. November 2001*, s. 45–50, strona internetowa SPD: http://www.spd.de/servlet/PB/show/1010247/programmdebatte_zwischenbericht2001.pdf (dostęp z dnia: 03.01.2014).

sposób organizacji władzy na poziomie wspólnotowym. Minister stwierdził „w Nicei postawiliśmy przed sobą ambitny cel zagwarantowania zgody dotyczącej precyzyjnego rozdzielenia władzy i kompetencji. Właściwy podział nie pojawi się automatycznie ze słów «federacja», «konstytucja» i «subsydiarność», nawet jeśli będą one wyrazem wskazówek i wartości. Każde z nich może być bowiem zastosowane w wielu sytuacjach. Konstytucja na przykład może ograniczać władzę federacji albo władzę poszczególnych organów federacji (...). To są wybory których musimy dokonać, nie da się ich podyktować w autorytarny sposób”⁸³. Védrine uważał, że problemy Europy związane z poszerzeniem i zmianami instytucjonalnymi, nie mogą być rozwiązane poprzez zastosowanie „gotowego formularza” – konieczna jest dyskusja dotycząca najważniejszych instytucji: Komisji, Rady, Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości oraz ich wzmocnienia. Elementy te powinny stać się motywem przewodnim dyskusji europejskiej w 2004 roku⁸⁴.

Krytycznie na temat wysuwanych przez polityków w ostatnich miesiącach koncepcji wypowiedział się premier Francji Lionel Jospin. Polityk, na którego opinię czekano w tej sprawie od dłuższego czasu, zamknął listę najważniejszych nazwisk wśród graczy politycznych z obu stron Renu wypowiadających się na temat ostatecznego kształtu Unii Europejskiej. W trakcie spotkania w Klubie Prasy Zagranicznej w Paryżu 28 maja 2001 roku szef rządu stwierdził, iż najważniejszym wyzwaniem dla Europy, której ostatnie pięćdziesiąt lat historii było okresem pokoju i dobrobytu, jest określenie przyszłości poszerzonej Unii. Pytania, w jaki sposób to zrobić, premier postawił na początku swego wykładu. Uznał, że najważniejsze jest otwarcie debaty dla obywateli Wspólnoty, bowiem to oni stanowią jej istotę, nie zaś instytucje czy dyrektywy. W przemówieniu podzielonym na trzy części – projekt społeczny, wizja świata oraz architektura polityczna, w których poruszał sprawy tak polityczne, jak i gospodarcze – Jospin wyraźnie odrzucił promowaną przez RFN propozycję stworzenia federacji europejskiej. Jego zdaniem, finalnym etapem integracji państw Unii Europejskiej

⁸³ *Audition du Ministre des Affaires Étrangères, M. Hubert Védrine, par la Commission des Affaires européennes du Bundestag (Berlin, 9 mai 2001)*, strona internetowa francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych: <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=1&K=942571523 &W= AUT EUR+PH+IS+%27v%E9drine%27+AND+DATE+%3D+%2709.05.2001%27+ORDER+BY+DATE/Desc> (dostęp z dnia: 03.01.2014).

⁸⁴ Tamże.

powinna stać się federacja państw narodowych (*fédération d'Etats-nations*), zgodna z koncepcją przedstawioną przez Jacquesa Delorsa w 1999 roku. Podstawą tej konstrukcji powinna być konstytucja, której istotną część stanowiłaby przyjęta w Nicei Karta Praw Podstawowych⁸⁵. Powinno się doprowadzić do klarownego podziału kompetencji Unii i jej państw członkowskich zgodnie z zasadą subsydiarności oraz zreformować traktaty i doprowadzić do ich uproszczenia. Zamiast wzmocnienia Parlamentu Europejskiego premier V Republiki proponował zwiększyć zaangażowanie parlamentów krajowych w proces budowy konstrukcji europejskiej – zakładał powołanie stałej konferencji parlamentów lub kongresu, gdzie zasiadaliby reprezentanci wszystkich państw członkowskich. Obradująca regularnie konferencja parlamentów miałaby kontrolować przestrzeganie zasady subsydiarności przez instytucje wspólnotowe oraz dyskutować na temat stanu Unii (*l'état de l'Union*). Premier skrytykował także koncepcję „Europy dwóch prędkości” twierdząc, że po przystąpieniu nowych państw do Unii nie może nastąpić ani paraliż jej instytucji, ani podział na dwie grupy państw. Z tego względu przedstawił swoją wizję reformy instytucji europejskich. Komisja Europejska powinna być odpowiedzialna za realizację interesów Europy, jej przewodniczący zaś być wybierany przez partię, która uzyskuje najlepszy wynik w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Tenże byłby odpowiedzialny przed Radą Europejską, która uzyskałaby prawo rozwiązywania Parlamentu (na wniosek Komisji lub państw członkowskich), sam zaś byłby zdolny do krytykowania odpowiedzialnej przed nim Komisji. Pozycja Rady Europejskiej powinna natomiast zostać znacznie wzmocniona, bowiem – podobnie jak Komisja – nie spełnia ona swej roli w wystarczającym stopniu. Przyszły traktat – stwierdzał Jospin – powinien być poświęcony w dużym stopniu Radzie Europejskiej składającej się z szefów państw lub rządów oraz przewodniczącego Komisji, która powinna uzyskać kompetencje tworzenia „prawdziwego programu ustawodawczego” na podstawie wcześniej przedstawionych propozycji Komisji i Parlamentu. Wszystkie te elementy powinny być opracowane w nowej konstytucji, której zapisami zająć się powinien Konwent, składający się z reprezentantów państw, parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego i towarzystw społecznych. Jej zapisy powinny zaś być zaaprobowane przez obywateli Unii. „Nie chcę Europy mdłej” stwierdził

⁸⁵ Premier powiedział wręcz „Karta Praw Podstawowych będzie w sercu tej Konstytucji” (*La Charte des droits fondamentaux serait au cœur de cette Constitution*).

Jospin podkreślając, że jego ideałem jest Europa silna, pewna swej politycznej tożsamości i szanująca ludzi, którzy ją tworzą⁸⁶.

Wyraźne odcięcie się szefa rządu od koncepcji niemieckiej zostało natychmiast skomentowane przez wschodnich sąsiadów. Podkreślali oni, że wprawdzie francuski premier, podobnie jak prezydent, dąży do stworzenia federacji, jednak w jego koncepcji ma to być federacja suwerennych państw narodowych, a nie ponadnarodowy związek, jaki proponowali Fischer i Schröder.

Dyskusja o ostatecznym kształcie Unii Europejskiej została w pewnym stopniu podsumowana przez Helmuta Schmidta. Były kanclerz RFN w artykule zamieszczonym w tygodniku „Die Zeit” podkreślił znaczenie pięciu kwestii, których rozwiązanie jest konieczne dla zbudowania nowej Europy. Zaliczył do nich: redukcję poszczególnych składów Rady Unii Europejskiej, zmianę zasad głosowania w Radzie (większość głosów ustalona na podstawie siły gospodarczej państwa), zwiększenie udziału Parlamentu w procesie legislacyjnym UE, zmniejszenie liczby członków Komisji oraz dokładne określenie funkcji Unii zgodnie z zasadą subsydiarności. Wszystkie te elementy, zapisane w jednym ponadnarodowym akcie prawnym, miały leż u podstaw określenia *finalité politique* Unii Europejskiej⁸⁷.

Debata na temat przyszłości integracji europejskiej rozpoczęta przez Joschkę Fischera na wiosnę 2000 roku i kontynuowana przez polityków z obu stron Renu w kolejnych miesiącach spowodowała wzrost zainteresowania tematem wyglądu przyszłej Europy także w innych państwach Unii, przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, której premier Tony Blair 6 października 2000 roku, podczas wystąpienia w gmachu warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych, dokonał prezentacji własnej wizji reformy instytucjonalnej Unii⁸⁸. Przedstawione

⁸⁶ *Intervention de M. Lionel Jospin, Premier ministre, sur „L’avenir de l’Europe élargie”*, strona internetowa francuskiego Senatu: http://www.senat.fr/europe/avenir_union/jospin_052001.pdf (dostęp z dnia: 15.01.2014). Por.: G. Dobiecki, *Lionel Jospin za federacją państw-narodów*, „Rzeczpospolita”, 29.05.2001. Na temat koncepcji Schrödera i Jospina patrz: M. Kreile, *Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen: Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede*, „Integration”, nr 3, 2001, s. 250–257.

⁸⁷ H. Schmidt, *Lasst den Worten endlich Taten folgen*, „Die Zeit” z 07.06.2001.

⁸⁸ A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 421–425; J. Skórzyński, *Przyspieszyć rozszerzenie Unii*, „Rzeczpospolita” z 07.10.2000; *Brawo dla premiera*, „Rzeczpospolita” z 09.10.2000. Na temat koncepcji brytyjskich patrz: D. Thym, „A Superpower, not a Superstate” – *Der britische Beitrag zur*

koncepcje posiadały wiele elementów wspólnych, choć każda miała swe własne punkty ciężkości. Wszystkie wizje opowiadały się za Unią Europejską rozszerzoną i spójną, będącą ważnym partnerem politycznym i gospodarczym w międzynarodowej rozgrywce⁸⁹. Różniły je podejście do struktury przyszłej Unii – Fischer obawiał się powrotu filozofii politycznej opartej na *balance of power*, Jacques Chirac odrzucał ideę europejskiego superpaństwa, Gerhard Schröder natomiast bał się możliwego załamania wewnętrznej równowagi w UE ze względu na konflikt kompetencji między Wspólnotą a krajami członkowskimi oraz między samymi instytucjami Unii⁹⁰.

Rozgorzały na przełomie XX i XXI wieku spór nie stanowił także klasycznej polemiki między federalistami i antyfederalistami. Tradycyjni federaliści uwzględniali bowiem w swoich koncepcjach coraz chętniej elementy kooperacji międzyrządowej, podczas gdy antyfederaliści stosując pozorną retorykę federalistyczną próbowali zaszcześcić idee mające na celu utrwalenie modelu współpracy na szczeblu rządowym. Francja, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo popierały projekt pozostawienia większej władzy państwom narodowym, natomiast RFN, Austria, Finlandia, państwa Beneluksu, a także Komisja Europejska z przewodniczącym Romano Prodim na czele forsowały ideały federalistów.

3. Deklaracja z Laeken

Francusko-niemieckie koncepcje przyszłości Unii Europejskiej, wsparte wypowiedziami innych wybitnych polityków Europy Zachodniej, stały się głównym punktem obrad kolejnego spotkania na szczycie, wieńczącego półroczne

europäischen Verfassungsdiskussion, „Integration”, nr 4, 2002, s. 356–368. Brytyjski dziennik „The Guardian” przedstawił porównanie koncepcji przedstawionej w Warszawie przez Blaira do wizji Charlesa de Gaulle’a tzw. Europy Ojczyzn. Gazeta skrytykowała wybór miejsca na prezentację projektu nowej UE. Dziennik obawiał się, że wykład przywódcy państwa, które jest eurosceptyczne w kraju, który do UE jeszcze nie należy, nie przyniesie ani Wielkiej Brytanii, ani tym bardziej Polsce żadnych korzyści. *L’Europe des Patries*, „The Guardian” z 7.10.2000.

⁸⁹ Dowodem na to jest książka wydana przez francuskiego ministra ds. europejskich Pierre’a Moscovici *L’Europe, une puissance dans la mondialisation* (tłum. Europa – potęga w świecie globalizacji).

⁹⁰ Por.: B. Koszel, *Przyszłość zjednoczonej Europy w koncepcjach Niemiec i Francji*, „Przegląd Zachodni”, nr 3, 2004, s. 35–62.

przewodnictwo Belgii w UE. Po kompromisowym Traktacie Nicejskim, którego przyjęcie miało umożliwić rozszerzenie Unii Europejskiej, a który przez państwa Starej Europy określony został mianem „małego traktatu dla dużej Europy”, przystąpiono do prac nad utworzeniem nowego, prawdziwie reformującego instytucje i funkcjonowanie Wspólnoty dokumentu⁹¹. Już w „Deklaracji o przyszłości Unii”, którą załączono do aktu z Nicei, Konferencja Międzyrządowa wezwała państwa członkowskie do przeprowadzenia wnikliwej dyskusji dotyczącej przyszłości UE. Debata miała zostać przeprowadzona w roku 2001, w czasie trwania szwedzkiej i belgijskiej prezydencji⁹².

Rok od zakończenia szczytu Rady Europejskiej w Nicei, w dniach 14–15 grudnia 2001 roku, przywódcy państw i rządów spotkali się w brukselskiej dzielnicy Laeken, gdzie zdecydowali o przyjęciu „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej”. Znaczenie szczytu i postanowień, jakie miano w jego trakcie podjąć zostało podkreślone w mowie rozpoczynającej spotkanie, którą wygłosiła przewodnicząca Parlamentu Europejskiego Nicole Fontaine. Stwierdziła ona, że celem jest zabezpieczenie poparcia państw i mieszkańców dla projektu przebudowy europejskich zasad, jednak bez konieczności rezygnacji z nich, oraz mobilizacja potencjałów zjednoczonego kontynentu, którego mieszkańcy chcą czegoś więcej aniżeli rozwiązań instytucjonalnych⁹³. Założenia spotkania, tak ważne dla kontynentu, miały mieć wpływ także na sytuację międzynarodową – zamachy terrorystyczne w USA oraz wybuch wojny na Bliskim Wschodzie spowodowały, że Unia musiała określić swoją rolę w nadchodzącej przyszłości. Fiasko reform instytucjonalnych nie wchodziło więc w grę⁹⁴.

W dokumencie jaki przyjęto w trakcie szczytu dokonano przeglądu osiągnięć integracji europejskiej w ostatnich latach oraz zdecydowano o określeniu celów na najbliższą przyszłość. Jednym z podstawowych przesłań Deklaracji miało być znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy Europa nie powinna

⁹¹ *Le mariage de la carpe et du lapin*, „L'Europe en formation”, nr 322, 2001, s. 3–8.

⁹² E. Górnicz, *Geneza Traktatu z Lizbony*, s. 2. Strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 15.01.2014).

⁹³ *Speech by Mrs Nicole Fontaine, President of the European Parliament, to the opening session of the Laeken European Council*, strona internetowa Parlamentu Europejskiego: http://www.europarl.eu.int/president/Presidents_old/president_fontaine/president/speeches/en/sp0108.htm (dostęp z dnia: 03.02.2014).

⁹⁴ J. Fritz-Vannahme, *Unter Teppichhändlern*, „Die Zeit” z 13.12.2001.

„odgrywać roli światowego mocarstwa mogącego odegrać stabilizującą rolę w świecie, jak i wskazywać drogę dla wielu państw i społeczeństw”. Zapewniono w niej, że Unia stanie się bardziej demokratyczna, przejrzysta, skuteczna i bliższa obywatelom oraz, że zostaną podjęte starania mające na celu stworzenie konstytucji europejskiej. Zadaniem na kolejne lata miało więc być osiągnięcie *finalité politique*⁹⁵.

Dokument z Laeken, który został załączony do wniosków prezydencji belgijskiej jako Załącznik I, postawił 60 szczegółowych pytań na temat przyszłości Europy w odniesieniu do czterech elementów:

- rozdziału i dokładnego określenia kompetencji,
- uproszczenia traktatów,
- układu instytucjonalnego,
- postępu w tworzeniu konstytucji europejskiej.

Całość Deklaracji została podzielona na trzy części, w których skupiono się na najważniejszych elementach odnoszących się do przeszłości, teraźniejszości i nadchodzącej przyszłości Unii Europejskiej⁹⁶.

Część I, zatytułowana „Europa na rozdrożu” podkreślała znaczenie pokojowych przemian w powojennej historii Starego Kontynentu i wyzwania, jakim będzie najbliższe rozszerzenie Wspólnoty. Zwrócono w niej uwagę na etapy integracji europejskiej – od gospodarczej w ramach Wspólnoty Węgla i Stali, integracji rolnictwa, wprowadzenia wspólnego rynku i wspólnej waluty, poprzez integrację polityczną dzięki wspólnotowym instytucjom, aż do integracji społecznej za pomocą polityki socjalnej, zatrudnienia, wymiaru sprawiedliwości, polityki bezpieczeństwa zewnętrznego czy kulturalnej. Uwypuklono także, że dzięki takiej polityce Europa stała się obszarem bezpiecznym, a wraz z Ameryką Północną i Japonią, stanowi jedną z trzech najbardziej dostatnich części świata. Mimo tych osiągnięć wielkim wyzwaniem będzie nadchodzące poszerzenie Unii Europejskiej, które zakończy okres sztucznego podziału kontynentu. W dalszych słowach ujęte zostały wyzwania wobec demokracji

⁹⁵ B. Neuss, *Die Krise als Durchbruch. Die EU zwischen Vertragsreform und Verfassungsentwurf*, „Internationale Politik”, nr 1, 2002, s. 9.

⁹⁶ Omówienie treści Deklaracji na podstawie: *Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, Załącznik I, Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken 14–15 grudnia 2001 r., Wnioski prezydencji, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 03.02.2014).

europejskiej – wewnętrzne i zewnętrzne. Pierwsze z nich odnoszą się do demokratyzacji Europy i przybliżenia jej struktur mieszkańcom. Drugie natomiast związane są z rosnącą globalizacją i rolą, jaką UE powinna odgrywać w świecie zagrożonym międzynarodowym terroryzmem, rasizmem i nacjonalizmem etnicznym. Sygnatariusze deklaracji zadali pytanie „Czy dziś, gdy Europa jest już wreszcie zjednoczona, nie ma ona do odegrania wiodącej roli w nowym porządku świata, a więc siły zdolnej odgrywać rolę stabilizatora na arenie światowej, jak i wskazywać drogę rozwoju wielu krajom i narodom?”. Europa jako mocarstwo powinna wpływać na bieg spraw światowych w taki sposób, by skorzystały na tym nie tylko bogate państwa, ale także najbiedniejsze. W tym kontekście zdecydowano przypomnieć o europejskich osiągnięciach w dziedzinie praw człowieka – *Magna Carta Libertatum*, *Bill of Rights* czy Rewolucji Francuskiej. W dalszej części postanowiono skupić się zaś na oczekiwaniach obywateli. Stwierdzono, że zaangażowanie UE w sprawy międzynarodowe jest ambicją samych mieszkańców domagających się współpracy w dziedzinie polityki socjalnej, imigracyjnej, rozwiązywania konfliktów i ekologicznej, a negujących zbyt dużą biurokratyzację instytucji.

Część II dokumentu, nosząca tytuł „Wyzwania i reformy w odnowionej Unii” skupiła się na konieczności wprowadzenia większej demokratyczności, skuteczności i przejrzystości w podziale kompetencji między organami Wspólnoty. W dokumencie zapisano, iż Unia Europejska musi w najbliższych latach skupić się na rozwiązaniu trzech problemów: przybliżeniu instytucji unijnych obywatelom, skutecznym zarządzaniu strefą polityczną w poszerzonej Wspólnocie oraz kierowaniu rozwojem UE w taki sposób, aby stała się ona wzorem do naśladowania przez inne podmioty. W odniesieniu do pierwszego problemu zadano pytania o kompetencje wyłączne Unii, kompetencje państw członkowskich i kompetencje dzielone między kraje a instytucje Wspólnoty, postawiono problem stosowania zasady pomocniczości i określenia skuteczności kompetencji, a także zapytano czy powinny one zostać zreorganizowane we wszystkich trzech filarach i czy nie będzie to miało negatywnego wpływu na dynamikę rozwoju Europy lub nie naruszy wyłącznych kompetencji państw członkowskich. W dalszej części przedstawiono kwestie dotyczące instrumentów UE oraz ich szerszego, lub przeciwnie – węższego, zastosowania. Kolejną kwestią stała się sprawa roli parlamentów krajowych w rozwoju europejskiego obszaru działań publicznych (zadano pytania czy powinny być one reprezentowane w nowej instytucji, równoległej do Rady i Parlamentu Europejskiego oraz czy

powinny odgrywać rolę w tych obszarach działania europejskiego, w których Parlament Europejski nie ma kompetencji), a także reforma najważniejszych organów Unii – Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego. Zastanawiano się jak uczynić je bliższym mieszkańcom, czy należy stworzyć jednolity system wyborczy na terenie WE oraz jak zrealizować koncepcję trójpodziału władzy i wzajemną kontrolę. Zakwestionowano proces podejmowania decyzji w Unii liczącej blisko trzydzieści państw, domagając się jego uproszczenia i usprawnienia współpracy pomiędzy poszczególnymi organami. Jako ostatni w tej części dokumentu pojawił się problem uproszczenia regulacji zapisanych w czterech obowiązujących traktatach. Zadano pytania: czy należy powrócić do podziału na Unię i Wspólnoty i jak zorganizować kwestię trzech filarów? Czy włączyć Kartę Praw Podstawowych do tekstu traktatu podstawowego? Czy WE powinna przystąpić do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka? Oraz czy możliwe jest stworzenie konstytucji europejskiej regulującej współpracę między państwami a Unią i pielęgnującej prawa i obowiązki jej mieszkańców?

W części III, pod tytułem „Zwołanie Konwentu w sprawie przyszłości Europy”, skupiono się na zadaniach nowego ciała mającego rozważyć najważniejsze kwestie dotyczące przyszłości Europy. Na czele Konwentu, zgodnie z decyzją Rady Europejskiej, miał stanąć były francuski prezydent Valéry Giscard d’Estaing. Jego zastępcami mieli zaś zostać były włoski premier Giuliano Amato i były szef rządu Belgii Jean-Luc Dehaene⁹⁷. Oprócz przewodniczącego i wiceprzewodniczących w składzie Konwentu znaleźć się miało 15 reprezentantów najwyższych urzędów państwowych – po jednym z każdego kraju członkowskiego; 30 przedstawicieli parlamentów krajowych – po dwóch z każdego państwa; 16 europarlamentarzystów oraz dwóch członków Komisji. Założono, że państwa aspirujące do członkostwa także będą reprezentowane w Konwencie na takich samych zasadach (jeden reprezentant rządu i dwóch deputowanych), jednak nie będą miały prawa do blokowania jednomyślnych decyzji Piętnastki. Było to nowatorskie rozwiązanie, bowiem pierwszy raz w historii

⁹⁷ Choć wybór nie był łatwy, o czym świadczyć może liczba kandydatów na stanowisko przewodniczącego Konwentu oraz późniejsze debaty dotyczące wyboru jednego z nich. Oprócz Giscarda d’Estaing na fotel przewodniczącego proponowano byłego prezydenta Finlandii Martii Ahtisaari, byłego premiera Włoch Giuliano Amato, byłego premiera Belgii Jean-Luc Dehaene’a, byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacquesa Delorsa oraz premiera Holandii Wima Koka. A. Podraza, *Unia Europejska w procesie...*, s. 464–466.

Unii Europejskiej nowy dokument opracowywać mieli nie tylko delegaci rządów państw członkowskich, lecz również przedstawiciele szeregu instytucji i ugrupowań narodowych i wspólnotowych.

W deklaracji zapisano także skład przyszłego prezydium Konwentu. Zaliczono do niego przewodniczącego i jego zastępców oraz dziewięciu innych członków reprezentujących trzy państwa sprawujące prezydencję w trakcie prowadzonych przez Konwent Prac (Hiszpania, Dania i Grecja) oraz po dwóch przedstawicieli parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego i Komisji. Pracę prezydium wspomagać miał Sekretariat Konwentu. W charakterze obserwatorów prac zasiąść zaś mogli przedstawiciele Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, europejskich partnerów społecznych, Komitetu Regionów oraz europejski rzecznik praw obywatelskich. Przewodniczący Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Obrachunkowego mogli natomiast zostać poproszeni przez prezydium o wygłoszenie przemówień powitalnych. Konwent miał rozpocząć swoją pracę 1 marca 2002 roku i obradować przez kolejne dwanaście miesięcy, aż do przedstawienia raportu z prac przed Radą Europejską. Na miejsce obrad, prowadzonych w jedenastu roboczych językach UE, wybrano Brukselę. W trakcie prac prezydium mogło zasięgać informacji u członków Komisji, ekspertów, szukać konsultacji u organizacji reprezentujących mieszkańców Wspólnoty oraz powoływać grupy robocze⁹⁸, a o wszystkich postępach miała być na bieżąco informowana zarówno Rada UE, jak i szefowie państw i rządów w trakcie spotkań Rady Europejskiej. Dokument końcowy prezentować miał natomiast różne opcje wyboru lub zalecenia, jeśli uczestnicy Konwentu osiągną porozumienie. Jego treść miała następnie stać się punktem wyjścia dla debaty prowadzonej w ramach Konferencji

⁹⁸ W ramach Konwentu powołano jedenaście grup roboczych, jednak w pierwszej fazie prac zdecydowano powołać jedynie sześć – Grupę Roboczą I ds. subsydiarności, Grupę Roboczą II ds. Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Grupę Roboczą III ds. osobowości prawnej Unii Europejskiej, Grupę Roboczą IV ds. parlamentów narodowych, Grupę Roboczą V ds. kompetencji uzupełniających oraz Grupę Roboczą VI ds. reformy ekonomicznej. W kolejnych miesiącach zdecydowano się stworzyć pięć kolejnych grup – Grupę Roboczą VII ds. stosunków zewnętrznych, Grupę Roboczą VIII ds. obrony, Grupę Roboczą IX ds. uproszczenia procedur i instrumentów, Grupę Roboczą X ds. Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości oraz Grupę Roboczą XI ds. socjalnych. Na temat prac poszczególnych grup roboczych patrz: A. Podraza, *Unia Europejska w procesie...*, s. 513–540.

Międzyrządowej odpowiedzialnej za podjęcie ostatecznej decyzji dotyczącej treści nowego traktatu⁹⁹.

Zapisy Deklaracji z Laeken stanowiły konsensus między oczekiwaniami poszczególnych państw członkowskich i rozpoczęły oficjalnie debatę nad przyszłością Europy, której nieformalny początek dała koncepcja przedstawiona w maju 2000 roku przez Joschkę Fischera. Deklaracja pozostawiła Konwentowi wiele swobody określając jedynie ogólne ramy dyskusji, jednak politykom nie brakowało odwagi i ambicji, aby osiągnąć cele, które doprowadzić miały do zjednoczenia kontynentu i przybliżenia go obywatelom, szczególnie młodym, którzy zarzucali instytucjom europejskim, że podejmują decyzje ponad ich głowami¹⁰⁰. Faktem jest, że koncepcje poszczególnych państw, jak nowa Europa powinna wyglądać, znacząco się od siebie różniły – jedni dążyli w kierunku Europy rozumianej jako federalne państwo konstytucyjne (Niemcy, Włosi, Belgowie, Holendrzy), inni natomiast chcieli Europy widzianej jako klub suwerennych krajów (Brytyjczycy, Skandynawowie). Tym bardziej więc wydawało się istotne, by tekst deklaracji stanowił wypadkową tak różnych oczekiwań. Znalezienie kompromisu między poszczególnymi wizjami miało zagwarantować Unii pomyślną przyszłość i, jak stwierdził premier Belgii Guy Verhofstadt, rozwiązać wszelkie tabu¹⁰¹. Wyzwania, jakie przedstawiono w deklaracji miały stać się przedmiotem obrad Konwentu mającego odszukać interesy łączące Unię i jej państwa członkowskie oraz przygotować ją na wyzwania, jakie niósł ze sobą XXI wiek. Planowane na 2004 rok poszerzenie UE oraz ataki terrorystyczne w Stanach Zjednoczonych wykazały, że kwestia zjednoczenia i zacieśnienia współpracy państw jest ważniejsza niż kiedykolwiek. Europa musiała stać się silnym partnerem USA w sprawach bezpieczeństwa międzynarodowego tak na kontynencie, jak i w innych częściach świata¹⁰².

⁹⁹ „Archiv der Gegenwart” z 15.12.2001, s. 45372–45373. Por.: E. Brok, *Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken*, „Integration”, nr 1, 2002, s. 3–6; M. Roth, *Europa braucht einen erfolgreichen Konvent*, tamże, s. 7–12; D. Göler, *Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?*, „Integration”, nr 2, 2002, s. 99–110.

¹⁰⁰ G. Werle, *Die Zukunft hat bereits begonnen*, „Luxemburger Wort” z 17.12.2001.

¹⁰¹ S. Ulrich, *Große Worte für große Ziele*, „Süddeutsche Zeitung” z 17.12.2001.

¹⁰² M. Stabenow, *Die Chance des Konvents*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 17.12.2001; Por.: D.C. Gompert, *Akteur oder Statist? Die Rolle der Europäischen Union auf der Weltbühne*, „Internationale Politik”, nr 1, 2002, s. 17–22.

Osiągnięcie tego nie było łatwe, tym bardziej, że przywódcy Europy nie mówili jednym głosem, a słowne potyczki relacjonowały międzynarodowe media. Niemcy, ustami swego kanclerza, chwalili osiągnięcia szczytu z Laeken podkreślając, że przyjęta w jego trakcie deklaracja jest dokumentem o historycznym znaczeniu i przyczyni się do stworzenia nowego aktu regulującego współpracę europejską – konstytucji. Tymczasem Brytyjczycy uważali, że poprzez zapisy deklaracji Unia zmierzać będzie w kierunku pragmatycznego rozwoju, czyli współpracy pomiędzy narodami, a nie stworzenia superpaństwa. Zdaniem Tony'ego Blaira integracja państw między sobą byłaby najlepszym rozwiązaniem, które – choć nie zadowoliłoby RFN – usatysfakcjonowałoby tak mieszkańców Zjednoczonego Królestwa, jak i Francji¹⁰³. Krytyczni wobec Unii politycy brytyjscy źle ocenili także wybór 75-letniego Giscarda d'Estaing na przewodniczącego Konwentu i niewiele młodszych Dehaene'a i Amato na jego zastępców, zganili zainteresowanie europejskich dyplomatów korzyścią własnego państwa a nie całej Wspólnoty i wyśmiali koncentrację polityków na konferencyjnym menu, zamiast na sprawach najwyższej wagi¹⁰⁴. Mimo tego szczyt oceniono pozytywnie, choć zdawano sobie sprawę, że Europa albo wyjdzie z postawionych mu zadań zwycięsko, albo przyczyni się do swego własnego upadku.

4. Rola Francji i Niemiec w pracach Konwentu Europejskiego

Przygotowanie nowego traktatu regulującego funkcjonowanie Unii Europejskiej w powiększonym gronie stało się impulsem do pogłębienia współpracy francusko-niemieckiej. Decyzja podjęta podczas helsińskiego szczytu w 1999 roku o zwiększeniu liczby krajów kandydujących z 6 do 12 spowodowała, że reforma instytucji unijnych okazała się być bardziej konieczna niż kiedykolwiek wcześniej¹⁰⁵. Francja i Niemcy czuły się odpowiedzialne za kształt instytucjonalny nowej, niemalże dwukrotnie większej Wspólnoty,

¹⁰³ A. Podraza, *Unia Europejska w procesie...*, s. 470–471.

¹⁰⁴ I. Black, *Goodies up for grabs*, „The Guardian” z 17.12.2001.

¹⁰⁵ Z konieczności zmian traktatowych zdawały sobie również sprawę państwa kandydujące do Wspólnoty, choć zdaniem polityków stworzenie „ostatecznego” kształtu UE było niemożliwe. W. Bartoszewski, *Konstytucja dla Europy*, „Gazeta Wyborcza” z 28.05.2001.

jednak okres przełomu XX i XXI wieku przyniósł wiele nieporozumień między partnerami.

Problemy lat dziewięćdziesiątych, a w szczególności obawy Francji przed silnymi, bo zjednoczonymi Niemcami, udało się opanować, jednak między politykami z obu stron Renu brakowało tej więzi porozumienia i przyjaźni, jaka łączyła ich wielkich poprzedników. Po przejęciu władzy w RFN przez socjaldemokratów i zielonych w 1998 roku podjęto pierwsze przymiarki do ponownego ożywienia francusko-niemieckiego tandemu. Impulsem było zbliżające się wprowadzenie wspólnej waluty i ambicja osiągnięcia wysokiej pozycji międzynarodowej przez Unię Europejską. Dla osiągnięcia tych celów konieczna okazała się ścisła współpraca ministrów finansów Dominique'a Strauss-Kahna i Oskara Lafontaine'a. Kooperacja stała się tym bardziej owocna dla obu krajów, że każdy z ministrów wspierał projekty partnera – RFN nie wahała się poprzeć francuskich koncepcji stworzenia „Europy społecznej”, natomiast V Republika nie odmawiała poparcia w sprawie szybkiego wprowadzenia euro, sztandarowego projektu polityków federalnych¹⁰⁶. Niespodziewane podanie się do dymisji przez Lafontaine'a w marcu 1999 roku, na skutek – jak to określił minister – „złej gry zespołowej” w rządzie¹⁰⁷, które wywołało konsternację u jego partnera znad Sekwany¹⁰⁸, spowodowało zahamowanie francusko-niemieckiego tandemu, jednak okazją do intensyfikacji prac stało się spotkanie polityków europejskich przygotowujących projekt nowego traktatu w ramach Konwentu Europejskiego.

Przed rozpoczęciem jego prac, w styczniu 2001 roku w położonym niedaleko Strasbourga Blaesheim, zorganizowano nieformalne spotkanie przywódców obu państw i ministrów spraw zagranicznych. Powodem intensyfikacji współpracy była konieczność stworzenia wspólnego stanowiska wobec mającego nastąpić w najbliższych latach rozszerzenia UE, a co za tym idzie nieodzowność zreformowania instytucji unijnych. Mimo dzielących je

¹⁰⁶ O. Lafontaine, D. Strauss-Kahn, *Tirer le meilleur de l'euro*, „Le Monde” z 15.01.1999.

¹⁰⁷ *Lafontaine begründet seinen Rücktritt: Das Mannschaftspiel war schlecht*, „Die Welt” z 15.03.1999. Por.: D.F. Sturm, *Der Tag, an dem Lafontaine die Politik aufmischte*, strona internetowa dziennika „Die Welt”: <http://www.welt.de/politik/article3352511/Der-Tag-an-dem-Lafontaine-die-Politik-aufmischte.html> (dostęp z dnia: 03.02.2014).

¹⁰⁸ J. Hehn, *Paris fürchtet neue Probleme mit Deutschland*, „Die Welt” z 13.03.1999.

różnic, oba państwa były bowiem zgodne, że to one „stanowiąc będą pierwsze ofiary Europy, która nie funkcjonuje”¹⁰⁹. Podczas szczytu kanclerz Schröder i prezydent Chirac uzgodnili, że co 6 do 8 tygodni będą spotykać się w celu omówienia najważniejszych spraw bilateralnych i europejskich¹¹⁰. Seria nieformalnych spotkań, którą nazwano „procesem z Blaesheim”, przyczyniła się do wypracowania przez Berlin i Paryż w kolejnych latach wspólnego stanowiska tak w sprawach unijnych, jak i międzynarodowych, bowiem szczególnie silny impuls do połączenia wysiłków na arenie światowej stanowiła planowana przez Stany Zjednoczone inwazja na Irak, której oba państwa były zdecydowanie przeciwne.

Podczas kolejnego spotkania przywódców w Brukseli 24 października 2002 roku doszło do porozumienia dotyczącego reguł finansowania Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2007–2013, co uznano za olbrzymi sukces, bowiem pierwszy raz udało się Niemcom i Francji porozumieć w tej ważnej dla V Republiki kwestii, choć miała ona także olbrzymi wpływ na przyszłość UE, gdyż umożliwiła podjęcie decyzji w sprawie otwarcia drzwi dla nowych państw członkowskich¹¹¹.

Od jesieni 2002 roku można już było mówić o znacznej intensyfikacji prac duetu Berlina i Paryża. Niemalże cotygodniowe spotkania obu przywódców dotyczyły głównie spraw europejskich, jednak ich dodatkowym powodem były przygotowywane na styczeń 2003 roku huczne obchody czterdziestolecia przyjaźni francusko-niemieckiej¹¹². Moment podpisania Traktatu Elizejskiego postanowiono uczcić w sposób szczególny¹¹³ – w Wersalu spotkali się parlamentarzyści

¹⁰⁹ H. de Bresson, A. Leparmentier, *Europe. L'échec d'un Européen de raison*, „Le Monde” z 13.03.2007.

¹¹⁰ *Paris et Berlin réaffirment leur volonté de préparer ensemble l'intégration européenne*, tamże z 02.02.2001.

¹¹¹ J. Bielecki, *Dopłaty za oszczędności*, „Rzeczpospolita” z 25.10.2002; tenże, *Trudny kompromis w Brukseli*, tamże z 26.10.2002.

¹¹² H. de Bresson, A. Leparmentier, D. Vernet *Jacques Chirac-Gerhard Schröder: la fin d'années de méfiance*, „Le Monde” z 22.01.2003. Obszernie na temat czterdziestolecia Traktatu Elizejskiego patrz: B. Sauzay, *Deutschland – Frankreich: Die Herausforderungen für die gemeinsame Zukunft*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 3–4, 2003, s. 3–5; P.A. Zervakis, S. von Gossler, *40 Jahre Elysée-Vertrag: Hat das deutsch-französische Tandem noch eine Zukunft?*, tamże, s. 6–13.

¹¹³ H. de Bresson, *La France et l'Allemagne s'apprêtent à refonder leur entente*, „Le Monde” z 21.01.2003; *Deutscher Riesling, französischer Burgunder*, „Frankfurter

obu państw¹¹⁴, zaś we francuskiej stolicy odbyło się posiedzenie rządów, które, jak ustalono, miało zapoczątkować serię dalszych regularnych spotkań obu gabinetów. Oprócz współpracy dwustronnej, której wyrazem miało być m.in. wprowadzenie podwójnego obywatelstwa¹¹⁵, Francji i Niemcom przyświecał ideał o wspólnej Europie, dla której zaangażowanie obu państw jest niezbędne. W deklaracji, jaką Schröder i Chirac podpisali w trakcie obchodów stwierdzono, że „przyjaźń francusko-niemiecka służy wspólnej odpowiedzialności za Europę” oraz, że oba kraje są zdeterminowane, aby promować wzmocnienie Unii Europejskiej w wielu dziedzinach – sportu i edukacji, kultury i mediów, harmonizacji prawa, polityki zagranicznej, obrony, polityki gospodarczej i finansowej, ochrony środowiska czy rozwoju technologicznego¹¹⁶. Aby osiągnąć ten cel zdecydowano o powołaniu sekretarza generalnego ds. współpracy francusko-niemieckiej¹¹⁷. Wizjonerskie podejście do przyszłości Europy i pozycji Francji i Niemiec w jej strukturze spowodowało, że obaj przywódcy zostali porównani do swoich poprzedników, architektów współpracy francusko-niemieckiej – Charlesa de Gaulle’a i Konrada Adenauera oraz Helmuta Kohla i François Mitterranda¹¹⁸. Dodatkowo, jako uhonorowanie wysiłków francuskiego prezydenta w proces integracji RFN z krajami Europy Zachodniej w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku, 23 stycznia zorganizowano w Berlinie uroczystość odsłonięcia wspólnego pomnika generała de Gaulle i kanclerza Adenauera, w której uczestniczyli najważniejsi przedstawiciele obu państw¹¹⁹.

Allgemeine Zeitung” z 22.01.2003; S. Huet, *Paris et Berlin célèbrent quarante ans de dialogue*, „Le Figaro” z 22.01.2003.

¹¹⁴ *Déclaration commune de l'Assemblée nationale française et du Bundestag allemand sur la coopération interparlementaire – Versailles le 22/01/2003*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 03.02.2014).

¹¹⁵ *Berlin und Paris planen doppelte Staatsbürgerschaft*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 20.01.2003.

¹¹⁶ *80ème Sommet franco-allemand – 40ème Anniversaire du Traité de l'Elysée – Déclaration commune franco-allemande – Paris le 22/01/2003*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 03.02.2014).

¹¹⁷ H. de Bresson, *France-Allemagne, une nouvelle alliance pour relancer l'Europe*, „Le Monde” z 23.01.2003; *Herzlicher als damals*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 22.01.2003.

¹¹⁸ *Quarante ans après*, „Le Monde” z 23.01.2003.

¹¹⁹ *Präsident de Gaulle bekommt ein Denkmal in Berlin*, „Die Welt” z 17.01.2003. Por.: *Allocution du Président Chirac à l'occasion de l'inauguration de la stèle*

Jak pokazały kolejne miesiące, porównanie do wizjonerów pojednania Francji i Niemiec nie było na wyrost. W miesiąc po spektakularnych obchodach czterdziestolecia Traktatu Elizejskiego doszło do spotkania Komisji Spraw Europejskich *Bundestagu* i Delegacji ds. Unii Europejskiej Zgromadzenia Narodowego, zaś jesienią 2003 roku prezydent Republiki reprezentował Gerharda Schrödera podczas brukselskiego szczytu Rady Europejskiej, w którym kanclerz federalny nie mógł uczestniczyć ze względu na toczącą się w *Bundestagu* debatę na temat reformy rynku pracy¹²⁰.

Intensyfikacja współpracy widoczna była także wśród innych polityków z obu stron Renu. 21 stycznia 2003 roku, w trakcie zorganizowanego dla przedstawicieli francuskiej Partii Socjalistycznej i niemieckiej SPD w Instytucie Goethego w Brukseli spotkania, unijni komisarze Pascal Lamy i Günter Verheugen zaproponowali utworzenie francusko-niemieckiej federacji. Przewidywali, iż w przyszłości należałoby doprowadzić do powołania wspólnych dla obu państw instytucji – kongresu składającego się z przedstawicieli parlamentów dwóch krajów, cotygodniowych spotkań ministrów, stałego sekretariatu, forum organizacji społecznych i gremium stowarzyszeń regionalnych, które koordynowałyby politykę w zakresie obrony, spraw zagranicznych i finansów, odpowiadałyby za koordynację polityki budżetowej i systemów podatkowych. Idea obu polityków została następnie zaprezentowana na łamach dzienników „Libération” i „Berliner Zeitung”. W swym artykule komisarze podkreślili, że mimo zmieniającego się świata, rozszerzającej się Wspólnoty i zmian zachodzących wewnątrz struktury, jeden element pozostaje stały – jest nim partnerstwo Francji i Niemiec, bez którego – jak stwierdzili – „Europa będzie się jękać”. Uwypuklając znaczenie i rolę *couple franco-allemand* na przestrzeni ostatnich pięćdziesięciu lat, Lamy i Verheugen zaproponowali stworzenie połączonej, francusko-niemieckiej armii, wspólnych przedstawicielstw dyplomatycznych i wspólnej reprezentacji interesów w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Uznali jednak, iż ich projekt nie ma na celu powołania „wyspy bez mostów do Unii Europejskiej” i stanowi przedsięwzięcie otwarte dla każdego państwa, które będzie chciało realizować podobne cele. W ten sposób powstałaby wzmocniona

élevée en l'honneur du Chancelier Adenauer et du Général de Gaulle – Berlin, le 23/01/03, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 03.02.2014).

¹²⁰ A. Middel, *Jacques Schröder*, „Die Welt” z 18.10.2003; *Streit in der EU über militärische Strukturen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 17.10.2003.

współpraca, opierająca się nie na przypadkowych koalicjach i wybiórczych akcjach, a na prawdziwej koncepcji politycznej¹²¹.

Wizja dwóch polityków wywołała zainteresowanie w obu stolicach, tym bardziej, że nadreńskie republiki przygotowywały się do jeszcze większej intensyfikacji współpracy, związanej z prowadzeniem prac w ramach Konwentu Europejskiego. W 105 osobowym gremium rząd Francji reprezentował minister ds. europejskich Pierre Moscovici, natomiast rząd RFN kontrowersyjny działacz Związku Wypędzonych Peter Glotz¹²². Spotkanie nieformalnego prezydium odbyło się 27 lutego 2002 roku, zaś 28 lutego miała miejsce sesja inauguracyjna prowadzona pod przewodnictwem Valéry Giscarda d'Estaing. Reprezentanci państw wysłuchali wystąpienia premiera sprawującej w pierwszym półroczu 2002 roku przewodnictwo UE Hiszpanii José Maria Aznara oraz szefa Komisji Europejskiej Romano Prodiego, który nie zawahał się powiedzieć „musimy sobie nadać konstytucję, która będzie oznaczać narodziny Europy jako jedności politycznej”. Po Aznarze i Prodim swój głos na temat najważniejszych zadań Konwentu przedstawił jego przewodniczący. Giscard d'Estaing stwierdził, iż celem izby jest stworzenie dokumentu systematyzującego współpracę państw Unii Europejskiej, zapowiadając tym samym intensywne prace nad traktatem konstytucyjnym dla Europy. Dalej były francuski prezydent podkreślał „Dzisiejszemu światu brakuje Europy silnej, zjednoczonej i pokojowej. Świat czułby się lepiej, gdyby mógł liczyć na Europę, która wypowiada się jednym głosem, z pewnością po to, żeby respektować swoje sojusze, ale także po to, żeby skłonić innych do wysłuchania, kiedy mówi o tolerancji i umiarze, otwarciu na różnice i poszanowaniu praw człowieka. Jeśli się nam powiedzie, za 25 czy za 50 lat,

¹²¹ P. Lamy, G. Verheugen, *Pour une union franco-allemande*, „Libération” z 21.01.2003; *Plädoyer für einen deutsch-französischen Bund. Zwei EU-Kommissare fordern eine Annäherung in der Etat- und Steuerpolitik und den Aufbau gemeinsamer Institutionen* „Berliner Zeitung” z 21.01.2003.

¹²² Ich zastępcami byli Hans Martin Bury oraz Pascale Andréani. Parlament Niemiec reprezentowali natomiast Jürgen Meyer i Erwin Teufel (Peter Altmaier oraz Wolfgang Gerhards jako zastępcy), parlament Francji zaś Pierre Lequiller i Hubert Haenel (Jacques Floch i Robert Badinter jako zastępcy). Pełen skład Konwentu (stan na grudzień 2002 roku): *Konwent Europejski*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: <http://www.konstytucjaue.gov.pl/konstue.nsf/ME5601.pdf> (dostęp z dnia: 12.02.2014).

czyli po upływie czasu, który dzieli nas od Traktatu Rzymskiego, zmieni się rola Europy w świecie. Będzie szanowana i słuchana, nie tylko jako potęga gospodarcza, którą już jest, ale także jako potęga polityczna, która będzie rozmawiała jak równa z równymi z istniejącymi lub przyszłymi największymi potęgami planety i która będzie dysponowała środkami, żeby działać, potwierdzić swoje wartości, zapewnić swoje bezpieczeństwo i odgrywać aktywną rolę w utrzymaniu pokoju międzynarodowego. Jeśli nam się uda (...) wy, Włochy-Europejczycy, Angli-Europejczycy, Polacy-Europejczycy i wszyscy pozostali, będziecie mogli rozjechać się do domów w poczuciu, że wnieśliście skromny, ale efektywny wkład w napisanie nowego rozdziału historii Europy”¹²³. Przewodniczący nie pozostawiał jednak złudzeń co do konsekwencji, jakie przyniesie porażka prac „(jeśli Konwent poniesie fiasko – przyp. JCK) pogłębimy obecne zamieszanie wokół europejskiego projektu, o którym wiemy, że nie będzie w stanie zapewnić po poszerzeniu Unii efektywnego i czytelnego dla opinii publicznej systemu zarządzania naszym kontynentem”¹²⁴. Mimo wszystko Giscard d’Estaing był pewien, iż Konwent będzie w stanie przygotować UE na wyzwania, jakie czekają przed nią w nowym stuleciu. Sposobem na realizację tego zadania miało stać się wprowadzenie funkcji prezydenta wybieranego na dwuipółletnią kadencję wspierającego prace Rady Europejskiej. W późniejszym czasie Giscard d’Estaing opowiadał się także za zwiększeniem roli Komisji i Parlamentu, m.in. poprzez wprowadzenie zasady wyboru przewodniczącego Komisji przez parlamentarzystów czy dzięki zaangażowaniu Komisji w rozwój wzmocnionej współpracy¹²⁵.

Początkowo niechętna pomysłowi powołania Konwentu ds. przyszłości Unii Europejskiej Francja, w krótkim czasie uzmysłowiła sobie przewagę, jaką nad innymi uczestnikami zgromadzenia uzyska delegacja francuska mając za przewodniczącego Giscarda d’Estaing. Idee prezentowane przez przewodniczącego stanowiły w większej części wyraz francuskich aspiracji. Najważniejszym elementem była kwestia metody wspólnotowej,

¹²³ Przemówienie V. Giscarda d’Estaing otwierające posiedzenie Konwentu Europejskiego, strona internetowa Konwentu Europejskiego: <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/3.pdf> (dostęp z dnia: 10.02.2014).

¹²⁴ Tamże.

¹²⁵ T. Ferenczi, A. Leparmentier, L. Zecchini, *Le projet de M. Giscard d’Estaing pour l’Europe des Vingt-cinq*, „Le Monde” z 24.04.2003.

a francuskie koła rządowe podkreślały konieczność wzmocnienia pozycji Komisji przy jednoczesnym zachowaniu nad nią kontroli przez Parlament i Radę. Nie mniejsze znaczenie przypisywano roli, jaką w nowej UE powinna odgrywać Rada Europejska. Istotne okazało się rozwiązanie problemu przywództwa w Radzie Europejskiej w przypadku wprowadzenia – proponowanej przez Francję, Zjednoczone Królestwo i Hiszpanię – funkcji prezydenta RE. Przedstawiona w listopadzie 2002 roku inicjatywa, która od nazwisk jej twórców nazwana została projektem ABC (Aznar-Blair-Chirac), nie zyskała jednak aprobaty ani Komisji Europejskiej¹²⁶, ani najważniejszego partnera Francji – Republiki Federalnej¹²⁷. Berlin obawiał się, że wprowadzenie konkurencji między dwoma przewodniczącymi tak ważnych instytucji, kiedy jeden wybierany jest przez państwa (przewodniczący Rady Europejskiej), drugi zaś przez narody (szef Komisji), nie przyczyni się do usprawnienia prac w ramach UE, a jedynie jeszcze bardziej je skomplikuje. Dlatego też Niemcy opowiadali się raczej za wprowadzeniem pozycji silnego przewodniczącego Komisji Europejskiej wybieranego przez Parlament.

Osiągnięcie kompromisu między Paryżem a Berlinem stało się konieczne dla pomyślnego zakończenia prac Konwentu. Oba państwa zdały sobie sprawę, że to właśnie podczas obrad tego gremium zostanie wypracowany ostateczny tekst traktatu, a nie, jak to zwykle bywało, w trakcie

¹²⁶ 4 grudnia 2002 roku przewodniczący Komisji zaprezentował swoją koncepcję wizji struktury instytucjonalnej UE. Projekt Romano Prodiego zakładał utrzymanie równowagi instytucjonalnej oraz skuteczności po poszerzeniu poprzez zachowanie zasady równoważenia form kooperacji międzyrządowej i struktur federalnych dzięki zastosowaniu metody wspólnotowej. Zdaniem szefa Komisji należało utrzymać dotychczasowy podział instytucjonalny Unii i umocnić pozycję Komisji oraz doprowadzić do zwiększenia zaangażowania organów w proces odpowiedzialności międzynarodowej, co umożliwiłoby wzmocnienie skuteczności i ochrony tożsamości poszczególnych krajów członkowskich. *Mitteilung der Europäischen Kommission zur institutionellen Architektur der EU, vom 4. Dezember 2002 in Brüssel*, „Internationale Politik. Dokumente”, nr 1, 2003, s. 107–113.

¹²⁷ J.J. Węc, *Sprawa podziału kompetencji...*, s. 151; tenże, *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej w pracach Konwentu. Stanowisko Polski*, [w:] M. Czajkowski, E. Cziomer (red.), *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, Kraków 2003, s. 128.

Konferencji Międzyrządowej. Stąd zdecydowano o zmianie na stanowiskach reprezentantów rządów obu państw. Jesienią 2002 roku Petera Glotza zastąpił minister spraw zagranicznych RFN Joschka Fischer, natomiast Pierre Moscovici został zastąpiony przez szefa *Quai d'Orsay* Dominique de Villepina. Wybór tych właśnie osób, szczególnie Fischera uważanego za jednego z najważniejszych wizjonerów europejskiej *finalité politique*, stanowił podkreślenie wagi, jaką Francja i Niemcy przykładają do rozwiązań nowego traktatu¹²⁸. Ministrowie w krótkim czasie postanowili opracować szereg projektów dotyczących najważniejszych wyzwań stojących przed Unią Europejską. O ile jednak porozumienia w sprawie kooperacji w wymiarze gospodarczym, bezpieczeństwa zewnętrznego czy wymiaru sprawiedliwości zostały opracowane bezproblemowo, o tyle zakres reform instytucjonalnych stanowił duże wyzwanie dla obu państw. Francja i Niemcy ustami swoich politycznych reprezentantów przedstawiały projekty powołania stanowiska prezydenta, mianowanego przez Radę Europejską, który byłby jednocześnie przewodniczącym Komisji, lub stworzenia swojego „triumwiratu” składającego się z prezydenta oraz przewodniczących Komisji i Rady.

Ostateczne porozumienie w tej sprawie udało się osiągnąć w styczniu 2003 roku. Tydzień przed rozpoczęciem hucznych obchodów czterdziestolecia podpisania Traktatu Elizejskiego Jacques Chirac i Gerhard Schröder sporządzili wspólną propozycję zreformowania systemu instytucjonalnego Wspólnoty¹²⁹, która 15 stycznia 2003 roku została przekazana przez ministrów Fischera i Villepina do sekretariatu Konwentu¹³⁰. W dokumencie noszącym nazwę „Niemiecko-francuski wkład w instytucjonalną architekturę Unii Europejskiej” politycy podkreślili znaczenie decyzji kopenhaskiej o powiększeniu UE o nowe państwa i związanych z poszerzeniem reform instytucjonalnych, które ich zdaniem powinny opierać się na trzech zasadach – jawności, legitymizacji i wydajności. Chirac i Schröder zaznaczyli, że Europa stanowi unię krajów, narodów i obywateli, a jej funkcjonowanie powinna regulować konstytucja

¹²⁸ A. Podraza, *Unia Europejska w procesie...*, s. 474–475.

¹²⁹ H. de Bresson, *A dix jours des cérémonies de Versailles, Paris et Berlin cherchent un compromis sur la présidence de l'UE*, „Le Monde” z 14.01.2003.

¹³⁰ Tenże, *Paris et Berlin proposent une double présidence de l'UE, avec un président de la Commission élu par le Parlement européen*, tamże z 16.01.2003.

federacji państw narodowych. Ambicją polityków było nadanie Unii jednolitej osobowości prawnej i wpisanie Karty Praw Podstawowych do tekstu ustawy zasadniczej UE. Poszukując rozwiązań, które odpowiadałyby aspiracjom tak Francji, jak i Niemiec, politycy zaproponowali wspólne stanowisko odnoszące się do funkcjonowania:

- 1) Rady Europejskiej – jej zadaniem miało stać się określanie, wspólnie z Komisją, wytycznych w dziedzinie polityki i strategii UE oraz instrukcji w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Dokument przedstawiał także sposób wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej (większością kwalifikowaną na okres 2,5 lub 5 lat) oraz jego najważniejsze funkcje;
- 2) Komisji Europejskiej – stwierdzono, że odpowiedzialna przed Parlamentem i Radą Europejską Komisja, powinna stać na straży europejskiego dzieła rozbudowy w powiększonym gronie, wprowadzać uchwalone przez Parlament i Radę ustawy w życie oraz kontrolować realizację postanowień Rady w państwach członkowskich; na czele Komisji stać powinien przewodniczący wybierany większością kwalifikowaną przez Parlament, który to wybór, także większością kwalifikowaną, powinien być potwierdzony przez Radę Europejską;
- 3) Parlamentu Europejskiego – założono, że jako organ ustawodawczy powinien uzyskać większy wpływ na kształt unijnego budżetu;
- 4) Rady Ministrów – uwypuklono, że Rada posiadająca władzę wykonawczą i, podobnie jak Parlament, władzę ustawodawczą, musi podejmować decyzje efektywnie (większością kwalifikowaną) i powinna dysponować większą odpowiedzialnością jeśli chodzi o wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz WPZiB. Przywódcy Francji i Niemiec przedstawili także swoją koncepcję, kto powinien przewodniczyć pracom poszczególnych Rad;
- 5) Polityki zagranicznej Unii – zaproponowano, aby utworzyć stanowisko europejskiego ministra spraw zagranicznych, który byłby zarówno komisarzem ds. polityki zewnętrznej, jak i Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB. Jego wyboru, za zgodą przewodniczącego Komisji, dokonywać powinna Rada Europejska większością kwalifikowaną, zaś jego pracę wspierać winna Europejska Służba Dyplomatyczna; ponadto stwierdzono, że w ramach II filaru UE decyzje mogłyby być podejmowane większością głosów, a nie jak dotychczas jednomyślnie;

- 6) Parlamentów krajowych – stwierdzono, że powinny one brać intensywny udział w tworzeniu systemu integracji europejskiej, stanowiąc naturalny łącznik między obywatelami a instytucjami UE¹³¹.

Założenia przedstawione przez Schrödera i Chiraca we wspólnej propozycji stanowiły wypadkową ambicji obu państw¹³², jednak spowodowały kontrowersje w kręgach europejskiej dyplomacji, bowiem w znacznym stopniu gwarantowały przewagę dużych państw nad mniejszymi¹³³. Kwestionowano przede wszystkim rezygnację z półrocznej prezydencji na rzecz ustanowienia funkcji przewodniczących Komisji i Rady¹³⁴. Szef Komisji Europejskiej Romano Prodi wyraził swój sprzeciw wobec rozwiązań proponowanych przez duet Paryża i Berlina obawiając się, że wzmocnienie tak Rady UE, jak i Komisji stanowić będzie początek końca Wspólnoty. Ponadto wyrażano obawy o skutki kohabitacji dwóch przewodniczących i sposób, w jaki wpłynie ona na funkcjonowanie Unii¹³⁵. Utworzenie dwóch równorzędnych ośrodków władzy – przewodniczącego Komisji i Rady UE, a co za tym idzie likwidacja systemu przejmowania co pół roku przewodnictwa w Unii przez kolejny kraj na rzecz mianowanego na dłuższy okres czasu prezydenta – miało z jednej strony usatysfakcjonować Francuzów, kwestionujących założenie, że po zwiększeniu liczby państw członkowskich kraje tak małe jak Malta czy Słowenia mogłyby decydować o polityce prowadzonej przez UE i tandem francusko-niemiecki, z drugiej zaś strony zadawała Niemców dążących do wzmocnienia ponadnarodowej pozycji Komisji Europejskiej działającej w Unii 25 lub 27 państw członkowskich¹³⁶.

¹³¹ Treść wspólnej deklaracji: *Deutsch-französischer Beitrag zur institutionellen Architektur der Europäischen Union*, strona internetowa rządu federalnego: <http://www.bundesregierung.de/pressemitteilung-,413.459668/Deutsch-franzoesischer-Beitrag.htm> (dostęp z dnia: 10.02.2014). Por.: M. Jopp, S. Matl, *Perspektiven der deutsch-französischen Konvents-vorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union*, „Integration”, nr 2, 2003, s. 100–109.

¹³² *Paris et Berlin proposent une double présidence pour l'Europe*, „Le Monde” z 16.01.2003.

¹³³ *Le projet franco-allemand salué par les «grands» pays*, „Le Figaro” z 16.01.2003; *Europas Motor*, „Die Welt” z 16.01.2003.

¹³⁴ D. Vernet, *Mille-feuille franco-allemand*, „Le Monde” z 23.01.2003.

¹³⁵ H. de Bresson, T. Ferenczi, J.-P. Langellier, *Britanniques et Espagnols approuvent une double présidence de l'Europe*, tamże z 17.01.2003.

¹³⁶ J. Bielecki, *Paraliż czy nowy początek. Mieszane reakcje na francusko-niemiecką propozycję reformy UE*, „Rzeczpospolita” z 16.01.2003.

Osiągnięty kompromis znacznie bardziej odpowiadał interesom Francji niż RFN, bowiem w znacznym stopniu minimalizował znaczenie koncepcji przedstawionej przez Schrödera i Fischera o powołaniu europejskiej federacji¹³⁷. V Republika, razem z Hiszpanią i Wielką Brytanią (klub ABC), mogła zaś świętować sukces metody międzyrządowego sprawowania władzy. Hiszpański premier José Maria Aznar był wręcz gotów przyjąć nominację na pierwszego przewodniczącego Rady¹³⁸.

Kwestia kohabitacji przewodniczących Komisji i Rady stanowiła jednak wyłącznie jeden z tematów europejskiej dyskusji w ramach Konwentu. Kolejnym problemem stał się zaproponowany przez Giscarda d'Estaing nowy podział głosów w Radzie tak, aby odpowiadał on demografii państw członkowskich. Zdaniem byłego francuskiego prezydenta system ten miał sprawiedliwiej niż dotychczas regulować podział głosów, a jednocześnie udoskonalić funkcjonowanie Rady. W rzeczywistości propozycja przewodniczącego Konwentu odpowiadała silnym ludnościowo krajom członkowskim (faworyzując przede wszystkim Niemcy, Francję, Wielką Brytanię i Włochy), natomiast przez mniejsze kraje, obawiające się utraty realnego wpływu na wspólnotowe decyzje, została skrytykowana. Różnice zdań w tej kwestii były na tyle duże, że w połowie 2003 roku sądzono, że obrady Konwentu zakończą się fiaskiem. Ostatecznie przewodniczący zgromadzenia przedstawił rozwiązanie kompromisowe, które odpowiadało interesom także słabszych demograficznie krajów – podwójna prezydencja i zmiana systemu ważenia głosów przy założeniu, że najważniejsza z reform dotycząca sposobu głosowania w Radzie UE wejdzie w życie w 2009 roku¹³⁹.

Tekst Traktatu, jaki zaprezentowano w lipcu 2003 roku, stanowił sukces niemiecko-francuskiego tandemu. Mimo różnic w stanowiskach obu

¹³⁷ Jacques Chirac wskazywał jednak, że właśnie kompromis między niemiecką „federacją europejską” a francuską „metodą międzyrządową” przyniesie Europie najwięcej korzyści. L. de Barochez, P. Rousselin, J. de Belot, *Chirac: „Le moteur franco-allemand, une force d'entraînement pour l'Europe”*, „Le Figaro” z 20.01.2003.

¹³⁸ J. Bielecki, *Paraliż czy nowy początek...*

¹³⁹ A. Leparmentier, *La réforme de la Commission pourrait être renvoyée à 2009*, „Le Monde” z 03.06.2003. Na temat dyskusji prowadzonych w ramach Konwentu wobec rozwiązań instytucjonalnych patrz: J.J. Węc, *Sprawa podziału kompetencji...*, s. 161–186.

krajów, ostatecznie zgodzono się na formułę federacji państw narodowych, jaką miała stać się przyszła Unia Europejska. Polityków niemieckich satysfakcjonowało kompromisowe rozwiązanie dotyczące uproszczenia sposobu podejmowania decyzji przy jednoczesnym wykorzystaniu różnic demograficznych między państwami członkowskimi. Istotnym osiągnięciem duetu stało się wprowadzenie możliwości szerszego zastosowania *enabling clauses* oraz opcji wystąpienia państwa członkowskiego obawiającego się utraty suwerenności lub ekspulsji kraju w przypadku, gdyby państwo to wetowało próby pogłębienia integracji¹⁴⁰.

Choć zapisy projektu były korzystne dla duetu francusko-niemieckiego, oba państwa musiały pójść na kompromis w wielu kwestiach. Dla Republiki Federalnej najważniejszym osiągnięciem był fakt, iż projekt podkreślał znaczenie Niemiec w systemie instytucjonalnym Wspólnoty. Uwzględnienie czynnika demograficznego w systemie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (art. 22 i 24 projektu) faworyzowało bowiem największe kraje, w tym także państwo nad Szprewą, zmniejszając jednocześnie znaczenie państw średniej wielkości (przede wszystkim Polski i Hiszpanii). Faktem jest, że założenie to nie odpowiadało V Republice całkowicie, lecz do jego przyjęcia przyczyniła się prawdopodobnie świadomość potrzeby uproszczenia zasad podejmowania decyzji w ramach UE¹⁴¹. Innym powodem mogła być chęć utrzymania francusko-niemieckiego przywództwa na kontynencie, co wiązało się ze wzmocnieniem znaczenia Berlina i pośrednio innych dużych państw oraz osłabieniem krajów średniej wielkości¹⁴². Istotna była także rezygnacja z reformy Komisji, która w dotychczasowym kształcie, gdzie każde państwo członkowskie dysponuje jednym komisarzem, miała się utrzymać do 2009 roku, a następnie składać z 15 komisarzy wybieranych na zasadzie równej rotacji. Decyzja o utrzymaniu obowiązującego zapisu była szczególnie nie po myśli Francuzów, chcących znacząco usprawnić działanie Komisji. Mimo tego oba państwa chwaliły wzrost znaczenia instytucji w ramach UE. Ponadto projekt nieznacznie poszerzył

140 B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku?...*, s. 34–35. Por.: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Część I, Tytuł IX, art. I-58–60, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 16.12.2004.

141 A. Szeptycki, *Francja czy Europa? Dziedzictwo generała de Gaulle’a w polityce zagranicznej V Republiki*, Warszawa 2005, s. 240.

142 S. Parzymies, *Unia Europejska w procesie historycznego rozszerzenia i fundamentalnych reform instytucjonalnych*, „Rocznik Strategiczny”, 2003/2004, s. 151.

kompetencje Unii, wzmocniono bowiem współpracę w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wprowadzając m.in. funkcję ministra spraw zagranicznych UE, a także zlikwidował wymóg jednomyślności przy głosowaniach w niektórych dziedzinach.

Włochy, które w drugim półroczu 2003 roku przejęły pałeczkę przewodnictwa w Radzie UE w agendzie swojej prezydencji umieściły kwestie ożywienia unijnej gospodarki, wzmocnienia bezpieczeństwa w Europie, poprawę stosunków transatlantyckich, współpracę z Rosją oraz zakończenie prac nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy¹⁴³. Kwestia sfinalizowania tekstu nowego traktatu spowodowała dużo kontrowersji w kuluarach unijnych instytucji. Wiele państw było zaskoczonych, iż rozważany jest zamysł, aby stworzony przez Konwent szkic został bez poprawek przyjęty jako Konstytucja UE. Takie rozwiązanie popierali główni animatorzy dokumentu – Francja i Niemcy – oraz wspierające je Włochy oraz kraje Beneluksu. Odmienne zdanie prezentowały natomiast Hiszpania i Polska wspierane przez mniejsze państwa. Podstawowym zarzutem Madrytu i Warszawy był zaproponowany podział głosów w Radzie zakładający, że siła głosów będzie proporcjonalna do liczby ludności. Zgodnie z Traktatem z Nicei, którego zapisy oba kraje chciały utrzymać, Hiszpania i Polska miały dysponować 27 głosami – o dwa mniej niż czwórka najsilniejszych państw.

Duże kontrowersje wywołał wygląd przyszłej Komisji Europejskiej. Zgodnie z koncepcją przewodniczącego Konwentu, aby ułatwić współpracę, liczba komisarzy miała zostać zmniejszona do 15. Projekt oprotowały mniejsze państwa obawiające się utraty wpływów na kształtowanie polityki Wspólnoty¹⁴⁴. Obawy wywoływała także idea stworzenia ściślejszej federacji europejskiej. Zjednoczone Królestwo nie zgadzało się na powołanie osobnego dowództwa sił Północnoatlantyckiego i Unii Zachodnioeuropejskiej oraz sprzeciwiało się wspólnej polityce społecznej i podatkowej, a kraje prowadzące politykę neutralności (Austria, Finlandia i Szwecja) nie chciały włączyć się do projektu europejskich sił szybkiego reagowania.

Żywo dyskutowano także na temat preambuły traktatu. Pierwotnie zakładano, iż zostanie w niej umieszczone odniesienie do kultury starożytnych Greków

¹⁴³ W. Lach, *Prezydencja Włoch w Radzie Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM” z 11.07.2003.

¹⁴⁴ D. Pszczółkowska, R. Sołtyk, *Finisz prac Konwentu Europejskiego: konstytucja (niemal) gotowa*, „Gazeta Wyborcza” z 11.06.2003.

i Rzymian oraz Rewolucji Francuskiej. Rozwiązanie to zostało skrytykowane przez europejskich chadeków, rządy niektórych państw członkowskich, Kościół a nawet przewodniczącego Komisji Romano Prodiego. Włosi, Hiszpanie, Portugalczycy, Irlandczycy oraz Austriacy zgromadzeni w Europejskiej Partii Ludowej, a także Polacy, Litwini, i Słowacy optowali za odniesieniem do tradycji chrześcijańskiej nowoczesnej Europy, czemu sprzyjał także papież Jan Paweł II¹⁴⁵. Wobec takiego rozwiązania przychylni byli także Niemcy, Holendrzy i Czesi, jednak zostało ono kategorycznie odrzucone przez Francję, Belgię i Danię, które argumentowały, iż konieczne jest zagwarantowanie rozdziału między Unią a Kościołem oraz, że zapis na temat tradycji chrześcijańskiej z pewnością negatywnie odbije się w przyszłości na negocjacjach akcesyjnych prowadzonych z krajami muzułmańskimi – Turcją, Albanią, Bośnią i Hercegowiną¹⁴⁶. Ostatecznie zdecydowano o zapisie odwołującym się do „tradycji humanistycznej i religijnej”, jednak bez podkreślania konkretnego wyznania. Zwrócono natomiast uwagę na otwartość Unii Europejskiej na kulturę i postęp społeczeństwa oraz podkreślono jej zasługi dla utrzymywania międzynarodowego bezpieczeństwa i solidarności¹⁴⁷.

Podczas szczytu Rady Europejskiej kończącego prezydencję Grecji w Salonikach w dniach 19–20 czerwca 2003 roku, Konwent przedstawił projekt nowego traktatu. Szefowie państw i rządów przyjęli go – mimo wcześniejszych zarzutów wysuwanych wobec wybranych rozwiązań¹⁴⁸ – z zadowoleniem stwierdzając, iż przyczyni się on do pełnej integracji kontynentu, jego demokratyzacji, przybliżenia Unii obywatelom i usprawnienia jej funkcjonowania oraz reformowania Wspólnoty dla lepszego sprostania wymaganiom XXI wieku¹⁴⁹. Zdaniem zgromadzonych na spotkaniu głów państw Konwent spełnił pokładane w nim nadzieje, a techniczne poprawki w projekcie dokumentu powinny zostać wprowadzone najpóźniej do połowy lipca 2003 roku. Rada Europejska wyraziła także przekonanie, że koncepcja traktatu będzie dobrą podstawą dla

¹⁴⁵ J. Pawlicki, *Eurochadecy żądają wartości chrześcijańskich w preambule konstytucji*, tamże z 18.09.2003.

¹⁴⁶ H. Tincq, *Europe: Dieu en disgrâce?*, „Le Monde” z 12.06.2003.

¹⁴⁷ A. Podraza, *Unia Europejska w procesie...*, s. 646.

¹⁴⁸ Tamże, s. 571.

¹⁴⁹ *Spotkanie Rady Europejskiej w Salonikach, 19–20 czerwca 2003 r., Wnioski Prezydencji*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 10.02.2014).

dalszych negocjacji w ramach zorganizowanej przez prezydencję włoską Konferencji Międzyrządowej, która powinna rozpocząć swe prace w październiku 2003 roku¹⁵⁰.

Zgodnie z planem, jesienią 2003 roku rozpoczęła się Konferencja Międzyrządowa mająca doprowadzić do podpisania nowego dokumentu w ciągu najbliższych miesięcy. Duet Paryża i Berlina uważał, że należy jak najszybciej podpisać akt, a poprawki powinny dotyczyć wyłącznie drobnych nieścisłości. Oba państwa deklarowały, że opracowany przez Konwent tekst stanowi ambitny i zrównoważony projekt, który odpowiada tak założeniom UE, jak i Francji i Niemcom, i jego aprobata przez dwadzieścia pięć państw powinna przebiec bezproblemowo. Rzeczywistość zdała się jednak przeczyć ich oczekiwaniom. Część państw członkowskich oraz krajów kandydujących odmawiała bowiem podpisania aktu w formie, w jakiej został on opracowany przez Konwent, argumentując, że faworyzuje on duże państwa kosztem pozostałych. Zarzut został skomentowany przez przywódców obu państw podczas dwustronnych konsultacji w Paryżu. W trakcie spotkania 9 grudnia 2003 roku Schröder i Chirac zadeklarowali, że nie zgodzą się na kompromis za wszelką cenę i pod jakimikolwiek warunkami, bowiem wypracowany w ramach Konwentu projekt jest rozwiązaniem przełomowym dla przyszłości UE, został stworzony na podstawie wielomiesięcznych negocjacji i powinien w niemalże niezmienionej formie zostać zaaprobowany przez wszystkie kraje¹⁵¹.

Wypracowanie kompromisowego rozwiązania, satysfakcjonującego tak *couple franco-allemand*, jak i pozostałe państwa, stało się nie lada wyzwaniem dla włoskiej prezydencji i francusko-niemieckiej pary. W dniach 12–13 grudnia 2003 roku odbył się szczyt Rady Europejskiej w Brukseli, podczas którego przedstawiciele państw członkowskich mieli wypracować wspólne stanowisko wobec traktatu. Jednak problemem, który przesłonił wszystkie inne tematy stała się kwestia utrzymania nicejskiego systemu podziału głosów – przywódcy Polski i Hiszpanii nie chcieli zgodzić się na zaproponowany w eurokonstytucji podział głosów uważając, że jest on dla nich

¹⁵⁰ Tamże.

¹⁵¹ *Statements made by Mr. Jacques Chirac, President of the Republic during his joint press briefing with Mr. Gerhard Schröder, Chancellor of the Federal Republic of Germany, Paris, 9 December 2003*, strona internetowa ambasady francuskiej: <http://www.ambafrance-uk.org/Blaesheim-Process-Statements-made.html> (dostęp z dnia: 10.02.2014).

dyskryminujący i opowiadali się za utrzymaniem rozwiązania nicejskiego, przez co zostali oskarżeni o nieodpowiedzialne upieranie się przy swoim stanowisku. Dla znalezienia kompromisu konieczne stały się rozmowy prowadzone pomiędzy Francją, Niemcami, Hiszpanią i Polską. Decydujące znaczenie miało jednak przede wszystkim spotkanie, jakie premier Polski Leszek Miller odbył z kanclerzem Schröderem oraz prezydentem Chirac’iem. Według opinii obu polityków szef polskiego rządu nie przedstawił żadnej alternatywy wobec systemu nicejskiego. Efektem dyskusji było fiasko, pierwszy raz w historii zjednoczonej Europy, podpisania nowego traktatu. Odpowiedzialnym za nie uczyniono Polskę i Hiszpanię, choć w dużej mierze za niepowodzenie odpowiadała także włoska prezydencja, której nieudolne działania z pewnością nie pomogły w osiągnięciu kompromisu. Jak tłumaczył premier Silvio Berlusconi „zabrakło czasu”, jednak politycy innych państw byli zdania, że zabrakło przede wszystkim woli porozumienia¹⁵². Pojawiały się nawet opinie, że to właśnie duet francusko-niemiecki, a przede wszystkim Francja z jej nieugiętą postawą, ponoszą odpowiedzialność za brak porozumienia¹⁵³.

Paryż i Berlin odpierały zarzuty i w ostrych słowach wypowiadały się na temat dyskusji prowadzonych przez mniejsze państwa członkowskie. Politycy podkreślali, że kompromis, jaki stał się podstawą traktatu, udało się wypracować po wielotygodniowych rozmowach, a wszelkie próby oprotestowania zaproponowanych rozwiązań przeczą zasadzie współpracy dla dobra całego kontynentu i stanowią wyraz egoizmu krajów, z których część nie jest jeszcze nawet członkami UE. Zdaniem francusko-niemieckiego duetu burza, jaką wobec podziału głosów w Radzie wywołały Polska i Hiszpania, stanowi wyraz samouwielbienia i megalomanii tych państw, które w zamian za realizację partykularnych interesów są w stanie poświęcić opracowywane przez

¹⁵² A. Słojewska, J. Bielecki, *Europa bez konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 15.12.2003.

¹⁵³ J. Bielecki, *Najbardziej zawiniła Francja*, tamże. Kilka dni przed szczytem w Brukseli premier Francji Jean-Pierre Raffarin przybył z oficjalną wizytą do Warszawy, gdzie zapewniał polskiego premiera o możliwości dojścia do porozumienia w sprawie podziału głosów. Jak stwierdził Raffarin, „Nie jesteśmy przywiązani do reformy proponowanej przez europejski Konwent. To był pomysł Niemców. Poparliśmy go w zamian za poparcie przez Berlin naszej idei ustanowienia stałego przewodniczącego Rady UE”. T. Stylińska, J. Bielecki, *Konsensus i kompromis*, tamże z 02.12.2003.

dziesięciolecia ideały integracji. Tandem wyrażał także zdanie, że w przypadku odrzucenia projektu konstytucji, są gotowe stworzyć unię francusko-niemiecką w kluczowych dziedzinach – gospodarczej, społecznej, zagranicznej i obronnej¹⁵⁴. Wiadomość o silnym zbliżeniu wystosowana z okazji 81. konsultacji między V Republiką a RFN spowodowała z kolei oburzenie państw europejskich obawiających się stworzenia swoistego „dyrektoriatu” w ramach Unii¹⁵⁵. Poparcie wobec idei utworzenia twardego rdzenia Unii składającego się z pierwotnej Szóstki, wyrazili jednak Belgowie. Jak komentował prezydent Francji „Po poszerzeniu w Unii bardzo zwiększyły się różnice w poziomie rozwoju demokratycznego, społecznego i gospodarczego państw członkowskich. Te, które są najbardziej zaawansowane, w sposób naturalny powinny tworzyć grupy pionierskie, które pójdą we wzajemnej współpracy szybciej, dalej i lepiej, dając innym przykład”¹⁵⁶, kanclerz Niemiec zaś uważał, że próby wewnętrznego jednoczenia się państw stanowić będą naturalną konsekwencję fiaska szczytu brukselskiego.

1 stycznia 2004 roku rozpoczęło się irlandzkie przewodnictwo w Unii Europejskiej. Szef irlandzkiego rządu Bertie Ahern postawił kwestię podpisania nowego traktatu jako jedno z najważniejszych wyzwań w trakcie pierwszego półrocza 2004 roku. Wprawdzie głównym celem w tym czasie miała być akcesja nowych państw członkowskich i problemy gospodarcze oraz zwalczanie bezrobocia¹⁵⁷, niemniej sprawne funkcjonowanie Unii w poszerzonym składzie zależało właśnie od przyjęcia konstytucji. Zadanie, jakie postawiono przed Irlandczykami okazało się trudne, choć jak stwierdził minister ds. europejskich Dick Roche „szanse (na osiągnięcie kompromisu – przyp. JCK) są większe niż 50 procent”¹⁵⁸. Opracowanie nowego, akceptowalnego przez wszystkich członków Wspólnoty, tekstu stanowiło duże wyzwanie dla Dublina, który paradoksalnie nie angażował się w prace Konwentu i zajmował neutralne stanowisko wobec sporów między obozem

154 H. de Bresson, A. Leparmentier, *Paris et Berlin réfléchissent à une union franco-allemande*, „Le Monde” z 13.11.2003.

155 *Pas à pas, de l'entente à „l'union”*?, tamże.

156 A. Słojewska, J. Bielecki, *Europa bez konstytucji...*

157 *Europejczycy – pracując razem. Program prezydencji irlandzkiej, styczeń–czerwiec 2004 r.*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 03.02.2014).

158 T. Stylińska, *Nie walić głową w mur*, „Rzeczpospolita” z 03.–04.01.2004.

francusko-niemieckim a polsko-hiszpańskim. Sytuacja międzynarodowa wymusiła jednak zmianę postaw głównych aktorów konfliktu wokół postanowień traktatu – w marcu 2004 roku doszło do zamachów bombowych w pociągach podmiejskich jadących do stolicy Hiszpanii, w wyniku których śmierć poniosło niemalże 200 osób, a 1400 został rannych¹⁵⁹. Trzy dni później w Hiszpanii odbyły się wybory parlamentarne, w których zwycięstwo odniosła opozycyjna Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza¹⁶⁰. Nowym szefem rządu został José Luis Rodríguez Zapatero, który wyraźnie opowiedział się za kompromisem w sprawie projektu traktatu i nowego mechanizmu głosowania¹⁶¹. W takiej sytuacji podczas szczytu Unii Europejskiej pod koniec marca 2004 roku osamotniona w swym uporze Polska musiała ustąpić¹⁶², tym bardziej że duet francusko-niemiecki nie zamierzał rezygnować z reprezentowanego przez siebie stanowiska, choć skłonny był negocjować w sprawie jak najsprawniejszego przyjęcia zapisów nowego traktatu¹⁶³. Kompromis został osiągnięty, a przywódcy 25 państw członkowskich zgodzili się, że najpóźniej podczas spotkania Rady Europejskiej kończącego irlandzką prezydencję podpisany zostanie tekst traktatu konstytucyjnego¹⁶⁴.

Aby doprowadzić do rozwiązania konstytucyjnego pata, w trakcie czerwcowego szczytu Rady Europejskiej w Brukseli, Irlandia zaproponowała kompromisowy system głosowania, który zakładał podniesienie progów głosowania z 50% krajów reprezentujących 60% ludności, jakie zakładał projekt eurokonstytucji, do większości 55% krajów, w których zamieszkuje co najmniej 65% ludności UE, zaś w sytuacji, gdy Rada Europejska będzie działać sama zwiększenie tej liczby z 60% do 72%. Idea zaprezentowana przez Éire została zaakceptowana, ale kontrowersje budziły nadal zapisy

¹⁵⁹ M. Stasiński, *Madryt 11 marca*, „Gazeta Wyborcza” z 12.03.2004; M. Tryc-Ostrowska, *Apokalipsa w Madrycie*, tamże.

¹⁶⁰ D. Pszczółkowska, *Urny w cieniu terroru*, tamże z 15.03.2004.

¹⁶¹ D. Pszczółkowska, B. Węglarczyk, *Całkiem inna Hiszpania*, tamże z 16.03.2004.

¹⁶² R. Sołtyk, *Bertie, negocjuj!*, tamże z 25.03.2004; tenże, *By uniknąć klęski*, tamże z 27.03.2010.

¹⁶³ *Paris et Berlin veulent faciliter l'adoption de la Constitution européenne*, „Le Monde” z 12.05.2010; A. Middel, K. Ridderbusch, *Der Kampf um Europa*, „Die Welt” z 19.06.2004.

¹⁶⁴ K. Niklewicz, R. Sołtyk, *Kompromis bez Nicei*, „Gazeta Wyborcza” z 26.03.2004.

preambuły, co do których szczególnie duże zastrzeżenia miał nowy polski rząd pod przewodnictwem Marka Belki. Polska żądała wpisania do tekstu odwołania do tradycji chrześcijańskiej, jednak propozycja ta została odrzucona przez laicką Francję¹⁶⁵.

Ostatecznie 18 czerwca 2004 roku, już po rozszerzeniu Unii o dzieś nowych członków, Rada Europejska zatwierdziła projekt konstytucji uwzględniający drobne poprawki na korzyść mniejszych państw. Chirac i Schröder podkreślali historyczne znaczenie tego wydarzenia oznajmiając, że tylko teraz Europa jest w stanie dojść do ostatecznego kompromisu¹⁶⁶. Uroczyste podpisanie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, po przetłumaczeniu na dwadzieścia języków urzędowych Unii i dokonaniu przeglądu pod kątem technicznym i legislacyjnym, nastąpiło zaś 29 października 2004 roku w sali Horacjuszy i Kuriacjuszy w Rzymie¹⁶⁷.

5. Konstytucja dla Europy jako podstawa prawna funkcjonowania Unii Europejskiej

Przygotowany przez Konwent projekt eurokonstytucji miał stać się dokumentem upraszczającym prawo pierwotne Unii Europejskiej. Zgodnie z założeniem, uchylone miały zostać Traktat Rzymski i Traktat z Maastricht, a także wszystkie następujące po nich akty. Unia Europejska została wyposażona w międzynarodową osobowość prawną, a jej kompetencje zostały oddzielone od kompetencji państw członkowskich i kompetencji dzielonych między UE a krajami do niej należącymi.

Treść Traktatu uchwalonego 29 października 2004 roku w stolicy Włoch została podzielona na cztery części:

- Część I – zawierającą podstawowe postanowienia dotyczące Unii i jej kompetencji;
- Część II – obejmującą Kartę Praw Podstawowych;

¹⁶⁵ Ch. Châtelot, *La Pologne repart à l'offensive sur „l'héritage chrétien”*, „Le Monde” z 22.05.2004.

¹⁶⁶ T. Ferenczi, *L'accord sur la future Constitution se fait avec un texte aux „ambitions réduites”*, tamże z 19.06.2004.

¹⁶⁷ Temat projektu eurokonstytucji został obszernie opracowany w piśmie „Integration”. *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, „Integration”, nr 4, 2003.

- Część III – odnoszącą się do polityki i funkcjonowania Unii Europejskiej;
- Część IV – zawierającą postanowienia ogólne i końcowe¹⁶⁸.

W Części I, Tytule I przedstawione zostały definicja i cele Unii. Stwierdzono, że Unia koordynuje polityki państw członkowskich i spełnia kompetencje nadane jej przez członków, do których należeć może każde państwo europejskie szanujące wartości UE i gotowe do ich wspierania. Do wartości UE zaliczono poszanowanie godności ludzkiej i praw człowieka, wolności, demokratycznego porządku i państwa prawa, równości, tolerancji i sprawiedliwości. Do najważniejszych celów Unii zaliczono natomiast wspieranie pokoju i dobrobytu, gwarantowanie tworzenia i utrzymywania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wolnego rynku i konkurencji, rozwoju gospodarczego i społecznego, kulturalnego i ekologicznego oraz wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego. W traktacie została zapisana także osobowość prawna UE oraz opisano jej symbole. Tytuł II skupił się na prawach podstawowych i obywatelstwie Unii. Zgodnie z nim UE przyjęła zapisy Karty Praw Podstawowych oraz zobowiązała się do przystąpienia do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W Tytule III przedstawiono kompetencje Unii. Skupiono się na zasadach podstawowych, do których zaliczono zasadę przyznania (stwierdza ona, że UE działa jedynie w obrębie kompetencji, jakie nadały jej państwa członkowskie w konstytucji); zasadę pomocniczości (w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji UE podejmuje ona działania tylko wtedy, gdy cele nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie lub jeśli zaangażowanie UE w realizację tego celu przyniesie więcej korzyści niż samodzielne urzeczywistnienie ich przez kraje) i zasadę proporcjonalności (określono, iż zakres i sposób zaangażowania UE nie wykraczają poza przepisy zawarte w traktacie konstytucyjnym). W dalszej części Tytułu III skupiono się na kategoriach kompetencji oraz przedstawiono podział kompetencji na kompetencje wyłączne UE – zaliczono do nich unię celną, reguły konkurencji, politykę walutową, wspólną politykę rybołówstwa dotyczącą zachowania morskich zasobów biologicznych i wspólną politykę handlową oraz kompetencję wyłączną do zawierania umów międzynarodowych przewidzianych w akcie ustawodawczym UE; oraz kompetencje dzielone między UE a kraje

¹⁶⁸ Opis poszczególnych części i artykułów traktatu za: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 16.12.2004.

członkowskie – zaliczono do nich rynek wewnętrzny, niektóre obszary polityki społecznej, spójność ekonomiczną, społeczną i terytorialną, wspólną politykę rybołówstwa i rolnictwa, środowisko naturalne, transport, sieci transeuropejskie, energię, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz problemy bezpieczeństwa odnoszące się do zdrowia publicznego. Tytuł III zawierał także regulacje dotyczące harmonizacji polityk gospodarczych i zatrudniania, które są koordynowane w ramach UE przez państwa członkowskie; wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, która ma być bezwzględnie wspierana przez członków UE; zakresu działań wspierających, koordynujących i uzupełniających, do których zaliczono m.in. przemysł, kulturę, turystykę i edukację; oraz klauzuli elastyczności polegającej na przyjęciu takich środków koniecznych do realizacji celów UE, które nie zostały zapisane w konstytucji.

Najważniejsze postanowienia tej części zawarte zostały jednak w Tytule IV odnoszącym się do instytucji i organów Unii Europejskiej. Ramy instytucjonalne, przedstawione w Rozdziale I, odniosły się do pięciu instytucji, które zostały zobowiązane do lojalnej współpracy – Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Ministrów, Komisji i Trybunału Sprawiedliwości. Art. I-20 przedstawiał kompetencje Parlamentu. Zaliczono do nich funkcję ustawodawczą, budżetową, kontroli politycznej i konsultacyjną. Parlament został zobowiązany do wyboru przewodniczącego Komisji. Konstytucja przewidywała, że w skład gremium wybieranego na okres pięciu lat nie może wejść więcej niż 750 osób i mają oni stanowić przedstawicieli mieszkańców Wspólnoty. Każde państwo uzyskało gwarancję posiadania sześciu parlamentarzystów, lecz nie więcej niż dziewięćdziesięciu sześciu.

Funkcjonowanie Rady Europejskiej sankcjonował art. I-21, w którym zapisano, iż określa ona kierunki i priorytety politycznego rozwoju UE. Artykuł określił skład Rady Europejskiej, w pracach której miał uczestniczyć minister spraw zagranicznych UE, częstotliwość spotkań (raz na kwartał z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnych, gdy spotkania mogą odbywać się częściej) oraz sposób podejmowania decyzji na zasadzie konsensu. W art. I-22 zapisano zadania przewodniczącego Rady Europejskiej, który miał być wybierany na dwuipółletnią kadencję w głosowaniu większością kwalifikowaną, z możliwością powtórnego wyboru. Przewodniczący miał odpowiadać za kierowanie pracami RE zapewniając im przygotowanie i ciągłość oraz współpracując z szefem Komisji, miał ułatwiać dochodzenie do spójności i konsensu oraz zdawać sprawozdania ze spotkań RE przed Parlamentem.

Kwestia Rady stanowiła treść art. I-23–25. W art. I-23 skupiono się na jej funkcjach, które podobnie jak w przypadku Parlamentu miały odnosić się do władzy ustawodawczej i funkcji budżetowej. W pracach Rady miał uczestniczyć jeden przedstawiciel z każdego kraju członkowskiego na szczeblu ministerialnym, upoważniony do podejmowania decyzji w imieniu swojego rządu i do wykonywania prawa głosu. Decyzje miały być podejmowane na zasadzie większości kwalifikowanej. Art. I-24 opisywał skład i zadania poszczególnych Rad, natomiast art. I-25 prezentował definicję większości kwalifikowanej tak w Radzie Ministrów, jak i Radzie Europejskiej. Stwierdzono, iż większość kwalifikowana oznacza poparcie przynajmniej 55% członków Rady, przy minimum 15 państwach „za”, które reprezentują co najmniej 65% mieszkańców UE. Mniejszość blokująca zastała określona na przynajmniej czterech członków Rady. Jednak gdy Rada nie stanowi na podstawie wniosku Komisji lub ministra spraw zewnętrznych UE, wówczas wymagana większość kwalifikowana wynosi 72% członków Rady, którzy tworzą reprezentację państw stanowiących minimum 65% ludności UE. Te same regulacje odnoszą się do Rady Europejskiej, co do której stwierdzono, że jej przewodniczący oraz szef Komisji nie biorą udziału w głosowaniu.

Zapisy regulujące funkcjonowanie Komisji Europejskiej zostały przedstawione w art. I-26–27. Opisano w nich zadania, jakie Unia postawiła przed wybieraną na okres pięciu lat, niezależną od jakiegokolwiek rządu lub instytucji Komisją. Zaliczono do nich m.in. funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające – określanie celów UE, kontrola przestrzegania prawa, wykonywanie budżetu, reprezentacja UE w stosunkach z innymi podmiotami (z wyjątkiem WPZiB). Art. I-26 przedstawiał także skład ilościowy Komisji. Stwierdzono w nim, iż pierwsza Komisja, jaka będzie powołana na podstawie zapisów konstytucji, składać się będzie z reprezentanta każdego kraju członkowskiego, w tym przewodniczącego i ministra spraw zagranicznych. Natomiast po zakończeniu jej kadencji, przyszła Komisja składać się będzie z tylu członków, aby ich liczba odpowiadała 2/3 ilości państw członkowskich UE, w tym również z przewodniczącego i ministra odpowiedzialnego za politykę zewnętrzną. Artykuł zawierał także zapis dotyczący systemu równej rotacji w Komisji oraz podkreślał jej odpowiedzialność przed Parlamentem Europejskim. W art. I-27 zawarto natomiast najważniejsze wytyczne wobec przewodniczącego Komisji. Artykuł opisywał sposób wyboru szefa Komisji, który miał być przedstawiony przez Radę Europejską Parlamentowi i przez niego wybierany większością głosów,

oraz funkcje przewodniczącego, do których zaliczono tworzenie wytycznych wobec działań Komisji, zapewnianie integralności jej posunięć oraz mianowanie wiceprzewodniczących za wyjątkiem ministra spraw zagranicznych. Zadania ministra zostały przedstawione w kolejnym art. I-28. Stwierdzono w nim, iż to Rada Europejska, za zgodą szefa Komisji, mianuje ministra spraw zewnętrznych UE odpowiedzialnego za WPZiB i WPBiO, który przewodniczy także pracom Rady ds. Zagranicznych.

Art. I-29 zawierał natomiast postanowienia wobec Trybunału Sprawiedliwości UE, który miał obejmować Trybunał Sprawiedliwości, Sąd oraz sądy wyspecjalizowane. W skład Trybunału miał wchodzić sędzia z każdego kraju należącego do UE, a ich praca miała być wspomagana przez rzeczników generalnych. W ramach Sądu zasiadać miał zaś przynajmniej jeden sędzia-reprezentant państwa członkowskiego. Ich kadencja została określona na sześć lat.

Tytuł IV, Rozdział II skupił się na pozostałych instytucjach działających w ramach UE – Europejskim Banku Centralnym, Trybunale Obrachunkowym, Komitecie Regionów i Komitecie Ekonomiczno-Społecznym. W Tytule V, Rozdziale I opisano wykonywanie kompetencji UE. Przedstawiono w nim zasady funkcjonowania aktów prawnych Unii, aktów ustawodawczych i nieustawodawczych. Rozdział II prezentował postanowienia szczególne dotyczące WPZiB, WPBiO, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, oraz klauzuli solidarności. Rozdział III skupiał się natomiast na zagadnieniach wzmocnionej współpracy. W dalszych tytułach tej części konstytucji zapisano regulacje odnoszące się do aspektów życia demokratycznego w ramach UE, finansowania przedsięwzięć unijnych, stosunków z sąsiadami Wspólnoty oraz członkostwa w UE.

Część II traktatu konstytucyjnego zawierała postanowienia związane z prawami podstawowymi wynikającymi z tradycji konstytucyjnych oraz zobowiązań międzynarodowych krajów członkowskich. Karta Praw Podstawowych UE została podzielona na siedem tytułów poruszających kwestie godności, wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich, wymiaru sprawiedliwości i postanowień ogólnych odnoszących się do wykładni i stosowania KPP.

W Części III dokumentu, podzielonej na siedem tytułów, przedstawiono zasady funkcjonowania poszczególnych polityk Unii Europejskiej. Określono w nich wewnętrzną i zewnętrzną politykę UE, tworząc regulacje dotyczące wewnętrznego rynku, unii gospodarczej i walutowej, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,

wspólnej polityki handlowej, stosunków i współpracy z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, opisano dziedziny, w których UE jest władna podejmować działania wspierające, koordynujące i uzupełniające, i przedstawiono zasady funkcjonowania instytucji. Ostatni element regulowany był w Tytule VI, gdzie Rozdział I, Sekcja 1 zawierały postanowienia o zasadach działania i współpracy takich organów UE, jak: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada Ministrów, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. W Sekcji 2 przedstawiono natomiast wytyczne w stosunku do organów doradczych – Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Tytuł VI tej części traktatu skupiał się również na regulacjach związanych z funkcjonowaniem Europejskiego Banku Inwestycyjnego, zawierał postanowienia wspólne dla poszczególnych instytucji UE oraz przedstawiał normy odnoszące się do polityki finansowej i wzmocnionej współpracy.

Część IV, zatytułowana „Postanowienia końcowe” zawierała uchwały ogólne i końcowe określające m.in. zasady uchylenia wcześniej obowiązujących traktatów, ciągłości prawnej, trybu wejścia w życie i procedury rewizji konstytucji. Do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy dołączono także 36 protokołów dotyczących tak istotnych spraw dla funkcjonowania Unii Europejskiej, jak rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej; stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności; powołanie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ustanowienie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. Ponadto dokument został uzupełniony o akt końcowy, dwa załączniki i 50 deklaracji.

Postanowienia traktatu, którego stworzenie zajęło Europie kilka lat, stanowiły kompromis wobec oczekiwań wszystkich jej członków, a jego podpisanie zostało określone jako historyczne wydarzenie¹⁶⁹. Komentarze prasy europejskiej potwierdzały różnice zdań i oczekiwań wobec nowej konstytucji i wskazywały, że nie wpłynie ona w takim stopniu, jaki jest konieczny, na osiągnięcie wysokiej pozycji międzynarodowej, na stworzenie realnej konkurencji dla gospodarki amerykańskiej czy azjatyckiej i osiągnięcie europejskiej jedności¹⁷⁰.

¹⁶⁹ *Constitution européenne: l'accord historique du 18 juin*, „Le Monde” z 20.06.2004; „EU-Verfassung – ein Schritt von historischer Tragweite”, „Süddeutsche Zeitung” z 02.07.2004.

¹⁷⁰ Por.: R. Köppel, *Europa als Ideologie*, „Die Welt” z 21.06.2004; *Europe: je t'aime moi non plus!*, „Le Monde” z 21.06.2004; T. Fuller, K. Bennhold, *Leaders*

W przeciwieństwie do mediów, Francja i Niemcy oceniały ją pozytywnie, choć także one musiały pójść na pewne ustępstwa¹⁷¹. Prezydent Chirac, który wcześniej deklarował nieugięte stanowisko, stwierdził w trakcie konferencji prasowej, iż wprowadzenie poprawek do pierwotnego projektu było konieczne, aby cała Wspólnota wyraziła na niego zgodę. Przyznał również, że konstytucja jest dobra tak dla Francji, jak i dla całej Europy, której umożliwi szybkie dopasowanie się do wyzwań międzynarodowych¹⁷². W Niemczech oddźwięk w kołach rządowych był życzliwy, choć w wyniku nowych ustaleń RFN traciła wysoką pozycję na korzyść mniejszych państw. Rozwiązanie to, choć osłabiało pozycję także V Republiki, zostało w Paryżu przyjęte raczej z zadowoleniem – zastosowanie „mechanizmu zabezpieczającego” umożliwiałoby bowiem tworzenie grup państw skupiających się wokół silnych graczy (jak Francja) i walczących o osiągnięcie własnych celów¹⁷³. Niemcy pozytywnie odnosili się do jasnego podziału kompetencji między Unią a krajami członkowskimi oraz chwalili decyzję o stworzeniu urzędu ministra spraw zagranicznych UE. Rezultatem ich starań było także wprowadzenie zapisu umożliwiającego zacieśnienie współpracy w ramach polityki obronnej i bezpieczeństwa¹⁷⁴.

Zgodnie z art. III-447 Konstytucja dla Europy miała wejść w życie 1 listopada 2006 roku, po wcześniejszym dokonaniu procedury ratyfikacyjnej zgodnej z prawem państw członkowskich. Artykuł przewidywał, że w przypadku niezłożenia dokumentów ratyfikacyjnych do tego dnia przez członków UE, traktat będzie obowiązywał „pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po złożeniu do depozytu dokumentu ratyfikacyjnego przez Państwo-Sygnatariusza, które jako ostatnie spełni tę formalność”.

W połowie stycznia 2005 roku zorganizowano debatę w Parlamencie Europejskim. Deputowani przekonywali w jej trakcie do przyjęcia lub odrzucenia eurokonstytucji w referendum krajowych, a następnie głosowali nad przyjęciem raportu dotyczącego Traktatu Konstytucyjnego. Choć głosowanie nie stanowiło wymogu koniecznego dla procesu ratyfikacji w państwach członkowskich,

reach agreement on a European Constitution, „International Herald Tribune” z 19.04.2004; *The european view*, „The Observer” z 20.06.2004.

¹⁷¹ E. Romaniuk-Całkowska, *Rola Francji w integracji politycznej...*, s. 226–228.

¹⁷² *La Constitution européenne expliquée aux Français par M. Chirac*, „Le Monde” z 19.06.2004.

¹⁷³ A. Szeptycki, *Francja czy Europa?...*, s. 242.

¹⁷⁴ *Das bringt die EU-Verfassung*, „Die Welt” z 18.06.2004.

tworzyło istotny wkład w proces demokratyzacji i wzmacniania struktur Unii Europejskiej. Za przyjęciem raportu głosowało 500 parlamentarzystów, 137 było przeciwnych, a 40 wstrzymało się od głosu¹⁷⁵. Przewodniczący Parlamentu Josep Borell stwierdził wówczas „dotychczas Parlament Europejski jako instytucja nie mógł zajmować stanowiska w sprawie konstytucji, a teraz tak”¹⁷⁶, raport umożliwił bowiem aktywny udział PE w kampanii na rzecz przyjęcia traktatu w państwach członkowskich. Swoją satysfakcję wyraził również szef Komisji Jean-Claude Juncker¹⁷⁷.

Pierwsza ratyfikacja nastąpiła na Litwie 11 listopada 2004 roku, w grudniu „tak” eurokonstytucji powiedziały Węgry, a następnie Słowenia, Hiszpania, Włochy, Grecja, Słowacja, Bułgaria, Rumunia i Austria. W maju 2005 roku miało dojść do ratyfikacji traktatu w Republice Federalnej. Zgodnie z zapisami ustawy zasadniczej ratyfikacja miała być przeprowadzona przez *Bundestag* i *Bundesrat*. Poparcie wobec jego zapisów wypowiadała rządząca koalicja SPD-Zieloni, opozycyjne CDU/CSU oraz FDP. Jedynie PDS była przeciwna, jednak jej przedstawiciele dysponowali wyłącznie dwoma miejscami w parlamencie. Zwolennikami eurokonstytucji były wszystkie siły polityczne, organizacje kościelne i przemysłowe. Dlatego od wyniku niemalże pewnej ratyfikacji ważniejszy okazał się być sposób zatwierdzenia dokumentu. Dyskusja o tym, w jaki sposób przeprowadzić ratyfikację, którą niemieckie partie polityczne prowadziły na przełomie 2004 i 2005 roku, u swoich podstaw miała przyjęcie traktatu, jednak stanowiła rozwinięcie debaty dotyczącej koniecznych zmian w niemieckiej demokracji. Zgodnie z literą niemieckiej ustawy zasadniczej, ratyfikacja dokumentu miała nastąpić poprzez głosowanie w parlamencie. Jednak politycy różnych opcji przedstawiali ideę przeprowadzenia głosowania publicznego¹⁷⁸. Zwolennicy i przeciwnicy przeprowadzenia referendum wytaczali swoje argumenty. Sam kanclerz Schröder wypowiadał się negatywnie wobec pomysłu przeprowadzenia powszechnego głosowania. Szef rządu stwierdził wręcz „Konstytucja

¹⁷⁵ A. Słojewska, *Polacy nie poparli konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 13.01.2005.

¹⁷⁶ *The European Parliament says „yes” to the Constitution*, „Europa Newsletter” z 27.01.2005.

¹⁷⁷ Tamże.

¹⁷⁸ *Stoiber will Volksabstimmung über EU-Verfassung*, „Süddeutsche Zeitung” z 17.07.2004; N. Fried, *SPD für Volksabstimmung über EU-Verfassung*, tamże z 29.08.2004.

nie zezwala na referendum. Będziemy mieli ratyfikację parlamentarną”¹⁷⁹. Późniejsze miesiące pokazały jednak, że niemiecka scena polityczna potrafi zjednoczyć się wokół tego celu. Socjaldemokraci, liberałowie, zieloni i chrześcijańscy socjaliści z CSU opowiadali się za przeprowadzeniem głosowania, jedynie CDU była przeciwna¹⁸⁰. Pozytywnie nastawione wobec koncepcji referendum było także społeczeństwo, którego 3/4 opowiedziały się za głosowaniem obywateli¹⁸¹. Fala poparcia wobec wprowadzenia zmian w niemieckiej konstytucji umożliwiających przeprowadzenie referendum spowodowała, że przewodniczący rządzącej SPD Franz Müntefering przedstawił projekt nowej ustawy zezwalającej na wprowadzenie plebiscytu na poziomie federalnym¹⁸². Ostatecznie koncepcja upadła ze względu na opór największej opozycyjnej partii CDU i egzotyczną wręcz koalicję pozostałych ugrupowań (poza PDS), a w styczniu 2005 roku Müntefering ogłosił, że Konstytucja dla Europy zostanie ratyfikowana tradycyjnie przez obie izby niemieckiego parlamentu. 12 maja 2005 roku w *Bundestagu*, na zakończenie trzygodzinnej debaty, przeprowadzono pierwszą część ratyfikacji – z 594 deputowanych 569 głosowało za przyjęciem dokumentu, 23 było przeciwnych, zaś dwóch polityków SPD wstrzymało się od głosu¹⁸³. Dwa tygodnie później odbyło się głosowanie w *Bundesracie*, które potwierdziło niemieckie „tak” dla konstytucji. Jacques Chirac listownie pogratulował kanclerzowi federalnemu stwierdzając „zgoda Pańskiego parlamentu na przyjęcie traktatu potwierdza niemieckie poparcie projektu europejskiego”¹⁸⁴.

Pisząc te słowa francuski prezydent z pewnością zastanawiał się nad wynikiem referendum, jakie w jego kraju było zaplanowane na 29 maja 2005 roku¹⁸⁵. Zdawał sobie bowiem sprawę, że jego odrzucenie przez społeczeństwo stanowić będzie całkowite fiasko konstytucji przygotowywanej przez Valéry Giscarda d’Estaing, a którą on sam określił jako „córkę

¹⁷⁹ *Furcht vor dem Volk*, „Der Spiegel” z 26.07.2004.

¹⁸⁰ *Volksentscheidung über neue Verfassung der EU?*, „Hamburger Abendblatt” z 30.08.2004.

¹⁸¹ F. Diering, A. Graw, *Mehrheit der Deutschen für Volksentscheide und EU-Referendum*, „Die Welt” z 01.09.2004.

¹⁸² Tamże.

¹⁸³ *Breite Mehrheit für EU-Verfassung*, tamże z 13.05.2005.

¹⁸⁴ *Bundesrat stimmt der EU-Verfassung zu*, tamże z 28.05.2005.

¹⁸⁵ A. Fulda, *Chirac choisit le referendum*, „Le Figaro” z 15.07.2004.

roku 1789”¹⁸⁶. Procedura ratyfikacyjna zaczęła się już jesienią 2004 roku, kiedy to traktat został przekazany Radzie Konstytucyjnej. Ta wskazała wiele nieścisłości między nim a konstytucją V Republiki. Najważniejsze dotyczyły zapisów Karty Praw Podstawowych, która zawierała zasady i wolności niepokrywające się z regulacjami posiadającymi rangę norm konstytucyjnych we Francji (m.in. wolność manifestowania religii i zasada laickości)¹⁸⁷. Konsekwencją opinii wystawionej przez Radę Konstytucyjną było wprowadzanie poprawek do francuskiej ustawy zasadniczej¹⁸⁸. Partie polityczne w większości opowiadały się za traktatem. Szczególnie rządząca Unia na Rzecz Ruchu Ludowego zaangażowała się w kampanię poprzedzającą referendum, bowiem projekt traktatu opracowano pod kierownictwem związanego z nią Giscarda d’Estaing. W marcu 2005 roku UMP zaprezentowała hasło agitujące za przyjęciem konstytucji „Europa zasługuje od nas na «tak»” (*L’Europe mérite qu’on lui dise «oui»*)¹⁸⁹. Oprócz UMP pozytywnie o konstytucji wypowiadały się centroprawicowa UDF, zieloni i socjaliści z PS. Jednak we Francji to nie parlament a społeczeństwo miało podjąć ostateczną decyzję. Według ankiet przeprowadzanych przez różne ośrodki badania opinii publicznej poparcie dla eurokonstytucji wynosiło od 40% do niemalże 60%¹⁹⁰. Debata publiczna osiągnęła wysoką temperaturę w kwietniu i maju 2005 roku, bowiem przeciwnicy traktatu zyskiwali w społeczeństwie coraz większe poparcie¹⁹¹. Reprezentanci ugrupowań prawicowych – narodowo-konserwatywnych i eurosceptycznych partii Ruch dla Francji (*Mouvement pour la France*, MPF), Frontu Narodowego, a także Francuskiej Partii Komunistycznej uważali natomiast,

¹⁸⁶ Jacques Chirac: *la Constitution européenne est „la fille de 1789”*, strona internetowa dziennika „Le Monde”: http://www.lemonde.fr/europe/article/2005/05/03/jacques-chirac-la-constitution-europeenne-est-la-fille-de-1789_645845_3214.html (dostęp z dnia: 03.02.2014).

¹⁸⁷ K. Tomaszewski, *Republika Francuska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 108.

¹⁸⁸ Tamże, s. 109–110; M. Czaplicki, *Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego w państwach Unii Europejskiej*, Publikacja Instytutu Spraw Publicznych, 2005, s. 22. Strona internetowa Instytutu: <http://www.isp.org.pl/files/18160993900985314001127478868.pdf> (dostęp z dnia: 03.02.2014).

¹⁸⁹ P. Jarreau, *Un avant-goût de 2007*, „Le Monde” z 26.03.2005.

¹⁹⁰ M. Czaplicki, *Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego w państwach...*, s. 22–23.

¹⁹¹ C. Gobin, *Le projet de traité européen dit constitutionnel: une arme de destruction massive de la démocratie*, „Le Soir” z 28.04.2005.

że V Republika może stać się elementem europejskiego „superpaństwa” i przestrzegali przed poszerzeniem Unii o kraje muzułmańskie i napływem taniej siły roboczej z obszaru dawnego obozu socjalistycznego. Politycy lewej strony francuskiej sceny politycznej, w tym także niektórzy reprezentanci Partii Socjalistycznej, podkreślali natomiast, że Traktat Konstytucyjny zmusi Francuzów do przyjęcia liberalnego modelu gospodarki opierającego się na zasadach wolnorynkowych i ostrej konkurencji przedsiębiorców wszystkich państw członkowskich¹⁹². Ostatecznie zwyciężyła opcja przeciwna ratyfikacji – zgodnie z oficjalnymi wynikami za przyjęciem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy opowiedziało się 45,13% głosujących, na „nie” głosowało zaś 54,87% obywateli. Wysoka frekwencja (69,9%) jedynie podkreślała negatywne nastawienie społeczeństwa do zmian zaproponowanych w dokumencie¹⁹³.

Decyzja francuskich obywateli wywołała rozczarowanie w Brukseli. Liberalowie zasiadający w Parlamencie europejskim zaapelowali do premiera Jean-Pierre’a Raffarina o wyjaśnienia twierdząc, że 450 milionów Europejczyków nie może być zależnych od decyzji kilkudziesięciu milionów Francuzów. Oficjalnie nie negowano pomysłu o kontynuowaniu procesu ratyfikacyjnego. Sprawujący przewodnictwo w UE premier Luksemburga Jean-Claude Juncker oraz szef Komisji Europejskiej José Manuel Barroso podkreślali, że debata konstytucyjna jest debatą europejską, a nie tylko francuską i powinna być kontynuowana¹⁹⁴. Tym bardziej, że sama konstytucja przewidywała, że jeśli po dwóch latach od podpisania traktatu ratyfikowało ją 4/5 państw, a co najmniej jedno ma kłopoty z ratyfikacją, decyzję, jak ma wyglądać dalszy przebieg ratyfikacji podejmie Rada Europejska, co miało nastąpić na czerwcowym szczycie¹⁹⁵.

Obawy o przyszłość Traktatu Konstytucyjnego po negatywnym wyniku referendum we Francji były na europejskich salonach tak samo duże jak w Republice Federalnej. Komentatorzy mówili wprost o zmęczeniu Unią samych

¹⁹² K. Tomaszewski, *Republika Francuska...*, s. 112–120.

¹⁹³ *Francuzi odrzucili konstytucję*, „Rzeczpospolita” z 30.05.2005; *Francuski kłopot*, „Gazeta Wyborcza” z 31.05.2005; J. Schild, *Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum*, „Integration”, nr 3, 2005, s. 187–200.

¹⁹⁴ A. Słojewska, T. Stylińska, *Cios dla ratyfikacji, ale nie dla Europy*, „Rzeczpospolita” z 30.05.2005.

¹⁹⁵ D. Pszczółkowska, *Holendrzy zagłosują przeciw konstytucji z innych powodów niż Francuzi*, „Gazeta Wyborcza” z 31.05.2005.

obywateli i o końcu francusko-niemieckiego tandemu¹⁹⁶. Przeciwnie zdanie prezentował jednak kanclerz Schröder, mówiący „wynik referendum to cios dla ratyfikacji, ale w niczym nie wpłynie na partnerstwo Niemiec i Francji. Nie jest to jego koniec ani też koniec Europy”¹⁹⁷. Odrzucenie zapisów konstytucji we Francji spowodowało także osłabienie pozycji prezydenta Chiraca, który początkowo zakładał, że pozytywny wynik referendum wzmocni jego rolę w polityce wewnętrznej i zagranicznej¹⁹⁸.

Francuskie „nie” dla konstytucji spowodowało zawirowania na scenie politycznej V Republiki. Do dymisji podał się premier Raffarin, a 31 maja 2005 roku jego miejsce w Pałacu *Matignon* zajął dotychczasowy minister spraw wewnętrznych Dominique de Villepin. W przemówieniu, jakie nowy szef rządu wygłosił przed Zgromadzeniem Narodowym 8 czerwca 2005 roku, przedstawiona została powtórnie koncepcja zacieśnienia kooperacji Paryża i Berlina i utworzenia twardego rdzenia w ramach UE. W swoim dość ogólnikowym projekcie de Villepin stwierdził, iż należy doprowadzić do koncentracji współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz, co było ważne szczególnie z francuskiego punktu widzenia, w sferze polityki społecznej i naukowej¹⁹⁹. Propozycja byłego sekretarza generalnego kancelarii prezydenta Chiraca została przyjęta w Niemczech z mieszanymi uczuciami. Dzień po wygłoszonym *exposé* rzecznik niemieckiego kanclerza Bela Anda określił pomysły de Villepina jako nieaktualne²⁰⁰. Koncepcja de Villepina nie spotkała się z przychylnym przyjęciem także samego Schrödera, który podczas krótkiej wizyty w Paryżu 10 czerwca 2005 roku wyraził swą dezaprobatę wobec budowy unii niemiecko-francuskiej²⁰¹. W tym samym dniu francuski minister spraw zagranicznych Philippe Douste-Blazy przybył do stolicy Niemiec, gdzie podkreślił, że duet

¹⁹⁶ J. Hehn, „*Es steht fifty-fifty*”. *Ein Gespräch mit Alfred Grosser*, „Die Welt” z 27.05.2005; *Francja blokuje rozwój Unii*, „Rzeczpospolita” z 31.05.2005.

¹⁹⁷ A. Słojewska, T. Stylińska, *Cios dla ratyfikacji...*

¹⁹⁸ *La France plonge l'Europe dans le doute*, „La Croix” z 31.05.2005; Ph. Gouillaud, *Le président, qui s'exprime ce soir, est la première victime du sévère échec du référendum. Le chef d'Etat dans le temps des incertitudes*, „Le Figaro” z 31.05.2005.

¹⁹⁹ K.-D. Frankenberger, *Deutsch-französische Feste. Die Idee des neuen Premierministers de Villepin verdient das Mißtrauen der Europäer*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 12.–13.06.2005.

²⁰⁰ *Berlin rejette l'idée d'union avec la France*, „Le Monde” z 11.06.2005.

²⁰¹ D. Vernet, *Décálogos franco-allemands*, tamże z 15.06.2005.

niemiecko-francuski jest bardziej niż kiedykolwiek wcześniej motorem europejskiej konstrukcji, a propozycja nowego premiera Francji jest świadectwem przyjaźni łączącej oba państwa, choć nie jest zamknięta na przyjęcie nowych krajów²⁰². Ideę poszerzenia kręgu współpracy przedstawił także nowy minister spraw wewnętrznych i kandydat na prezydenta w wyborach 2007 roku Nicolas Sarkozy, który stwierdził, że Europa dwudziestu pięciu państw potrzebuje czegoś znacznie więcej niż „dwusuwowy silnik”²⁰³. Sarkozy był przeciwny zacieśnianiu współpracy obu państw twierdząc, że być może tandem nie ma nic więcej do zaoferowania. Dla partnerów znad Renu stało się jasne, że francusko-niemiecki motor napędzający integrację europejską zdecydowanie stracił swoją dotychczasową moc.

Niepewną perspektywę konstrukcji europejskiej oraz eurokonstytucji podkreślił fakt odrzucenia traktatu także w Holandii. Liczba przeciwników traktatu była tam większa niż we Francji, a brak poparcia społecznego wobec rządu i obawy przed napływem imigrantów z krajów muzułmańskich jedynie potęgowały atmosferę negacji jej zapisów. 1 czerwca 2005 roku 61,6% Holendrów powiedziało więc „nie” zapisom dokumentu²⁰⁴.

Nad przyszłością traktatu konstytucyjnego Schröder i Chirac zastanawiali się 4 czerwca 2005 roku w Berlinie. Doszli do wniosku, że nie wolno rezygnować z procesu europejskiej integracji. Rzecznik niemieckiego kanclerza powiedział wręcz, że nic nie jest bardziej istotne od potwierdzenia zaangażowania obu państw w ten proces²⁰⁵.

Przełom lat 2005/2006 stanowił wielkie wyzwanie dla przywódców europejskich, bowiem musieli oni podjąć decyzję dotyczącą nie tylko przyszłości Traktatu Konstytucyjnego, ale także przyszłości współpracy państw i społeczeństw europejskich. Podczas szczytu Rady Europejskiej w Brukseli w czerwcu 2006 roku głowy państw i szefowie rządów uzgodnili, iż najpóźniej w drugiej połowie 2008 roku podejmą decyzję, jak zmienić projekt konstytucji, aby stał się on dobry dla Unii i akceptowalny dla jej mieszkańców. Przywódcy wystosowali

²⁰² *Berlin rejette l'idée...*

²⁰³ *Frankreichs Innenminister Sarkozy attackiert Chirac. Politiker wirft dem Präsidenten Zaudern vor*, „Die Welt” z 13.01.2006.

²⁰⁴ J. Bielecki, *Holenderski protest*, „Rzeczpospolita” z 02.06.2005; tenże, *Holandia powiedziała „nie”*, tamże.

²⁰⁵ P. Jendroszyk, P. Kościński, *Bronić czy nie bronić konstytucji europejskiej*, tamże z 06.06.2005.

również apel do ośmiu państw, które wstrzymały ratyfikację po odrzuceniu Traktatu w referendach we Francji i Holandii do zakończenia procedury²⁰⁶. Komisja Europejska zaproponowała krajom członkowskim „okres refleksji”, w trakcie którego miały one, wspólnie z instytucjami unijnymi i obywatelami, dokonać głębokiej analizy zapisów traktatu i zastanowić się nad propozycjami jego zmian²⁰⁷.

6. Założenia i struktura Traktatu Lizbońskiego

W drugiej połowie 2005 roku na czele Unii Europejskiej stanęło Zjednoczone Królestwo. Brytyjski premier Tony Blair, który we wcześniejszych miesiącach negatywnie wypowiadał się na temat możliwości kontynuacji procesu ratyfikacyjnego Traktatu Konstytucyjnego²⁰⁸, domagał się istotnych zmian w procesie europejskiej integracji. Jego celem była jednak przede wszystkim zmiana w funkcjonowaniu Wspólnej Polityki Rolnej, a nie – jak oczekiwali szefowie innych państw – kwestie traktatowe. Ostateczny bilans brytyjskiego przewodnictwa był nie po myśli ani Brukseli, ani samemu Londynowi – nie udało się pchnąć naprzód spraw związanych z rynkiem usług UE czy liberalizacją wymiany międzynarodowej w ramach WTO, nie udało się także przeprowadzić koniecznych reform ratujących unijną konstytucję. Premier Blair, dążący do wykorzystania dla siebie czasu, jaki dał mu kryzys francusko-niemieckiego przywództwa w Europie, sam poniósł fiasko²⁰⁹.

W styczniu 2006 roku przewodnictwo w Unii Europejskiej przejęła Austria. Oczywistym było, że Austriacy martwej już eurokonstytucji nie ożywią, jednak mogli zwrócić uwagę na kwestie przyszłości Europy i koniecznego

²⁰⁶ Szczyt Rady Europejskiej w Brukseli, 17–18 czerwca 2005 roku, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 09.02.2014).

²⁰⁷ B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku?...*, s. 36–37; tenże, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Rola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008, s. 43. Por.: Szczyt Rady Europejskiej w Brukseli, 15–16 czerwca 2006 roku, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 09.02.2014).

²⁰⁸ P. Jendroszczyk, P. Kościński, *Bronić czy nie bronić konstytucji...*

²⁰⁹ W. Wallace, *Das Führungstrio Deutschland-Frankreich-Großbritannien: Europas zentrales Problem?*, „Integration”, nr 4, 2005, s. 328–331; J. Bielecki, *Słowa pozostały słowami*, „Rzeczpospolita” z 26.10.2005.

do jej określenia nowego traktatu. Kanclerz Wolfgang Schäuble stwierdził wręcz: „trzeba coś zrobić z konstytucją UE, gdyż Europa zabije się sama, jeśli nadal będzie tak działać”²¹⁰. Minister spraw zagranicznych Ursula Plassnik stwierdziła zaś, że „konstytucja czeka na wiosenne roztopy”²¹¹.

Impuls do dalszej pracy dał Europie *couple franco-allemand*. Ważnym elementem była zmiana polityczna, jaka w Republice Federalnej zaszła po wyborach we wrześniu 2005 roku. Nowa kanclerz Angela Merkel uznała projekt europejskiej konstytucji za niezmiernie ważny i wart kontynuowania. Stanowisko szefowej rządu podzielał prezydent Chirac. Podczas dwustronnego spotkania, zorganizowanego w ramach procesu z Blaesheim w Rheinsbergu 6 czerwca 2006 roku, przywódcy zgodzili się, iż dołożą wszelkich starań, by osiągnąć konsensus w sprawie traktatu²¹². Natomiast pod koniec 2006 roku oba państwa stwierdziły, że nadchodząca prezydencja niemiecka w pierwszej połowie 2007 roku oraz rocznica podpisania Traktatów Rzymskich stanowić będą idealną okazję do opracowania nowych rozwiązań systemowych.

Niemcy razem z Komisją Europejską zaangażowały się w proces pilotowania dyskusji. W trakcie spotkania Rady Europejskiej w połowie czerwca 2006 roku podjęto decyzję, że niemiecka prezydencja postawi sobie jako cel przeanalizowanie możliwych rozwiązań instytucjonalnych, co w konsekwencji przyczyni się do podpisania nowego traktatu²¹³. Rada Europejska zobowiązała RFN do przeprowadzenia konsultacji w gronie państw członkowskich, a następnie sporządzenia raportu i przedłożenia go Radzie. Raport miał stać się bazą dla podjęcia dalszych decyzji odnośnie do kształtu reform instytucjonalnych w Unii. W trakcie czerwcowego szczytu stwierdzono również, że przedsięwzięcia konieczne dla przeprowadzenia reform zostaną dokonane w drugim półroczu 2008 roku, a więc po wyborach we Francji i Holandii²¹⁴.

²¹⁰ J. Pawlicki, *Austria przejęła przewodnictwo w UE*, „Gazeta Wyborcza” z 02.01.2006.

²¹¹ A. Słojewska, *Konstytucyjne roztopy*, „Rzeczpospolita” z 10.01.2006.

²¹² Szerzej: *EU-Verfassung und Euronext: Blaesheim-Treffen in Rheinsberg, 6. Juni 2006*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog”, nr 4, 2006.

²¹³ *Szczyt Rady Europejskiej w Brukseli...*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 09.02.2014).

²¹⁴ K. Niklewicz, *Konstytucja UE w zamrażarce*, „Gazeta Wyborcza” z 17.06.2006. Szerzej na temat sytuacji w pierwszej połowie 2007 roku: P. Knauer, *Was wird*

Już w 2006 roku minister spraw wewnętrznych Francji Nicolas Sarkozy zaproponował, by z Traktatu Konstytucyjnego wyłuskać regulacje, co do których nie ma żadnych zastrzeżeń i przyjąć nowy dokument. Sprawująca przewodnictwo w UE od stycznia 2007 roku RFN miała więc twardy orzech do zgryzienia – sporządzić zupełnie nowy traktat, czy jedynie ulepszyć zapisy eurokonstytucji? Niemcy doskonale zdawali sobie sprawę ze słabości dokumentu. Podkreślali, że daleko mu do zwięzłości, jaką prezentują konstytucje państwowe. Mimo to wychodzili z założenia, że traktat ratyfikowany już przez 16 państw, powinien znaleźć swoje miejsce w europejskim systemie prawodawczym. Opinię taką podzielała sama kanclerz Merkel, która stwierdziła podczas międzynarodowej konferencji zorganizowanej przez Fundację Bertelsmanna 22 września 2006 roku w Berlinie, że przyjęcie traktatu powinno stać się istotnym zadaniem niemieckiej prezydencji, ale nie sprecyzowała, które z rozwiązań TKE należałoby pozostawić. Była jednak pewna, że istnieją dwie możliwości co do opracowania tekstu nowego traktatu – ponowna wieloletnia dyskusja lub, tak jak proponowała to strona francuska, wykorzystanie bezspornych zapisów i opracowanie jedynie kontrowersyjnych regulacji²¹⁵.

Oczekiwania wobec państwa niemieckiego były tak duże, że fiasko reformy traktatowej odczytane byłoby z pewnością jako klęska niemieckiej wizji Europy i porażka niemieckiego przywództwa. W Berlinie zdawano sobie sprawę, że jeśli nie Niemcy, to nikt inny nie zjednoczy kontynentu nowym traktatem. Stąd postanowiono pracować nad silnym zaangażowaniem wszystkich państw w proces wychodzenia z instytucjonalnego impasu.

Kwestia opracowania i przyjęcia zapisów nowego traktatu stała się priorytetem w niemieckim programie prezydencji w pierwszym półroczu 2007 roku. W dalszej kolejności znalazły się sprawy gospodarczo-energetyczne, relacje ze wschodnimi sąsiadami Unii oraz problemy rynku pracy i polityki społecznej. Agendę przewodnictwa kanclerz Merkel zaprezentowała 14 grudnia 2006 roku przed członkami *Bundestagu*. Dokument, zatytułowany „Europa uda się wspólnie” (*Europa gelingt gemeinsam*), zawierał zapis, iż traktat stanowić będzie „wiodący postępek w Europie zorientowanej na wartości, sprawy społeczne i prawa

aus dem EU-Verfassungsvertrag?, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 10, 2007, s. 11–17; F.R. Pfetsch, *Die EU bedarf der Reformen*, tamże, s. 18–23.

²¹⁵ Merkel już nie mówi o Bogu w europejskiej konstytucji, „Rzeczpospolita” z 23.09.2006.

człowieka” oraz, że nowy akt wzmocni współpracę w WSiSW, zintensyfikuje kooperację w ramach WPZiB, a także przekształci Unię w organizację bardziej przejrzystą, demokratycznie zarządzaną i skuteczniejszą²¹⁶.

Opinię przedstawioną w grudniowej agendzie zaprezentowano także po rozpoczęciu niemieckiego przewodnictwa, ale dodano do niej nowe szczegóły. Chcąc doprowadzić do jak najszybszej realizacji pierwszoplanowego zadania, Niemcy zaproponowali, aby na bazie wcześniejszego projektu skonstruować nowy traktat. W trakcie emocjonalnego przemówienia wygłoszonego w Parlamencie Europejskim 17 stycznia 2007 roku kanclerz Merkel podkreśliła, iż aktualnie obowiązujące zapisy traktatowe nie spełniają wymogów XXI wieku i nowych rozmiarów Unii²¹⁷. Niemcy postulowali włączenie większości ustanowionych w traktacie konstytucyjnym zasad do istniejących już dokumentów UE – Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jednak negocjacje dotyczące dalszej realizacji reform traktatowych zamiast w formie otwartych konsultacji, tak jak ustalono to na szczycie w czerwcu 2006 roku, niemieccy politycy postanowili prowadzić poprzez tajne negocjacje. Rozmowy toczone były z pełnomocnikami rządów, których nazwano „Szerpami”. Sposób prowadzenia negocjacji został wprawdzie skrytykowany przez instytucje unijne, część państw członkowskich i niemieckie partie opozycyjne, jednak przyniósł oczekiwany efekt, jakim było wyjście z konstytucyjnego impasu. Pertraktacje dotyczące tekstu nowej konstytucji trwały przez całe pierwsze półrocze 2007 roku. Główne problemy dotyczyły systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej, a największym przeciwnikiem zmian, które w dotychczasowym systemie nicejskim miała wprowadzić eurokonstytucja, była Polska. Dlatego też w połowie marca 2007 roku szefowa rządu federalnego udała się z wizytą do Warszawy, podczas której starała się udowodnić, że zapisy nowego traktatu nie doprowadzą do przekształcenia Unii Europejskiej w „superpaństwo” oraz dowiedzieć się, jaką opinię mają polskie władze na temat ustaleń konstytucyjnych. Merkel chciała także zyskać potwierdzenie, iż Polacy nie będą negować niemieckich

²¹⁶ „Europa gelingt gemeinsam”. *Präsidenschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, Politisches Programm der deutschen Bundesregierung für die Ratspräsidentschaft 2007*, strona internetowa niemieckiej prezydencji: <http://eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf> (dostęp z dnia: 09.02.2014).

²¹⁷ E. Górnicz, *Geneza Traktatu...*, s. 7.

koncepcji²¹⁸. Negocjacje z polskim prezydentem kontynuowano na Półwyspie Helskim. Niemiecka kanclerz uzyskała tam zapewnienie, że opracowany kilka lat wcześniej traktat konstytucyjny może stać się podstawą nowego dokumentu, ale polska delegacja przyznała, że nie zrezygnuje z systemu głosowania zapisanego w akcie z Nicei, chociaż może zgodzić się na pewne ustępstwa²¹⁹. Ostateczną koncepcję Polski przekazali podczas tajnego spotkania w maju 2007 roku w Urzędzie Kanclerskim polscy „Szerpowie” – Ewa Ośniecka-Tamecka i Marek Cichocki, niemniej nie stały się one podstawą dalszej debaty.

Na dwa miesiące przed poufnym spotkaniem w stolicy RFN, miały miejsce huczne obchody pięćdziesięciolecia Traktatów Rzymskich. Ukoronowaniem rocznicy stało się przyjęcie, 25 marca 2007 roku, Deklaracji Berlińskiej²²⁰. Jej zapisy, sygnowane przez trzech reprezentantów najważniejszych unijnych instytucji – Hansa-Gerta Pötteringa, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, José Manuela Barroso, szefa Komisji Europejskiej i Angelę Merkel, przewodniczącą Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej – stały się podkreśleniem dokonanych osiągnięć i wyrazem nadziei na przyszłość. Tekst deklaracji, napisany w pierwszej osobie liczby mnogiej („My, obywatele Unii Europejskiej, jesteśmy zjednoczeni – ku naszej radości”), zawierał kompromisową wizję integracji Starego Kontynentu. Wprawdzie w dokumencie nie zapisano zakresu reform, niemniej państwa Unii zobowiązały się w nim do kontynuowania prac nad nowym traktatem i zakończenia ich przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku. Treść aktu wywołała dużo kontrowersji, choćby ze względu na liczne rozbieżności w przekładzie z języka niemieckiego i brak odniesienia do religii chrześcijańskiej, niemniej ostatecznie wszystkie państwa członkowskie go zaakceptowały²²¹.

²¹⁸ Merkel na zgodę, „Gazeta Wyborcza” z 17.03.2007; K. Krohn, *Merkel warnt vor Spaltung Europas*, „Der Tagesspiegel” z 17.03.2007; *Merkel warnt vor einer Spaltung Europas*, „Die Welt” z 16.03.2007.

²¹⁹ *Polen-Besuch der Kanzlerin Merkel zieht positive Bilanz*, „Süddeutsche Zeitung” z 17.03.2007; *Lepszy klimat po wizycie Merkel*, „Rzeczpospolita” z 19.03.2007.

²²⁰ *Deklaracja bez odniesienia do Boga*, „Rzeczpospolita” z 26.03.2007; *Deklaracja przyjęta z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich*, tamże.

²²¹ R. Formuszewicz, *Między słowami – polska i niemiecka wizja integracji europejskiej w deklaracji berlińskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 1, 2007, s. 187–199.

Ważnym impulsem dla dalszych prac była wygrana prawicowego polityka Nicolasa Sarkozy'ego we francuskich wyborach prezydenckich 22 kwietnia i 6 maja 2007 roku²²². Nowy przywódca V Republiki mógł bowiem nadać europejskiej polityce i zmianom instytucjonalnym inny charakter²²³, tym bardziej, że w miesiącach poprzedzających jego wybór pojawiały się kolejne koncepcje reformy traktatu. Zgodnie z propozycją Polski, dokument powinien wprowadzić system pierwiastkowy, opierający się na zasadzie wyciągania pierwiastka kwadratowego z liczby ludności (reguła brytyjskiego matematyka Lionela Penrose'a z 1946 roku), co w rzeczywistości oznaczałoby, że decyzje w Radzie powinny być przyjmowane przy większości 14 z 27 państw reprezentujących 62% mieszkańców UE. System wydawał się być bardziej sprawiedliwy niż ten z Nicei lub zapisany w eurokonstytucji²²⁴ bowiem w pewnym stopniu faworyzował państwa średniej wielkości – Polskę, Hiszpanię czy Portugalię, a osłabiał pozycję czwórki największych państw²²⁵. Zasada ta była jednak dla Niemiec nie do przyjęcia. Francja nie była już tak krytyczna, choć znaczenie tandemu niemiecko-francuskiego, który Sarkozy nazwał „świętym”²²⁶, było dla niego ważniejsze niż polskie postulaty.

W połowie czerwca 2007 roku Polska rozpoczęła ofensywę w sprawie przyjęcia pierwiastka kwadratowego. Wkrótce jednak okazało się, że żaden ze średnich krajów, na których wsparcie Rzeczpospolita liczyła (poza Czechami), nie wykazał zainteresowania takim systemem głosowania. Mimo to delegacja RP utrzymała swe stanowisko. Zachowała je także podczas dwustronnych konsultacji z Niemcami, które odbyły się 17 czerwca 2007 roku w pałacu w Mesebergu w Brandenburgii. Prezydent Kaczyński podtrzymywał ideę pierwiastka kwadratowego, tymczasem kanclerz Merkel argumentowała za zachowaniem systemu podwójnej większości²²⁷.

²²² A. Kimmel, *Die französischen Wahlen vom Frühjahr 2007*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 38, 2007, s. 3–11.

²²³ S. Martens, *Französische Außenpolitik unter Nicolas Sarkozy*, tamże, s. 18–25.

²²⁴ B. Koszel, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej...*, s. 64.

²²⁵ Tamże, s. 63–64; *Polska walczy o silną pozycję w UE*, „Rzeczpospolita” z 30.03.2007; J. Pawlicki, *Polska gra o głosy w UE*, „Gazeta Wyborcza” z 29.03.2007. Por.: wywiad z sekretarzem Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, polskim „Szerpą” w trakcie negocjacji unijnych, Ewą Ośniecką-Tamecką: *Nowy system to większa spójność Unii Europejskiej*, „Rzeczpospolita” z 30.03.2007.

²²⁶ *Terrorisé à Berlin*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 03.03.2008.

²²⁷ *Merkel fordert Kaczynski zum Einlenken auf*, „Die Welt” z 18.06. 2007.

Wobec braku poparcia ze strony innych państw członkowskich Unii, nieustępliwe stanowisko Polski musiało w krótkim czasie ulec zmianie. Z pomocą przyszli Niemcy, zdeterminowani by opracować ostateczną formułę głosowania, i wspierający ich Francuzi. Zaproponowali system „Nicea za pierwiastek”. W odpowiedzi polscy „Szerpowie” przyznali, że choć system nicejski jest najlepszym sposobem podejmowania decyzji w Radzie UE, to jednak Warszawa może zgodzić się na inną opcję, pod warunkiem gwarancji, iż wszystkie państwa będą reprezentowane wedle liczby mieszkańców²²⁸.

Sygnal z Warszawy umożliwił kontynuowanie prac podczas spotkania Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 21–23 czerwca 2007 roku. Mimo polskiej chęci kompromisu ustalenia mogły zakończyć się fiaskiem, bowiem nieporozumienia występowały także między prezydentem Sarkozym i premierem Wielkiej Brytanii Tonym Blairem, m.in. w stosunku do zapisów Karty Praw Podstawowych²²⁹. Ostatecznie wszystkie strony doszły do porozumienia. Odnośnie do systemu głosowania w Radzie, prezydent Kaczyński stwierdził, że odstąpi od koncepcji pierwiastka kwadratowego, jeśli system nicejski będzie obowiązywał do 2020 roku. Propozycja Polski spotkała się z natychmiastową, krytyczną odpowiedzią Belgów, lecz rozwiązanie podsunął premier Luksemburga. Mimo negatywnego nastawienia do idei polskiego prezydenta Jean-Claude Juncker zasugerował, by zapisy z Nicei utrzymać do 2014 roku i wprowadzić okres przejściowy do 2017 roku, co zostało przyjęte przez wszystkich z zadowoleniem. Szczyt Rady Europejskiej kończył się więc sukcesem a prasa podkreślała największe osiągnięcie kanclerz Merkel i całej niemieckiej prezydencji²³⁰.

Po długich negocjacjach dotyczących m.in. wprowadzenia klauzuli *opt-out* wobec Zjednoczonego Królestwa dążącego do uniknięcia przepisów zapisanych w Karcie Praw Podstawowych i systemu głosowania w przyszłej Unii, szefowie państw i rządów Wspólnoty zdecydowali także o przekazaniu kompetencji do określenia traktatu Konferencji Międzyrządowej, której prace miały się

²²⁸ *Polen schickt den Versöhnungszwilling*, tamże z 20.06. 2007; J. Pawlicki, *Pierwiastek? Cicho sza*, „Gazeta Wyborcza” z 11.06.2007.

²²⁹ *Blair ustępuje Sarkozy’emu*, „Rzeczpospolita” z 23.06.2007.

²³⁰ *Lobeshymnen für Angela Merkel. Zufriedene Kaczynskis*, „Die Welt” z 24.06.2007. Por.: Ch. Hacke, *Chancen und Risiken der deutschen Außenpolitik: der G8-Gipfel und die deutsche EU-Ratspräsidentschaft*, „Die politische Meinung”, nr 52, 2007, s. 19–25.

zacząć już podczas prezydencji portugalskiej, 23 lipca 2007 roku²³¹. Konferencja, której mandat nadany przez Radę Europejską określał jasno jej najważniejsze cele, miała za zadanie przygotowanie projektu traktatu rewizyjnego, wprowadzającego zmiany w TUE, TWE i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, choć w tym ostatnim przypadku zmiany miały mieć wyłącznie techniczny charakter²³². Prace konferencji miały zakończyć się „możliwie najszybciej, a w każdym przypadku przed końcem 2007 roku, tak aby uzgodniony tekst Traktatu mógł być ratyfikowany przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku”²³³. Przywódcy państw zrezygnowali z nazewnictwa nawiązującego do określenia „konstytucja” oraz symboliki, która mogłaby sugerować formę konstytucji, ale uzgodnili, iż Unia musi uzyskać osobowość prawną i stać się następczynią Wspólnoty Europejskiej. Stąd Traktat o funkcjonowaniu Unii zastąpić miał Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, a termin „Wspólnota” miał zostać w jego treści zastąpiony pojęciem „Unia”²³⁴. W dalszej części mandatu Rada Europejska zapisała konieczność wprowadzenia zmian w TUE, TWE, w protokołach, traktacie Euratomu i przyjęcie deklaracji. Mandat określał dokładnie, które z postanowień Traktatu Konstytucyjnego zostaną przeniesione do wcześniejszych aktów prawnych i przewidywał niewielką liczbę nowych zmian w eurokonstytucji²³⁵, co miało zapobiec kolejnym politycznym wojnom o kształt dokumentu reformującego.

W dniu rozpoczęcia konferencji zaprezentowano pierwszy szkic nowego aktu, który stał się podstawą dalszych negocjacji w gronie reprezentantów państw. Projekt założeń traktatu był po części zgodny ze wskazówkami, jakie

²³¹ Rada Europejska w Brukseli, 21–22 czerwca 2007 r., *Konkluzje prezydencji*, strona internetowa Unii Europejskiej: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/07/2&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en> (dostęp z dnia: 12.02.2014).

²³² *Mandat konferencji międzyrządowej*, Bruksela 26 czerwca 2007 rok, (OR.en), 11218/07, Polgen 74, s. 2. Por.: B. Wojna, *Mandat konferencji międzyrządowej – główne uzgodnienia*, „Biuletyn PISM” z 29.06.2007, s. 1.

²³³ *Notatka dotycząca konkluzji Prezydencji oraz mandatu dla konferencji międzyrządowej przyjętych w trakcie Rady Europejskiej w dniach 21–23 czerwca 2007 roku w zakresie dotyczącym głosowania większości kwalifikowaną w Radzie*, Warszawa 26 czerwca 2007 roku, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 12.02.2014).

²³⁴ B. Wojna, *Mandat konferencji...*, s. 3.

²³⁵ *Polska nie zablokuje prac nad traktatem*, „Rzeczpospolita” z 24.07.2007.

wystosowała tzw. grupa Amato (dokładnie zaś Komitet Działania na Rzecz Europejskiej Demokracji) składająca się z czternastu wybitnych polityków europejskich i dwóch komisarzy, którzy mieli za zadanie opracować jego nowy zarys. Komitet działający pod przewodnictwem byłego premiera Włoch i wiceprzewodniczącego Konwentu opracowującego Konstytucję dla Europy zalecił zastąpienie TUE przez część I TKE i włączenie postanowień III części TKE do TWE²³⁶. Efekty prac konferencji, w ramach której eksperci w dziedzinie prawa ustalali dokładne zapisy traktatu reformującego a ministrowie spraw zagranicznych rozwiązywali węzłowe problemy, miały zostać zatwierdzone w połowie października przez przedstawicieli najwyższego szczebla.

Jesienią konferencja ukończyła studia nad dokumentem i w dniach 18–19 października 2007 roku w Lizbonie doszło do spotkania przywódców 27 krajów członkowskich, którzy przyjęli ostateczny kształt zapisów traktatowych²³⁷. Sukces lizbońskiego spotkania wynikał z faktu, iż portugalska prezydencja zaprezentowała propozycje rozwiązania najbardziej palących problemów oraz ustosunkowała się do kwestii podniesionych przez państwa członkowskie w ostatnich tygodniach, a które nie zostały podjęte w ramach Konferencji Międzyrządowej (forma zapisu mechanizmu z Joaniny, sprawa alokacji mandatów do Parlamentu Europejskiego, rozdział kompetencji między Unią a krajami członkowskimi, pisownia nazwy „euro” cyrylicą²³⁸). Akceptację traktatu z zadowoleniem przyjął szef Komisji Europejskiej i były premier Portugalii José Manuel Barroso. Stwierdził on, że podpisanie nowego dokumentu było konieczne, aby Europa mogła wyjść z impasu, jaki nastał po przegranych referendum z 2005 roku. Przewodniczący Komisji podkreślił, iż jego zapisy ułatwią funkcjonowanie UE a Europa zacznie mówić jednym głosem²³⁹.

²³⁶ H. Mahony, *High-level group writes new-look EU treaty*, „EU-Observer” z 04.06.2007, tenże, *Select group of politicians to tackle EU constitution*, tamże z 28.09.2007.

²³⁷ A. Słojewska, A. Widzyk, *Traktat lizboński został niemal uzgodniony*, „Rzeczpospolita” z 19.10.2007; J. Haszczyński, *Szybkie porozumienie w Lizbonie*, tamże z 20.10.2007; D. Pszczołkowska, J. Pawlicki, *Europa ma nowy Traktat*, „Gazeta Wyborcza” z 20.–21.10.2007; *EU einigt sich auf „Vertrag von Lissabon”*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 19.10.2007.

²³⁸ E. Górnicz, *Geneza Traktatu...*, s. 10; *Weiter Streit über Zahl der Europaabgeordneten*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 15.10.2007.

²³⁹ D. Ćosić, *Sukces na wyrost*, „Wprost” z 28.10.2007.

Uroczyste podpisanie traktatu nastąpiło 13 grudnia 2007 roku w stolicy Portugalii. Zawarte w nim regulacje miały usprawnić proces podejmowania decyzji, wyposażyć Unię w międzynarodową osobowość prawną, wprowadzić nowe instytucje i skodyfikować prawa człowieka i obywatela²⁴⁰. Zgodnie z tekstem dokumentu miał on wejść w życie 1 stycznia 2009 roku, pod warunkiem jednak, że wszystkie państwa członkowskie złożą dokumenty ratyfikacyjne – w innym wypadku implementacja postanowień traktatowych miała nastąpić pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych przez ostatni kraj członkowski. Data 1 stycznia 2009 roku miała gwarantować jak najsprawniejszą ratyfikację aktu oraz umożliwić planowane na czerwiec 2009 roku głosowanie do Parlamentu Europejskiego w oparciu o nowe zasady, jednak kwestia ratyfikacji traktatu w poszczególnych państwach wywoływała niepokój o jego przebieg²⁴¹.

Postanowienia Traktatu Lizbońskiego w około 80% zgadzały się z zapisami zawartymi w eurokonstytucji sprzed trzech lat. Dokument opierał się na kilku założeniach i miał dać odpowiedź na pytania odnoszące się do:

- powołania UE jako jednolitej organizacji międzynarodowej;
- usankcjonowania i doprecyzowania zakresu kompetencji Unii, a także podziału obowiązków między Unią a państwami członkowskimi;
- przekształcenia systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej;
- podkreślenia szczególnego znaczenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;
- rozszerzenia wspólnoty wartości;
- wprowadzenia formuły podejmowania decyzji w Radzie na podstawie większości kwalifikowanej, zgodnie z zasadą podwójnej większości;
- ujednolicenia aktów prawnych leżących u podstaw funkcjonowania UE oraz usprawnienia procedur prawodawczych;
- zwiększenia roli parlamentów krajowych w ustawodawstwie unijnym;
- wprowadzenia zmian w procedurze kontroli traktatów;
- rozwoju wzmocnionej współpracy²⁴².

²⁴⁰ W. Lorenz, *W zabytkowym klasztorze nad Atlantykiem przywódcy Unii podpisali traktat lizboński*, „Rzeczpospolita” z 14.12.2007.

²⁴¹ H. Bacia, *Reform im zweiten Anlauf*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 19.10.2007.

²⁴² J.J. Węc, *Reforma systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej przewidywana w Traktacie lizbońskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 3, 2009, s. 47. Szerzej patrz: J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 23–43.

Dokument reformujący funkcjonowanie Unii Europejskiej został podzielony na Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)²⁴³. TUE został opatrzony preambułą oraz podzielony na sześć tytułów. Tekst TFUE składał się natomiast z preambuły i siedmiu części, z których każda została podzielona na tytuły, niektóre z nich zaś na rozdziały. Do traktatu dodano także 37 protokołów, dwa załączniki i szereg deklaracji dołączonych do aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła dokument z Lizbony.

Zagadnienia dotyczące ogólnych zasad funkcjonowania instytucji unijnych zostały zapisane w Tytule III TUE, natomiast postanowienia szczegółowe zawierała Część Szósta, Tytuł I TFUE. Zgodnie z zapisami nowego traktatu do TUE i TFUE wprowadzono ważne, choć nie radykalne reformy systemu instytucjonalnego UE. Faktem jest, że akt po raz pierwszy ustanowił taki system, co wiązało się bezpośrednio z przekształceniem UE w organizację międzynarodową i następczynię WE, ale nie miał on przełomowego znaczenia dla rozwoju organów unijnych²⁴⁴.

Tytuł III TUE nazwany „Postanowienia o instytucjach”, zaliczył do najważniejszych organów Unii Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. Art. 13 stwierdzał, że unijne instytucje mają za zadanie szereg wartości i realizację zadań i celów, jakie zostały postawione przed UE. Zapisano w nim również, że wszystkie instytucje lojalnie ze sobą współpracują a Parlament i Komisja są wspomagane przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów.

Funkcje Parlamentu Europejskiego zostały przedstawione w art. 14 TUE oraz Sekcji I, Rozdział 1, Tytuł I, Części Szóstej TFUE. Art. 14 TUE zawierał informację na temat liczby deputowanych, określając ich liczbę maksymalną na 750, nie licząc przewodniczącego. Stwierdzono w nim, że każde państwo musi dysponować minimum sześcioma parlamentarzystami, maksimum zaś dziewięćdziesięcioma sześcioma. Członkowie PE wybierani są na pięcioletnią kadencję w wyborach tajnych i wolnych, zaś liczbę deputowanych z każdego

²⁴³ Struktura i zapisy poszczególnych artykułów Traktatu Lizbońskiego za: *Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 09.05.2008.

²⁴⁴ J.J. Węc, *Reforma systemu instytucjonalnego...*, s. 48.

państwa określa jednomyślnie Rada Europejska. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w TFUE wzmocniona została pozycja Parlamentu. Traktat przewidywał zwiększenie roli PE poprzez uznanie procedury współdecydowania za zwykłą procedurę prawodawczą, nadanie Parlamentowi prawa wyboru przewodniczącego Komisji oraz rozszerzenie jego kompetencji. Uprawnienia PE zostały rozszerzone na:

- kwestie uchwalania budżetu UE (razem z Radą);
- sprawowanie wielostronnego nadzoru;
- określanie długoterminowych ram finansowych;
- dobrowolne wystąpienie z UE;
- zwykłą i uproszczoną rewizję aktów prawnych UE.

W Sekcji 1 zawarto także inne zadania stojące przed Parlamentem. Art. 223 przewidywał konieczność opracowania przez PE projektu przepisów umożliwiających przeprowadzenie wyborów deputowanych oraz ich funkcje, art. 224 opisywał zaś, iż PE razem z Radą określają status partii politycznych na poziomie europejskim i zasady ich finansowania. Zgodnie z art. 226 PE uzyskał prawo (na żądanie 1/4 parlamentarzystów) powoływania tymczasowej komisji śledczej. W art. 228 przedstawiono zadania wybieranego przez PE Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Art. 229–234 opisywały natomiast sposób pracy Parlamentu. Według zapisów traktatu PE miał odbywać sesję roczną rozpoczynającą się w drugi wtorek marca, lub zbierać się na sesji nadzwyczajnej, a decyzje miały być podejmowane większością głosów (chyba, że w traktacie zapisano inaczej). Parlament otrzymał także prawo głosowania w sprawie wotum nieufności dla Komisji Europejskiej (większością 2/3 głosów). Do Aktu Końcowego traktatu dołączono także Deklarację nr 4 dotyczącą składu Parlamentu, która mówiła, iż dodatkowe miejsca w PE przyznane będą Włochom, oraz Deklarację nr 5 odnoszącą się do politycznej zgody Rady Europejskiej w sprawie projektu składu PE.

Rada Europejska otrzymała znaczne wzmocnienie swej pozycji, bowiem zgodnie z zapisami Traktatu Lizbońskiego organ ten zyskał status instytucji UE. Jej podstawowe zadania tłumaczył art. 15 TUE. Zapisano w nim, iż określa ona ogólne kierunki polityczne UE, w jej skład wchodzi szefowie państw lub rządów, jej przewodniczący i przewodniczący Komisji, w pracach udział bierze Wysoki Przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz, że zbiera się ona dwukrotnie w ciągu sześciu miesięcy. Decyzje podejmowane są w drodze konsensusu (zgodnie z art. 235 TFUE

Rada Europejska może stanowić większością kwalifikowaną pod warunkiem, że jej przewodniczący i szef Komisji nie biorą udziału w głosowaniu), a jej przewodniczący wybierany jest na okres 2,5 lat z możliwością jednokrotnej reelekcji. Artykuł przedstawiał również funkcje przewodniczącego, które były identyczne z funkcjami, jakie na niego nałożył Traktat Konstytucyjny. Zgodnie z art. 48 TUE przewodniczący Rady Europejskiej uzyskał prawo zwoływania posiedzeń konwentu mającego dokonać rewizji traktatów. Rada Europejska otrzymała także szerokie uprawnienia decyzyjne dwojakiego charakteru:

- instytucjonalne – dotyczące m.in. określenia nowego składu PE, określenia liczby składów Rady innych niż ds. ogólnych i ds. zagranicznych, prezydencji w RE czy zasad równej rotacji w Komisji;
- polityczne – związane m.in. z określaniem priorytetów Unii i zadań WPZiB, tworzeniem wspólnej obrony oraz definiowaniem strategicznych wytycznych planowania prawodawczego i operacyjnego w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Novum w zakresie uprawnień decyzyjnych o charakterze politycznym było wprowadzenie zapisu o możliwości zmiany trybu podejmowania decyzji z jednomyślnego na większością kwalifikowaną w ramach WPZiB (art. 31 TUE), wydawanie decyzji o mandacie dla konferencji przedstawicieli rządów krajów członkowskich i weryfikacji propozycji reformy traktatów według zwykłej procedury zmiany oraz podejmowanie decyzji dotyczącej zmiany wszystkich lub części postanowień Części Trzeciej TFUE (art. 48 TUE), a także wyznaczania wytycznych do negocjacji nad wystąpieniem państwa członkowskiego z UE (art. 50 TUE). Rada Europejska uzyskała także prawa nominacyjne. Zgodnie z postanowieniami dokumentu podpisanego w Lizbonie, RE zyskała prawo stanowienia większością kwalifikowaną o wyborze i odwołaniu swego przewodniczącego (art. 15 TUE), wyborze i odwołaniu Wysokiego Przedstawiciela ds. zagranicznych i bezpieczeństwa (art. 18 TUE), wskazaniu kandydata na szefa Komisji i przyjęciu listy osób, które będą spełniać funkcję komisarzy (art. 17 TUE) oraz mianowaniu, zgodnie z wytycznymi Rady i po konsultacji z Radą Prezesów EBC i Parlamentem, członków Zarządu Europejskiego Banku Centralnego (art. 283 TFUE). Ponadto w art. 235 zawarto stwierdzenie, że w razie głosowania członek RE może przekazać swoje pełnomocnictwo innemu członkowi Rady, a wstrzymanie się od głosu nie przeszkadza w przyjęciu uchwały RE, która wymaga jednomyślności.

W Traktacie z Lizbony wiele zmian wprowadzono także jeśli chodzi o funkcjonowanie Rady UE. Jej nazwa miała od momentu wejścia aktu w życie brzmieć „Rada”. Zgodnie z art. 16 utrzymała ona swoje funkcje – prawodawczą i budżetową, a w jej skład miał wchodzić jeden reprezentant z każdego państwa członkowskiego na szczeblu ministerialnym. Decyzje Rady (oraz Rady Europejskiej zgodnie z art. 235 TFUE) miały być podejmowane większością kwalifikowaną – od 1 listopada 2014 roku miała ona wynosić 55% członków Rady, nie mniej jednak niż piętnastu, których liczba ludności wynosi przynajmniej 65% łącznej liczby mieszkańców Unii. Mniejszość blokująca została określona na cztery państwa. Traktat Lizboński wprowadził także tzw. superkwalifikowaną większość głosów – według art. 238, gdy Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela, większość kwalifikowana wynosi minimum 72% członków Rady reprezentujących co najmniej 65% ludności UE. Traktat przedstawiał także dokładne regulacje zasad głosowania większością kwalifikowaną w sytuacji, gdy nie wszyscy członkowie Rady w nim uczestniczą. Stwierdzono, iż większość kwalifikowana wynosić będzie 55% członków biorących udział w głosowaniu i reprezentujących 65% mieszkańców Unii. Mniejszość blokująca odpowiadać zaś będzie minimalnej liczbie członków Rady, których łączna liczba ludności wynosi przynajmniej 35% mieszkańców UE, plus jeden członek. Dokładne postanowienia dotyczące głosowania większością kwalifikowaną w okresie przejściowym (do 31 października 2014 roku oraz między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku) regulował, załączony do traktatu, Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych. Zakładał on, że do 31 października 2014 roku obowiązywać będzie system nicejski (większość kwalifikowana 255/345), natomiast w okresie od 1 listopada 2014 do 31 marca 2017 roku każdy członek Rady lub Rady Europejskiej będzie mógł poprosić, by uchwała wymagająca większości kwalifikowanej przyjmowana była zgodnie z ustaleniami z Nicei, co miało sprzyjać łagodnemu przejściu z jednego systemu podejmowania decyzji, do drugiego. Szczegóły dotyczące sposobu głosowania większością kwalifikowaną zostały zawarte również w Deklaracji nr 7, którą załączono do Aktu Końcowego. Zawierała ona decyzję o wprowadzeniu mechanizmu dodatkowych konsultacji, podobnych do tych, jakie wprowadzał kompromis z Joaniny z marca 1994 roku.

Rada mogła zbierać się na posiedzeniach w różnych składach, a spójność ich prac miała gwarantować Rada ds. Ogólnych. Rada ds. Zagranicznych natomiast miała za zadanie określać działania zewnętrzne na podstawie

strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską. Posiedzenia, które miał przygotowywać Komitet Stałych Przedstawicieli, miały mieć charakter jawny. Prezydencja składów (oprócz Rady ds. Zagranicznych, której przewodniczyć miał Wysoki Przedstawiciel Unii) miała być prowadzona na podstawie równej rotacji. Zgodnie z Deklaracją nr 9 wprowadzona miała zostać osiemnastomiesięczna prezydencja, sprawowana przez trzy państwa w systemie sześciu miesięcy dla każdego z nich²⁴⁵. Kraje miały być wybierane na zasadzie równej rotacji przy uwzględnieniu ich różnorodności i słusznego podziału geograficznego. Zasada ta, jak zapisano w Deklaracji nr 6, miała obowiązywać również w stosunku do wyboru przewodniczącego RE, szefa Komisji i Wysokiego Przedstawiciela. Zgodnie z tekstem Deklaracji nr 8, w przypadku wejścia w życie zapisów Traktatu z Lizbony po 1 stycznia 2009 roku, przewodniczący Rady, szef państwa sprawującego prezydencję oraz Wysoki Przedstawiciel, powinni porozumieć się co do podjęcia konkretnych środków umożliwiających sprawowanie prezydencji w cyklu półtorarocznym. Niezmiernie istotną zmianą, jaką wprowadzał Traktat z Lizbony było rozszerzenie zakresu wykorzystania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie, co podkreślało znaczenie metody wspólnotowej w pracach UE. Jednomyślność utrzymano w najważniejszych kwestiach m.in. w procedurze uchwalania wieloletnich ram finansowych i zagadnieniach związanych z WPZiB. System większości kwalifikowanej zaproponowany w traktacie konstytucyjnym, a wprowadzony dokumentem z Lizbony, zwiększał znaczenie krajów dysponujących największą liczbą mieszkańców, choć mechanizm dodatkowych konsultacji niwelował różnice między czwórką najsilniejszych (Niemcami, Francją, Włochami i Wielką Brytanią) a Polską i Hiszpanią, które utraciły większość swoich wpływów przypisanych im w traktacie nicejskim²⁴⁶. Należy jednak podkreślić, że mechanizm ów stanowił miecz obosieczny, umożliwił bowiem także największym państwom korzystanie z mniejszości blokującej²⁴⁷.

²⁴⁵ Szerzej na temat zmian w systemie prezydencji: J.J. Węc, *Nowy model prezydencji w Unii Europejskiej po zmianach zaproponowanych w traktacie lizbońskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 2, 2008, s. 43–54.

²⁴⁶ R. Baldwin, M. Widgren, *Council Voting in the Constitutional Treaty: Devil in the details*, CEPR Working Paper, 23.06.2004.

²⁴⁷ R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 350–355.

Zgodnie z zapisami art. 237 TFUE posiedzenia Rady miał zwoływać jej przewodniczący, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Komisji lub Rady, zaś jej prace miał według art. 240 przygotowywać komitet złożony ze stałych przedstawicieli rządów państw członkowskich. Radę wspomagać miał także Sekretariat Generalny. Rada uzyskiwała również prawo żądania od Komisji przeprowadzania analiz i przedstawiania propozycji umożliwiających realizację wspólnych celów (art. 241) oraz decydowania o uposażeniu, dodatkach i emeryturze przewodniczącego RE i KE, Wysokiego Przedstawiciela Unii, komisarzy, prezesów, członków i sekretarzy Trybunału Sprawiedliwości i sekretarza generalnego Rady.

Kształt i zadania Komisji Europejskiej regulował art. 17 TUE. Zapisano w nim, iż wspiera ona ogólne interesy UE oraz podejmuje konkretne inicjatywy w celu ich realizacji, kontroluje stosowanie prawa i przestrzeganie zapisów traktatowych, wykonuje budżet, zarządza poszczególnymi programami i koordynuje, wykonuje i zarządza polityką Unii, reprezentuje Unię w stosunkach zewnętrznych, za wyjątkiem kompetencji WPZiB lub innych polityk przewidzianych w aktach prawnych UE. Komisja wyposażona została w prawo sporządzania wniosków, na podstawie których przyjmowane są akty prawodawcze. Artykuł regulował skład Komisji, co do którego przewidziano, że od momentu implementacji zapisów traktatowych do dnia 31 października 2014 roku w skład KE wchodzić będzie po jednym reprezentancie każdego kraju członkowskiego, w tym przewodniczący i Wysoki Przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który sprawować będzie jednocześnie funkcję jej wiceprzewodniczącego. Natomiast od 1 listopada 2014 roku w skład KE wchodzić będzie taka liczba Komisarzy, łącznie z jej przewodniczącym i Wysokim Przedstawicielem, która odpowiadać będzie 2/3 liczby państw członkowskich, jednak Rada Europejska, podejmując jednomyślną decyzję, może zmienić liczbę członków Komisji. Komisarze wybierani będą na zasadzie rotacji odzwierciedlającej równość geograficzną i demograficzną poszczególnych krajów członkowskich (rozwiniecie tej zasady znalazło się w art. 244 TFUE). Kadencja Komisji została określona na pięć lat, a wszyscy jej członkowie mieli być niezależni od rządów swoich państw. Artykuł przedstawiał funkcje przewodniczącego, do których zaliczono określanie wytycznych, według których pracuje Komisja, decydowanie o wewnętrznej organizacji KE umożliwiającej skuteczność i kolegialność jej działań oraz mianowanie wiceprzewodniczących, prócz Wysokiego

Przedstawiciela (choć za zgodą przewodniczącego Komisji Rada Europejska mianuje Wysokiego Przedstawiciela i na jego żądanie Rada Europejskiej może go odwołać, art. 17 i 18 TUE). Zgodnie z funkcjami, jakie postawiono przed Parlamentem Europejskim, to jego deputowani (po wcześniejszym przedstawieniu kandydatury przez Radę Europejską) zostali zobowiązani do dokonywania wyboru przewodniczącego Komisji w głosowaniu większościowym. Pozostali członkowie Komisji mieli być wybierani na podstawie propozycji państw członkowskich, a ich lista tworzona miała być przez Radę, po wcześniejszej konsultacji z wybranym już przewodniczącym. Parlament miał zatwierdzać wszystkich bez wyjątku członków Komisji, Rada zaś mianować całą Komisję. Zgodnie z zapisem traktatowym KE miała kolegialnie odpowiadać przed Parlamentem, a ten zyskał prawo uchwalania wotum nieufności wobec Komisji (art. 234 TFUE). W przypadku uchwalenia wotum nieufności, komisarze kolegialnie, w tym także Wysoki Przedstawiciel, zostali zobowiązani do rezygnacji ze swych funkcji.

Traktat Lizboński poszerzał uprawnienia tak samej Komisji, jak i jej przewodniczącego. Komisja, zyskując prawo do udziału w procedurze wielostronnego nadzoru (prawo przedstawienia „wczesnego ostrzeżenia” wobec kraju członkowskiego, który nie przestrzega ogólnych wytycznych Rady co do funkcjonowania polityki gospodarczej, art. 121 TFUE), unikania nadmiernego deficytu (prawo wystosowania formalnej propozycji do Rady, aby stwierdziła ona decyzję o wystąpieniu nadmiernego deficytu w państwie członkowskim, art. 126 TFUE) i do udziału w procesie uchwalania unijnego budżetu (prawo do opracowania projektu budżetu, art. 314 TFUE) w znaczącym stopniu otrzymała wzmocnienie swej pozycji. W przypadku uprawnień przewodniczącego poszerzono natomiast zakres jego kompetencji o kwestie powoływania i odwoływania Wysokiego Przedstawiciela oraz o uprawnienia w systemie powoływania składu Komisji.

W dalszej kolejności traktat koncentrował się na zagadnieniach związanych z zadaniami Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, a także z funkcjonowaniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów.

Traktat, który podpisano 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie, przyniósł rozwiązania zadowalające tak Francję, jak i Niemcy, wzmacniał bowiem instytucje współpracy międzyrządowej z jednej strony, i organy ponadnarodowe

z drugiej²⁴⁸. W ramach zwiększania kooperacji międzyrządowej zdecydowano o zmianie statusu, składu i kompetencji Rady Europejskiej oraz struktury i regulacji dotyczących przewodnictwa w Radzie. Aby utwierdzić współpracę ponadnarodową wzmocniono rolę Parlamentu, Komisji i Trybunału Sprawiedliwości, co miało mieć bezpośredni wpływ na umocnienie metody wspólnotowej w Unii²⁴⁹. To ostatnie rozwiązanie cieszyło szczególnie Republikę Federalną, która była orędowniczką rozwiązań ponadnarodowych. Jej interesom sprzyjało również wyposażenie Wysokiego Przedstawiciela w kompetencję inicjatywy prawodawczej. Faktem jest, że nowy traktat nie pozbawiony był także wad. Do najważniejszych należało utrzymanie specyfiki WPZiB a także współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Negatywnie można ocenić również zachowanie Euratomu jako samodzielnej organizacji międzynarodowej²⁵⁰.

Osiągnięcie, jakim było przyjęcie zapisów dokumentu lizbońskiego, stanowiło powód do dumy dla większości państw europejskich, choć nie wszystkie były z niego tak samo zadowolone. Duet Francji i Niemiec przyjął jednak jego zapisy z dużą satysfakcją, co podkreślano w trakcie spotkania przywódców obu państw w Paryżu na początku grudnia 2007 roku²⁵¹. Kanclerz Merkel nazwała traktat przełomowym i zapewniającym Unii sprawność w dalszym działaniu²⁵². Określiła go także mianem „podstawy dla Unii Europejskiej XXI wieku”, a jej opinię podzielał rząd i partie opozycyjne²⁵³. Berlin chwalił wprowadzenie formuły kwalifikowanej większości, co miało zapewnić sprawniejsze funkcjonowanie Unii we wszystkich aspektach, choć do najważniejszych

²⁴⁸ Kanclerz Angela Merkel, po zakończeniu negocjacji w gronie „Szerpów” i ustaleniu zapisów traktatu powiedziała „Zwycięzcy są dwaj: Europa tak samo jak państwa narodowe”. A. Graw, *Wegmarke für eine größere Handlungsfähigkeit Europas*, „Die Welt” z 13.12.2007.

²⁴⁹ J.J. Węc, *Reforma systemu instytucjonalnego...*, s. 65.

²⁵⁰ J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony...*, s. 6. Szerzej na temat postanowień Traktatu Lizbońskiego: Tenże, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008; tenże, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006; tenże, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.

²⁵¹ „Wir wollen kein zweites Europa schaffen”, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 07.12.2007.

²⁵² Merkel: *Dokument von „historischer Bedeutung”*, tamże z 12.12.2007.

²⁵³ A. Graw, *Wegmarke für eine größere...*

zaliczono wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz politykę bezpieczeństwa. Kamieniem milowym nazwano wprowadzenie zasady podwójnej większości, co Niemcom dawało 17,2% wspólnotowego prawa głosu (zgodnie z wcześniej obowiązującymi zapisami RFN miała 8,41% głosów) oraz utworzenie funkcji przewodniczącego Rady i Wysokiego Przedstawiciela, co miało zagwarantować spójność europejskiej polityki zagranicznej. Podkreślano także istotę takich rozwiązań jak zmniejszenie składu Komisji, wzmocnienie Parlamentu Europejskiego i nadanie większych kompetencji parlamentom krajowym, zwiększenie wpływu obywateli na proces ustawodawczy (przyznanie inicjatywy ustawodawczej przy zebraniu co najmniej 1 mln podpisów w danej sprawie) i możliwość wystąpienia państwa z Unii²⁵⁴.

Jakość, którą w politykę europejską i funkcjonowanie Unii 27 państw tchnął nowy traktat, chwalił także główny architekt eurokonstytucji Valéry Giscard d'Estaing, choć podkreślał, że Europa nie może zakończyć rozpoczętej kilka lat temu debaty i musi dążyć do stania się międzynarodowym mocarstwem. Były prezydent Francji stwierdził, że traktat opiera się na dziewięciu kluczowych elementach, które zawarte zostały kilka lat wcześniej w przygotowanym przez Konwent Europejski TKE, i do których zaliczyć należy wprowadzenie osobowości prawnej UE, stabilnego prezydenta zamiast sześciomiesięcznej prezydencji, Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, rozdzielenie kompetencji między państwami członkowskimi a Komisją Europejską, wprowadzenie procedury legislacyjnej, takiej jak w państwach demokratycznych z określeniem „ustawa” zamiast „dyrektywa”, umożliwienie kontroli realizacji zasady subsydiarności przez parlamenty krajowe, zmniejszenie liczby komisarzy, koncentrację inicjatywy ustawodawczej po stronie Komisji oraz wprowadzenie zasady podwójnej większości głosów²⁵⁵.

Traktat z Lizbony stanowić miał odpowiedź na bolączki nowej, obejmującej swym prawodawstwem niemalże 2/3 wszystkich państw Europy. Zakończył trwającą sześć lat dyskusję na temat koniecznych zmian i stał się symbolem przygotowywanego kilkanaście lat zjednoczenia kontynentu²⁵⁶.

²⁵⁴ H. Crolly, Ch.B. Schiltz, *Es ist vollbracht*, „Die Welt” z 14.12.2007.

²⁵⁵ V. Giscard d'Estaing, *Traktat według Giscarda d'Estaing*, „Gazeta Wyborcza” z 14.12.2007.

²⁵⁶ Por.: „*Neue Stufe im europäischen Abenteuer*”, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 13.12.2007.

Dokument miał ostatecznie rozstrzygnąć spory na temat statusu prawnego Unii, usprawnić system instytucjonalny, umożliwić dalsze rozszerzenie oraz wzmocnić równowagę organizacji²⁵⁷. Z drugiej strony, jego trwające wiele lat powstawanie, spory i dyskusje międzynarodowe doprowadziły do „emocjonalnego wypalenia”, które mogło przyczynić się do ograniczenia dysput politycznych prowadzonych w kolejnych latach i zmniejszenia zaangażowania polityków w realizację niedokończonych przecież wizji unii politycznej²⁵⁸. Kwestią najwyższego znaczenia stał się problem jego ratyfikacji we wszystkich 27 krajach członkowskich, bowiem brak zgody na jego zapisy w którymkolwiek z nich doprowadziłby do fiaska prowadzonych od kilku lat intensywnych prac nad reformą wspólnoty i oznaczałby porażkę idei promowanych przez Unię. Problem był tym poważniejszy, że ocena dokumentu przez polityków często nie szła w parze z zadowoleniem społecznym. Traktat, określony mianem aktu napisanego przez technokratów dla technokratów, nie dawał bowiem odpowiedzi na najbardziej palące społecznie pytanie – gdzie są granice Unii Europejskiej? Przyniósł także niewiele jeśli chodzi o europejskie poczucie wspólnoty²⁵⁹. Mimo to w kolejnych miesiącach rozpoczął się proces przyjmowania przez państwa jego zapisów.

Sposób ratyfikacji był dowolny, a kraje członkowskie same podejmowały decyzję, czy przyjąć Traktat Lizboński za pomocą głosowania parlamentarnego, czy też rozstrzygnięcie to oddać w ręce obywateli. Jedynym państwem, które nie miało podobnego wyboru była Irlandia, której konstytucja przewiduje wyłącznie drogę referendum narodowego. I jako jedyna Irlandia przeprowadziła głosowanie powszechne 12 czerwca 2008 roku. W jego wyniku treść dokumentu lizbońskiego została odrzucona przez 53% mieszkańców, co wywołało konsternację na europejskich salonach politycznych, szczególnie Paryża i Berlina²⁶⁰. Sam przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso przyznał zaś,

²⁵⁷ L. Kühnhart, *Die zweite Begründung der europäischen Integration*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 18, 2010, s. 3.

²⁵⁸ T. Hoffmann, *Kontrowersje wokół Traktatu lizbońskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 3, 2009, s. 267. Szerzej na temat funkcjonowania UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w zeszycie: *Europa nach Lissabon*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 18, 2010.

²⁵⁹ Ch.B. Schiltz, *Die Probleme kommen erst noch*, „Die Welt” z 13.12.2007.

²⁶⁰ M. Szymaniak, A. Słojewska, J. Lorenz, *Koniec snu o traktacie*, „Rzeczpospolita” z 14.06.2008.

że Europa „nie ma planu B” dla odrzuconego traktatu²⁶¹. Niemniej w powtórny głosowaniu zorganizowanym 2 października 2009 roku, 67% obywateli *Éire* dało „zielone światło” traktatowi reformującemu²⁶².

We Francji i Niemczech trudności z ratyfikacją były niewielkie, choć pojawiły się zastrzeżenia. Przyjęcie nowego traktatu obligowało V Republikę do wprowadzenia zmian w jej ustawie zasadniczej, podobnie jak miało to miejsce w odniesieniu do Traktatu Konstytucyjnego. Zgodnie z decyzją podjętą 4 lutego 2008 roku przez deputowanych i senatorów zgromadzonych na specjalnie z tej okazji zorganizowanym posiedzeniu w Wersalu, w tytule XV konstytucji francuskiej dodano zapis, iż państwo to może być członkiem Unii Europejskiej zgodnie z warunkami przewidywanymi przez Traktat z Lizbony modyfikujący Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o Wspólnocie Europejskiej²⁶³.

6 lutego 2008 roku na temat zapisów traktatu dyskutowali członkowie rządu. Podczas spotkania minister spraw zagranicznych Bernard Kouchner apelował do członków obu izb parlamentu „Traktat, który proszę abyście przyjęli, zasługuje na aprobatę za jego słuszną wartość: jako element ważny dla konstruowania europejskiego ideału”²⁶⁴. Wezwanie szefa *Quai d’Orsay* było tym ważniejsze, że część polityków Partii Socjalistycznej domagała się przeprowadzenia referendum narodowego. Projekt upadł jednak ze względu na odrzucenie go przez centroprawicową UMP²⁶⁵.

Dzień później, 7 lutego 2008 roku, obie izby francuskiego parlamentu wyraziły zgodę na Traktat Lizboński. 336 członków Zgromadzenia Narodowego i 265 przedstawicieli Senatu głosowało za przyjęciem dokumentu. Swoje poparcie wyrazili politycy UMP, związani z nimi przedstawiciele Nowego Centrum,

²⁶¹ Barroso: *Nie ma planu B, jeśli Irlandczycy odrzucą traktat*, strona internetowa dziennika „Gazeta Wyborcza”: <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5128616.html> (dostęp z dnia: 20.02.2014).

²⁶² W. Lorenz, *Irlandzkie „tak” dla traktatu*, „Rzeczpospolita” z 05.10.2009.

²⁶³ P. Roger, *Le Congrès de Versailles, avant-dernière étape de la ratification du traité de Lisbonne*, „Le Monde” z 03.02.2008; tenże, *La révision constitutionnelle adoptée en congrès par 540 voix contre 181*, tamże z 06.02.2008.

²⁶⁴ *Traité de Lisbonne: les députés ont voté le projet de loi*, strona internetowa dziennika „Le Monde”: http://www.lemonde.fr/politique/article/2008/02/07/traite-de-lisbonne-examen-au-pas-de-charge-a-l-assemblee-du-projet-de-loi_1008489_823448.html (dostęp z dnia: 20.02.2014).

²⁶⁵ *Dernier baroud du PS avant la ratification du traité de Lisbonne jeudi*, „Le Monde” z 08.02.2008.

a także większa część socjalistów, choć grupa zgromadzona wokół byłego socjalistycznego premiera Laurenta Fabiusa, podobnie jak deputowani Zielonych, odmówiła wzięcia udziału w głosowaniu. Komuniści i niewielka grupa socjalistów głosowała przeciwko²⁶⁶.

13 lutego 2008 roku swój podpis pod dokumentem złożył prezydent Nicolas Sarkozy, a 14 lutego dokument został opublikowany w „Journal Officiel”. Na kilka dni przed tym wydarzeniem francuski przywódca wygłosił orędzie do narodu, w którym tłumaczył znaczenie nowego dokumentu i rolę, jaką w zreformowanej Unii odgrywać będzie V Republika²⁶⁷.

Akceptacja zapisów traktatu reformującego we Francji satysfakcjonowała przywódców Unii. Szef Komisji Europejskiej podkreślił, iż decyzja polityków jest wyrazem chęci reformy europejskich instytucji celem stworzenia bardziej wydajnej i przejrzystej Unii. Barroso przyznał również, iż Francja w ten sposób potwierdza swoje ambicje do przewodzenia Europie i wyraża swe nadzieje, iż UE sprosta wyzwaniom globalizacji XXI wieku. Podobną opinię prezentowali politycy francuscy, zadowoleni, iż tym razem państwo nad Sekwaną jako jedno z pierwszych ratyfikowało akt konstytucyjny i, przynajmniej częściowo, zrehabilitowało się po porażce referendalnej z 2005 roku²⁶⁸.

W Republice Federalnej głosowanie parlamentarne odbyło się dwa miesiące później. 24 kwietnia 2008 roku *Bundestag* znaczącą większością głosów (515 posłów głosowało za) opowiedział się za przyjęciem Traktatu Lizbońskiego. Do jego zwolenników należeli zarówno członkowie CDU/CSU, jak i SPD oraz FDP. Przeciwnych ratyfikacji było 49 członków partii postkomunistycznej, 7 deputowanych chadeckich i 2 posłów niezrzeszonych. Przywódca eurosceptycznej *Die Linke*, Lothar Bisky, domagał się przeprowadzenia referendum nad dokumentem, który jego zdaniem stanowił kopię odrzuconego w 2005 roku Traktatu Konstytucyjnego. Akceptacja izby niższej została natychmiast skomentowana przez kanclerz Merkel. Szefowa niemieckiego

²⁶⁶ Tamże.

²⁶⁷ „La France est de retour en Europe”. *L'intégralité de l'allocution du président de la République, dimanche 10 février 2008*, strona internetowa dziennika „Le Monde”: http://www.lemonde.fr/politique/article/2008/02/10/la-france-est-de-retour-en-europe_1009672_823448.html (dostęp z dnia: 20.02.2014).

²⁶⁸ *Green Light for a Closer Europe. French Lawmakers Ratify New EU-Treaty*, strona internetowa Spiegel-Online International: <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,534027,00.html> (dostęp z dnia: 21.02.2014).

rządu stwierdziła „jeśli ten traktat wejdzie w życie, Unia Europejską będzie stać na stabilnych nogach”²⁶⁹.

Kolejne głosowanie, w *Bundesratie*, odbyło się 23 maja 2008 roku. Jedynie burmistrz Berlina, socjaldemokrata Klaus Wowereit, wstrzymał się od głosu, co było spowodowane konfliktem toczącym się między stołeczną SPD a jej odrzucającym traktat koalicjantem *Die Linke*²⁷⁰. Pozostałe 15 landów głosowało na „tak” dla zapisów dokumentu²⁷¹.

Jednak droga do ratyfikacji nie była zakończona bowiem polityk bawarskiej CSU Peter Gauweiler odwołał się do Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe, uznając, że dokument jest niedemokratyczny i przyczyni się do zniwelowania znaczenia parlamentów krajowych²⁷². W styczniu 2009 roku zarzuty wobec rządu w sprawie ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego przedstawili natomiast były szef dyrekcji koncernu Thyssen AG Dieter Spethmann, były poseł do Parlamentu Europejskiego Franz Ludwig graf Stauffenberg, profesor prawa Markus Kerber oraz specjalista ds. gospodarczych Joachim Starbatty. Ich skarga złożona do Trybunału Konstytucyjnego zawierała argument, iż przyjęcie dokumentu reformującego działanie UE przez gabinet federalny w rzeczywistości doprowadzi do złamania przez niego konstytucji, bowiem przyczyni się do zagrożenia stabilności finansowej. Twierdzili, że w ramach Unii wciąż naruszane są przepisy Paktu Stabilności i Wzrostu, a instytucje nie mają jasnego podziału kompetencji²⁷³.

Obie skargi znacznie przedłużyły czas ratyfikacji, bowiem musiały zostać rozpatrzone oddzielnie. Ostatecznie jednak Trybunał Konstytucyjny wydał 30 czerwca 2009 roku wyrok, iż zapisy Traktatu z Lizbony są zgodne z niemiecką ustawą zasadniczą. Niemniej sędziowie zastrzegli, że zanim akt zostanie ratyfikowany, należy dokonać istotnych zmian w prawie, które zwiększą wpływ niemieckiego parlamentu na kształtowanie regulacji w ramach Unii

²⁶⁹ Angela Merkel sieht die EU auf sicheren Beinen, „Die Welt” z 26.04.2008.

²⁷⁰ J. Anker, J. Fahrn, *Europa-Vertrag treibt Keil in Berliner Regierungskoalition*, tamże z 22.05.2008.

²⁷¹ P. Jendroszczyk, *Postkomuniści chcą więcej NRD w RFN*, „Rzeczpospolita” z 24.05.2008.

²⁷² J. Fahrn, *Bundesrat: Die rot-rote Koalition pokert um den EU-Vertrag*, „Die Welt” z 22.05.2009.

²⁷³ *Bundesverfassungsgericht: Karlsruhe verhandelt zwei Tage über Lissabon-Vertrag*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 17.01.2009.

Europejskiej²⁷⁴. Werdykt oznaczał, że prezydent Horst Köhler, mimo aprobaty dokumentu, nie mógł podpisać ustawy ratyfikacyjnej w sprawie traktatu do momentu wprowadzenia zmiany przewidzianej ustawowo procedury wyrażania zgody przez deputowanych wobec unijnych aktów prawnych²⁷⁵. Nowelizacja w tej sprawie miała zostać uchwalona 27 sierpnia 2009 roku²⁷⁶. Ostatecznie *Bundestag* przyjął wymagane zmiany 8 września 2009 roku, choć nie bez problemów, bowiem lider CSU, Horst Seehofer, zażądał wprowadzenia dodatkowych regulacji, w tym obowiązku przeprowadzania referendum w sprawach istotnych dla UE i kontroli unijnego prawodawstwa przez Federalny Trybunał Konstytucyjny²⁷⁷. Mimo trudności, prawo zostało znowelizowane, a 18 września 2009 roku zgodę na nowe przepisy wydał *Bundesrat*. 23 września 2009 roku ustawę nowelizującą niemieckie prawodawstwo podpisał prezydent Köhler i dwa dni później złożył swój podpis pod traktatem²⁷⁸.

Przyjęcie zapisów przez najważniejszych europejskich graczy – Francję i Niemcy – stanowiło istotny krok na drodze do implementacji Traktatu z Lizbony, a dzięki zgodzie pozostałych państw członkowskich, w tym Irlandii podczas powtórnego głosowania na jesieni 2009 roku, dokument mógł ostatecznie wejść w życie 1 grudnia 2009 roku.

²⁷⁴ W. Lorenz, *Niemcy: tak dla traktatu*, „Rzeczpospolita” z 01.07.2009. Szerzej: P.-Ch. Müller-Graff, *Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen*, „Integration”, nr 4, 2009, s. 331–360.

²⁷⁵ M.J. Tomaszuk, *Proces ratyfikacji Traktatu lizbońskiego – casus Irlandii*, RFN, *Polski, Czech i Wielkiej Brytanii*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 3, 2009, s. 284.

²⁷⁶ P. Jendroszczyk, *Lizbona przeszła niemiecki test*, „Rzeczpospolita” z 01.07.2009.

²⁷⁷ S. Fischer, *Bundestag macht Weg für EU-Vertrag frei*, „Der Spiegel” z 08.09.2009.

²⁷⁸ Köhler macht Weg frei für EU-Vertrag von Lissabon, „Die Welt” z 24.09.2009.

ROZDZIAŁ VII

WSCHODNIE ROZSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ

W POLITYCE FRANCJI I NIEMIEC

1. Od umowy handlowej do układów stowarzyszeniowych

Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku przyniósł całkowitą zmianę w europejskiej polityce. Upadek komunizmu i likwidacja systemu zależności państw Europy Środkowej i Wschodniej od Związku Radzieckiego spowodowały powstanie luki politycznej i ekonomicznej na tym obszarze. Koniec zimnej wojny oznaczał, iż należało ją jak najszybciej wypełnić. Kierunek wschodni został więc zastąpiony zwrotem na Zachód. Zmiana politycznego azymutu wiązała się jednak z licznymi problemami w dziedzinie ekonomicznej i bezpieczeństwa. Rozpad Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej po ponad czterdziestu latach działalności w czerwcu 1991 roku i rozwiązanie istniejącego od 1955 roku Układu Warszawskiego, które nastąpiło ostatecznie w lipcu 1991 roku, spowodowały, że przestał funkcjonować system bezpieczeństwa chroniący kraje satelickie ZSRR, a gospodarka musiała zostać całkowicie przeorientowana. „Droga do Europy”, oznaczająca wprowadzenie wolnego rynku i pluralizmu politycznego, wiązała się z destabilizacją społeczną i polityczną, której przewyższenie okazało się wyzwaniem tak dla samych państw Europy Środkowo-Wschodniej, jak i dla ich nowych partnerów na Zachodzie.

Kraje Starej Europy przyglądały się zmianom z dużym zainteresowaniem. Ich największym zwolennikiem spośród państw członkowskich Wspólnot Europejskich była Republika Federalna, którą w krótkim czasie państwa dawnego obozu sowieckiego zaczęły traktować jako głównego „advokata” współpracy z Zachodem ze względu na odpowiedzialność, jaką przypisywano jej za tragiczną historię pierwszej połowy XX wieku oraz ogrom krzywd wyrządzonych na terenach na wschód od Odry¹. Rząd niemiecki został więc promotorem wschodnioeuropejskich aspiracji do stowarzyszenia, a w przyszłości także członkostwa we Wspólnocie². Niemniej dla samych Niemiec zaangażowanie

¹ A. Hudalla, A. Pradetto, *Desintegration durch Integration? Dilemmata der Osterweiterung der Europäischen Union und die Europapolitik der Regierung Schröder*, „Studien zur Internationalen Politik”, nr 2, 1999, s. 12.

² B. Koszel, *Niemcy w roli advokata Europy Środkowej w Unii Europejskiej*, „Europa Wschodu i Zachodu”, nr 2, Poznań 1998, s. 121–126.

w proces integracji byłego bloku socjalistycznego stanowiło olbrzymie wyzwanie, tym bardziej, że same borykały się z problemami wynikającymi ze zjednoczenia³. Mimo to chęć ustabilizowania sytuacji międzynarodowej, przede wszystkim w Polsce, wydawała się istotniejsza niż wskaźniki ekonomiczne oceniające koszty integracji⁴.

W niespełna trzy tygodnie po upadku muru berlińskiego, 28 listopada 1989 roku, kanclerz Helmut Kohl przedstawił w niemieckim *Bundestagu* dziesięciopunktowy plan zjednoczenia dwóch państw niemieckich i całego kontynentu. W słynnym przemówieniu zatytułowanym *Plan stopniowego przezwyciężenia podziału Niemiec i Europy* szef rządu federalnego stwierdził w punkcie 7, iż Wspólnota Europejska „nie może kończyć się na Łbie i powinna być rozszerzona na Wschód”⁵. Stwierdzenie to stało się symbolem gotowości Bonn do poszerzenia WE, choć do pełnego zaangażowania doszło dopiero na przełomie lat 1990/1991, a więc po zjednoczeniu obu państw niemieckich. Jednak już 3 października 1990 roku, w dniu gdy dwie rozdzielone przez dziesięciolecia republiki niemieckie na powrót stawały się jednością, prezydent federalny podkreślał zasługi, jakie dla upadku komunizmu wniosły państwa na wschód i południe od Odry. Richard von Weizsäcker powiedział wówczas „Nasze podziękowania należą się ruchom obywatelskim na Węgrzech, w Polsce i w Czechosłowacji. Ludzie w Warszawie, Budapeszcie i Pradze dali przykład. Utorowali drogę do wewnętrznej wolności w NRD, którą rozumieli jako część składową wspólnego historycznego procesu”⁶.

Wydarzenia, jakie miały miejsce w regionie środkowoeuropejskim pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku nie pozostawiły obojętnymi także polityków V Republiki⁷. Prezydent François Mitterrand występując przed parlamentem

³ Szerzej: B. Koszel, *Mittelosteuropa im politischen Denken des vereinigten Deutschlands*, [w:] C. Trosiak, T. Wallas (Hrsg.) *Die Idee des vereinigten Europas in der deutschen und polnischen Perspektive*, Poznań–Ślubice 2002, s. 7–16.

⁴ Niemieckie zainteresowanie integracją Polski ze Wspólnotą miało podstawy niemalże wyłącznie polityczne, bowiem atrakcyjność ekonomiczna RP była niewielka. P. Kalka, *RFN a rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód*, „Przegląd Zachodni”, nr 4, 2000, s. 50. Por.: J. Volz, *Proces zjednoczenia Niemiec jako stymulator integracji ogólnoeuropejskiej*, „Przegląd Zachodni”, nr 1, 1992, s. 49.

⁵ „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung”, nr 134, 1989, s. 1148.

⁶ Tamże z 05.10.1990, s. 118.

⁷ B. Majza, *La France et l'élargissement de l'Union européenne à l'Europe Médiane, Balkanique et du Sud-Est*, „Annuaire français de relations internationales”, nr 3,

Czechosłowacji we wrześniu 1990 roku stwierdził „Dla naszego kontynentu zaczęła się nowa era w 1989 roku: w Europie Centralnej i Wschodniej ludzie dokonali największej rewolucji jaką znamy od Rewolucji Francuskiej 1789 roku”⁸. W krótkim czasie Francuzi zaczęli powoływać się także na tradycyjną przyjaźń z zamieszkującymi te obszary narodami. Mimo to nie udawało im się uzyskać tak wysokiego poziomu porozumienia, jak Niemcom⁹.

W nowej sytuacji geopolitycznej Francja zaczęła obawiać się mogących spełnić się scenariuszy. Jej lęk wywoływał jednak nie tyle upadek komunizmu, co przede wszystkim zjednoczenie Niemiec. Republika Francuska przewidywała, iż Niemcy albo zdecydują się na wybór tzw. własnej drogi i zrezygnują z udziału w integracji europejskiej, lub zaangażują się w rozwój kontynentu, ale bez kooperacji z Paryżem. Dyplomaci nad Sekwaną sądzili, iż nowe, silne politycznie i gospodarczo Niemcy, będą chciały stać się mocarstwem europejskim, które przewodzić będzie pracom EWG i decydować o kierunkach jej rozwoju. To zaś mogło rodzić obawy o przeniesieniu środka ciężkości Wspólnot ze stolicy Francji do Bonn. Dlatego też na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku administracja paryska postanowiła skoncentrować się na maksymalnym zaangażowaniu Niemiec w proces integracji europejskiej. Najważniejszym zadaniem było utrzymanie dwugłowego przywództwa, a sposobem na osiągnięcie celu miała stać się m.in. realizacja unii walutowej i Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz ściśle powiązanie krajów Dwunastki i opracowanie spójnego systemu współpracy.

Francja także doskonale zdawała sobie sprawę ze znaczenia, jakie niemiecka dyplomacja przywiązywała do regionu EŚW. Nie chcąc zaś rezygnować z możliwości współpracy z Niemcami w tej dziedzinie, postanowiła nawiązać partnerskie kontakty z krajami dawnego obozu socjalistycznego. Paryskie elity były bowiem świadome, że ich niewielka koncentracja na wschodnim rozszerzeniu wzmocni rolę zjednoczonej RFN w tym regionie, a tego należało ze wszech miar uniknąć¹⁰. Z drugiej strony Francuzi chcieli utrzymać własne zaangażowanie

2002, s. 449.

⁸ J.-C. Romer, T. Schreiber, *La France et l'Europe central*, „Politique étrangère”, nr 4, 1995/1996, s. 921.

⁹ I. Kolboom, *Die Vertreibung der Dämonen: Frankreich und das vereinte Deutschland*, „Europa-Archiv”, nr 15–16, 1991, s. 470475.

¹⁰ F. Deloche, *La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne*, „Les Études du CERI”, nr 46, 1998, s. 11.

na rzecz krajów basenu Morza Śródziemnego¹¹. V Republice nie chodziło jednak wyłącznie o interesy gospodarcze – w ten sposób chciała uświadomić Niemcom swe polityczne znaczenie posługując się zgrabnym mottem „Co znaczy dla Niemiec Wschód, dla Francji znaczy Południe”¹².

Niemcy rozumieli francuskie obawy, a jednocześnie – wbrew przypuszczeniom Paryża – nie zamierzali rezygnować z integracji europejskiej, wchodzić na ścieżkę nacjonalizmu lub angażować się wyłącznie w sprawy Europy Środkowej i Wschodniej. Choć część politologów uważała, że różne postrzeganie kwestii *Osterweiterung* i roli RFN w tym obszarze może doprowadzić wręcz do załamania francusko-niemieckiego motoru współpracy¹³. Okazało się jednak, że oba państwa postanowiły kontynuować dwustronną kooperację także w tej dziedzinie, mimo iż nie należała ona do najłatwiejszych.

Istotnym elementem warunkującym współpracę Francji i Niemiec z państwami postsowieckimi było podpisanie traktatów regulujących stosunki dyplomatyczne i gospodarcze. Bilateralne umowy zostały zawarte na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. 14 listopada 1990 roku Polska i zjednoczona już RFN parafowały dokument potwierdzający ich wspólną granicę, a 17 czerwca 1991 roku podpisały „Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” przewidujący m.in. że tak Wspólnoty Europejskie, jak i ich państwa członkowskie będą

¹¹ Szczególnie widoczne stało się francuskie zaangażowanie na rzecz unii śródziemnomorskiej w trakcie jej prezydencji w UE w pierwszej połowie 1995 roku, podczas szczytu w Cannes. Jej inicjatywę utrzymała także sprawująca przewodnictwo w kolejnym półroczu Hiszpania, która w listopadzie 1995 roku zorganizowała konferencję śródziemnomorską w Barcelonie oraz szczyt UE w Madrycie, podczas którego stworzono pierwsze ramy partnerstwa Europy i krajów śródziemnomorskich. *Europäischer Rat in Madrid. Schlußfolgerungen des Vorsitzes*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 30.01.1996, s. 61–104; S. Parzymies, *Procesy adaptacji mocarstwowej roli Francji*, [w:] B. Mrozek, S. Bieleń (red.), *Nowe role mocarstw*, Warszawa 1996, s. 83–84; Z. Waligóra, *Rola Unii Europejskiej i UZE w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] E. Cziomer (red.), *NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Kraków 1999, s. 105–107.

¹² A. Hudalla, A. Pradetto, *Desintegration durch Integration?...*, s. 13.

¹³ G. Hellmann, *Eine Flucht nach vorne ohne Ende? Die deutsch-französische Achse und die Vertiefung der europäischen Integration*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 30, 1995, s. 26.

wspierać polskie aspiracje do akcesji, a RFN będzie pomagać Polsce na drodze do przystąpienia¹⁴. 6 lutego 1992 roku podobną umowę Bonn zawarło z Budapesztem. „Układ o przyjaźni i partnerstwie w Europie” przewidywał wsparcie ambicji członkowskich po zrealizowaniu przez Węgry przedakcesyjnych warunków gospodarczych i społecznych. 27 lutego 1992 roku natomiast RFN podpisała umowę dobrosąsiedzką z Czecho-Słowacją, w której powtórzono niemieckie zaangażowanie w proces zjednoczenia europejskiego¹⁵.

Podobne porozumienia zawierała również Francja. W dniu 9 kwietnia 1991 roku paraflowano „Traktat o Przyjaźni i Solidarności” między Polską a Republiką Francuską, w którym oba kraje zobowiązały się do umacniania porozumienia, solidarności i przyjaźni między narodami oraz budowy Europy pokojowej i solidarnej¹⁶. 1 października 1991 roku analogiczną umowę podpisano z Czecho-Słowacją. Dokument przewidywał, że V Republika zaangażuje się w zbliżenie Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i Wspólnot Europejskich oraz, że wspierać będzie wszelkie starania państwa nad Wełtawą do integracji w ramach WE¹⁷. Natomiast z Węgrami stosowny dokument został podpisany 11 września 1991 roku¹⁸.

Jednak współpraca Polski, Czecho-Słowacji i Węgier z krajami członkowskimi Wspólnot Europejskich zaczęła się już w latach osiemdziesiątych XX wieku. Wówczas to bowiem podpisano pierwsze umowy o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych między krajami obozu socjalistycznego a Europejską Wspólnotą Gospodarczą. W latach 1988/1989 podpisywano natomiast umowy o handlu i współpracy gospodarczej, co miało wpływ na zmianę sytuacji ekonomicznej krajów – stopniowo zmniejszały się obroty handlowe w ramach RWPg, a zwiększała się wymiana z państwami należącymi do WE.

¹⁴ *Die deutsch-polnischen Verträge vom 14.11.1990 und 17.06.1991. Traktaty polsko-niemieckie z 14.11.1990 r. i 17.06.1991 r.*, Publikacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RFN we współpracy z ambasadą RP w Kolonii, s. 12–17.

¹⁵ „Europa-Archiv”, Folge 10, 1992, s. D 377–395.

¹⁶ *Traktat o przyjaźni i solidarności między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Francuską*, „Dziennik Ustaw” z 1992, nr 81, poz. 415.

¹⁷ *France and Czechoslovakia. Treaty of understanding and friendship. Signed in Paris on 1 October 1991*, United Nations – Treaty Series, Vol. 1699, nr 29400.

¹⁸ *France and Hungary. Treaty of friendship and cooperation. Signed in Paris on 11 September 1991*, United Nations – Treaty Series, Vol. 1721, nr 1–29992.

Szczególnie duży rozkwit przeżywał import dóbr konsumpcyjnych z Europy Zachodniej, co wiązało się z faktem otwarcia granic krajów postkomunistycznych oraz dużym zapotrzebowaniem społeczeństwa na zachodnie produkty. Umowy handlowe, jakie w tym czasie podpisywano, zawierały Klauzule Największego Uprzywilejowania (KNU) dotyczące ceł, przepisów o eksporcie i imporcie towarów oraz innych narzędzi służących ochronie własnego rynku wobec krajów trzecich, a także zarządzenia o stopniowym zmniejszaniu barier handlowych¹⁹.

Współpraca między RWPG a WE zyskała także wsparcie całej Dwunastki – podczas szczytu Rady Europejskiej w Strasbourgu w dniach 8–9 grudnia 1989 roku zdecydowano o nawiązaniu kooperacji pomiędzy WE a krajami obozu socjalistycznego oraz o powołaniu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, którego zadaniem miało stać się wspieranie rozwoju sektora prywatnego w krajach dążących do wprowadzenia demokracji, pluralizmu politycznego oraz gospodarki rynkowej, oraz wspomaganie transformacji ustrojowej i koordynowanie zmian strukturalnych²⁰. Inicjatywa powołania EBOR zaprezentowana została przez prezydenta François Mitterranda, który w trakcie swojego wystąpienia przed Parlamentem Europejskim 25 października 1989 roku skrytykował jałtański podział kontynentu oraz odniósł się do wydarzeń zachodzących w krajach Europy Środkowej i Wschodniej²¹. Projekt powołania banku został szczegółowo omówiony dzień wcześniej z kanclerzem Helmutem Kohlem, z którym francuski przywódca spotkał się w Paryżu w celu przedyskutowania najważniejszych spraw przed zbliżającym się szczytem europejskim w Strasbourgu²². Wkrótce idea francuskiego prezydenta zyskała akceptację pozostałych państw członkowskich WE i 29 maja 1990 roku w stolicy V Republiki nastąpiło uroczyste podpisanie porozumienia powołującego EBOR. Bank rozpoczął

¹⁹ W. Bąba, *Specyfika wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 701, 2006, s. 28.

²⁰ *The European Council, Strasbourg 8–9 December 1989*, „Bulletin of the European Communities”, nr 12, 1989, s. 8–18.

²¹ *Discours de François Mitterrand devant le Parlement européen*, „Journal officiel des Communautés européennes” z 25.10.1989, s. 161–163. Por.: B. Thierry, *Le discours de M. Mitterrand devant le Parlement de Strasbourg. La droite française a réagi en ordre dispersé*, „Le Monde” z 27.10.1989.

²² T. Claire, *De Valladolid à Strasbourg. M. Mitterrand réaffirme les responsabilités de la CEE face à la crise des pays de l'Est*, „Le Monde” z 26.10.1989.

swoją pracę niespełna rok później²³. Inicjatywa Mitterranda od początku zyskała bardzo przychylne przyjęcie w Bonn, ponieważ oznaczała, iż francusko-niemiecki motor razem będzie się angażować w proces jednoczenia kontynentu. Oba państwa postanowiły również wspólnie pracować nad przekształcaniem zawartych w latach 1988/1989 umów dotyczących handlu i współpracy państw obozu socjalistycznego ze Wspólnotami w układy stowarzyszeniowe.

28 kwietnia 1990 roku podczas nadzwyczajnego spotkania szefów państw i rządów w Dublinie poświęconego zjednoczeniu Niemiec i sytuacji politycznej na kontynencie, podjęto decyzję o rozpoczęciu negocjacji stowarzyszeniowych z krajami byłego bloku wschodniego. Rada Europejska podkreśliła, że zakończą się one w momencie, gdy państwa chcące uzyskać status stowarzyszonych z WE wypełnią podstawowe warunki związane z utrzymaniem systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej. Podkreślono znaczenie już istniejącej współpracy handlowej oraz dalszej kooperacji w ramach G-24²⁴.

W tym samym czasie duet francusko-niemiecki starał się nawiązywać kontakty z krajami obozu socjalistycznego na własną rękę i żywo reagował na wydarzenia rozgrywające się w dawnych republikach sowieckich. 26 kwietnia 1990 roku Mitterrand i Kohl, podczas 55. szczytu francusko-niemieckiego w Paryżu, gdzie omawiano sprawę „szczególnie gorące” w ostatnich miesiącach, wystosowali wspólny list do prezydenta Litwy Vytautasa Landsbergisa, w którym wyrazili swe poparcie dla dążenia tego państwa do niepodległości²⁵. Była to odpowiedź na ogłoszenie suwerenności przez Litwę 11 marca 1990 roku i reakcję Związku Radzieckiego, który wprowadził czołgi na ulice Wilna.

Francusko-niemieckie zainteresowanie krajami satelickimi ZSRR wynikało z chęci zabezpieczenia pokoju na kontynencie oraz otwarcia się na współpracę

²³ Podczas przemówienia inauguracyjnego wygłoszonego przez pomysłodawcę EBOR, François Mitterrand podkreślił znaczenie nowej instytucji oraz chwalił kraje Europy Środkowo-Wschodniej za ich zainteresowanie wdrażaniem demokratycznych wartości. *Discours du Président de la République à l'occasion de l'inauguration de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) (Londres, 15 avril 1991)*, „La politique étrangère de la France”, Mars-Avril 1991, s. 124–125.

²⁴ *Special Meeting of the European Council, Dublin 28 april 1990*, „Bulletin of the European Communities”, nr 4, 1990, s. 7–11.

²⁵ *Le texte du message franco-allemand*, „Le Monde” z 28.04.1990; *Le sommet franco-allemand. Des retrouvailles „particulièrement chaleureuses”*, tamże z 27.04.1990; *55ème sommet franco-allemand: Les principaux dossiers*, tamże z 26.04.1990.

z nowymi demokracjami. W początkowej fazie nie pozostawiano jednak złudzeń, że partnerami dla Paryża i Bonn są przede wszystkim Warszawa, Budapeszt i Praga. W pozostałych krajach transformacja znajdowała się jeszcze na niskim poziomie, a istnienie Związku Radzieckiego jedynie podtrzymywało obawy o powrocie do systemu komunistycznego. Mimo wszystko zdawano sobie sprawę, że integracja ze strukturami Zachodu może zagwarantować europejską stabilizację, a polityczne i gospodarcze koszty będą mniejsze niż ewentualny konflikt zbrojny. Zgodnie z opinią prezydenta RFN Romana Herzoga „Jeśli my nie ustabilizujemy Wschodu, to Wschód zdestabilizuje nas”²⁶ postanowiono wkroczyć na ścieżkę rozmów na temat kooperacji i ewentualnego członkostwa we Wspólnotach.

Zanim doszło jednak do podpisania układów stowarzyszeniowych z WE, trzy państwa Europy Środkowej, które reprezentowały podobny poziom gospodarczy i posiadały zbliżone aspiracje polityczne, postanowiły dokonać instytucjonalizacji trójstronnej współpracy. Stwierdzono, że zbieżność celów polityki zagranicznej Polski, Czecho-Słowacji i Węgier, podobieństwo doświadczeń historycznych, a także bliskość geograficzna umożliwiającą im stworzenie nowego związku regionalnego. Dlatego też podczas spotkania prezydentów Lecha Wałęsy i Václava Havla oraz premiera Józsefa Antalla 15 lutego 1991 roku w Wyszehradzie zdecydowano o stworzeniu nowej platformy kooperacji między państwami. W „Deklaracji Wyszehradzkiej”, jaką podpisali przywódcy, zdefiniowano najważniejsze cele, do których zaliczono integrację ze strukturami euroatlantyckimi oraz współpracę w zakresie polityki zagranicznej, gospodarczej, ochrony środowiska naturalnego, nauki i transportu. Współpraca w ramach Trójki Wyszehradzkiej (od 1 stycznia 1993 roku, po rozpadzie Czecho-Słowacji, zaś Czwórki, V4) doprowadziła następnie do podpisania 6 października 1991 roku między jej członkami „Deklaracji Krakowskiej”, w której zobowiązano się do szybkiego przyjęcia umów o wzajemnej liberalizacji handlu, co w konsekwencji doprowadziło do stworzenia 1 marca 1993 roku Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (*Central European Free Trade Agreement*, CEFTA)²⁷.

²⁶ R. Herzog, *Die Grundkoordinanten deutscher Außenpolitik*, „Internationale Politik”, nr 6, 1995, s. 7.

²⁷ Szerzej na temat działalności CEFTY w latach dziewięćdziesiątych XX wieku: A.B. Kisiel-Łowczyk, *CEFTA – Środkowoeuropejska Strefa Wolnego Handlu*, Gdańsk 1996.

W krótkim czasie trzy państwa podpisały umowy stowarzyszeniowe ze Wspólnotami Europejskimi. Wydarzenie to poprzedził okres rocznych rozmów, które podzielono na osiem rund negocjacyjnych. Do największych problemów, ze względu na opór tradycyjnych krajów rolniczych WE, zaliczono obrót tzw. produktami wrażliwymi – płodami rolnymi, węglem, stalą i wyrobami tekstylnymi²⁸, a także kwestię wprowadzenia zasady asymetrii, zgodnie z którą rynki europejskie miały zostać szybciej otwarte na produkty z Polski, Węgier i Czecho-Słowacji, niż ich własne rynki na produkty pochodzące z Dwunastki.

Porozumienia o stowarzyszeniu, które nazwano Układami Europejskimi, by nadać im szczególną rangę i odróżnić je od wcześniejszych umów stowarzyszeniowych podpisanych z Grecją, Turcją, Maltą i Cyprzem, sygnowano 16 grudnia 1991 roku. Przewidywały one powstanie dialogu politycznego, rozwój wzajemnej wymiany handlowej i stopniowe znoszenie barier celnych, umożliwienie udzielania Trójce Wyszehradzkiej pomocy finansowej i technicznej, określenie podstaw ich przyszłej integracji z WE oraz współpracę w wymiarze społeczno-kulturalnym. Podzielone na dziewięć części, preambułę, liczne załączniki, protokoły i deklaracje Układy zawierały także wspomnianą klauzulę o asymetrii w obrocie handlowym²⁹.

Wszystkie strony wyrażały zadowolenie z treści podpisanych dokumentów. Przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors i przewodniczący Rady Hans van den Broek podkreślali polityczne znaczenie umów jako symbolu poparcia dla procesu reform zapoczątkowanych w krajach Europy Środkowej. Natomiast reprezentanci Grupy Wyszehradzkiej uwydatniali znaczenie wypracowanych regulacji mając nadzieję, że będą one stanowić pierwszy etap na drodze do uzyskania pełnego członkostwa we Wspólnotach.

By założenia traktatów weszły w życie, Parlament Europejski oraz parlamenty wszystkich państw należących do WE i Trójki Wyszehradzkiej musiały zaaprobować ich zapisy. Ratyfikacja umów przez kraje członkowskie Wspólnot

²⁸ Por.: G. Bernatowicz, *Hiszpania, Portugalia i Grecja wobec poszerzenia UE*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 1998, s. 41–54.

²⁹ Tekst Układów Europejskich podpisanych z Polską i Węgrami: T. Läufer, *EG–Polen–Ungarn. Die Vertragstexte von Maastricht und die Europa-Abkommen*, Bonn 1993; E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Układ europejski i ocena jego działania*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001, s. 19.

następowała jednak dość powoli ze względu na perturbacje na rynkach finansowych spowodowane podniesieniem stóp procentowych przez niemiecki *Bundesbank* oraz przeciągający się proces przyjęcia zapisów Traktatu z Maastricht. By umożliwić państwom trójkąta współpracę z krajami Europy Zachodniej postanowiono więc, że na mocy tzw. Umów Przejściowych część handlowa Układów Europejskich wejdzie w życie wcześniej, 1 marca 1992 roku³⁰. W pozostałych punktach obowiązywały postanowienia umowy o handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej z 1989 roku. Ostatecznie całość zapisów Układów Europejskich weszła w życie w stosunku do Polski i Węgier 1 lutego 1994 roku, natomiast w stosunku do oddzielnie funkcjonujących już Czech i Słowacji 1 marca 1995 roku.

Ratyfikacja Układów Europejskich stanowiła wyraźny sygnał, iż kraje Starej Europy dążą do intensyfikacji współpracy z dawnymi członkami obozu socjalistycznego. Jednak każde z dwunastu państw kierowało się innymi pobudkami. Odmienne powody posiadały także Francja i Niemcy, których zaangażowanie w proces wschodniego *l'élargissement* było najsilniejsze. Niemcy, po przezwyciężeniu reżimu komunistycznego, uznały za swój cel priorytetowy doprowadzenie do rozszerzenia struktur integracji europejskiej na wschód, przy czym z niemieckiego punktu widzenia najbardziej doniosłe znaczenie dla budowy wspólnej Europy miałyby przystąpienie Polski do Unii Europejskiej³¹. Republika Francuska natomiast, w obliczu zjednoczenia dwóch państw niemieckich, odczuwała szczególną potrzebę nowego zdefiniowania stosunków francusko-niemieckich, także w oparciu o wyzwanie, jakim stało się możliwe w perspektywie kolejnej dekady poszerzenie. Na tych podstawach pojawiło się w obu państwach pragnienie połączenia wysiłków w zakresie tworzenia nowej jakości w polityce europejskiej.

Współpraca z krajami Grupy Wyszehradzkiej stanowiła priorytet w niemieckiej i francuskiej polityce wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej, jednak osią kooperacji miała stać się relacja z największym z krajów regionu – Polską. Stąd w połowie 1991 roku pojawił się projekt stworzenia oddzielnej platformy współpracy, łączącej Paryż, Bonn i Warszawę. Koncepcja trójstronnego

³⁰ „Dziennik Ustaw RP” z 28.02.1992, nr 17, poz. 69.

³¹ H. de Bresson, *Nowe Niemcy*, Warszawa 2003, s. 180–181. Por.: M.M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej (1990–2002)*, Toruń 2004, s. 115–123; S. Płóciennik, *Europejska integracja gospodarcza w polityce RFN (1949–2000)*, Wrocław 2004, s. 295–297.

współdziałania zainicjowana została na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych trzech państw – Rolanda Dumasa, Hansa-Dietricha Genschera i Krzysztofa Skubiszewskiego, które odbyło się w dniach 28–29 sierpnia 1991 roku w Weimarze, skąd wzięła się późniejsza nazwa trilateralnej współpracy. Wybór czasu i miejsca spotkania – w rocznicę urodzin Johanna Wolfganga Goethego, w ulubionym mieście wybitnego poety romantyzmu położonym niedaleko tragicznego dla historii Europy Buchenwaldu, nadawało mu wyjątkowej oprawy. Zgodnie z intencją założycieli, Trójkąt Weimarski miał stać się instrumentem służącym włączeniu Polski w nurt europejskiej polityki i integracji III Rzeczypospolitej ze strukturami euroatlantyckim³². Aby zadanie to mogło zostać zrealizowane, należało doprowadzić do pojednania zarówno państw, jak i ich społeczeństw. Dlatego też pierwsze spotkanie ministrów spraw zagranicznych poprzedziło zawarcie „Traktatu o Przyjaźni i Solidarności” pomiędzy Polską a Republiką Francuską oraz „Traktatu o Dobrym Sąsiedztwie i Przyjaznej Współpracy” między Polską a Niemcami.

Spotkanie ministrów spraw zagranicznych zakończyło się podpisaniem „Wspólnego oświadczenia ministrów spraw zagranicznych Francji, Polski i Niemiec w sprawie przyszłości Europy”, w którym przedstawiciele trzech krajów uznali, że wszystkie one ponoszą szczególną odpowiedzialność za budowę i kształt struktur sąsiedztwa³³. Podpisanie tego dokumentu stanowiło symboliczny gest powrotu Rzeczypospolitej do rodziny krajów europejskich i dawało jej poczucie szczególnego zakotwiczenia u boku państw, które stanowiły siłę napędową integracji europejskiej i to w momencie, kiedy istniał jeszcze Związek Radziecki a nieodwracalność zmian nie była jeszcze ogólnie przyjętą oczywistością.

32 Hans Dietrich Genscher opisał utworzenie Trójkąta Weimarskiego takimi słowami: „Naszym celem w roku 1991 było, za pomocą tego weimarskiego łuku, który połączył Francję, Niemcy i Polskę, otwarcie nowej europejskiej perspektywy. Naszym wspólnym pragnieniem było utworzenie Trójkąta Weimarskiego, w którym ani Francja, ani Niemcy nie miałyby politycznej przewagi. Chcieliśmy ponadto przyczynić się do lepszego poznania Polski, tak jak Niemcy i Francuzi poznali się dzięki wspólnym przedsięwzięciom”. Wywiad z ministrem Genscherem w Deutschlandfunk z 03.07.2006.

33 *Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Francji, Polski i Niemiec w sprawie przyszłości Europy*, „Zbiór Dokumentów PISM”, nr 2, 1992, s. 9–12. Por.: *Neue Demokratien an EG heranführen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 30.07.1991.

Punktem wyjścia dla idei budowania Trójkąta Weimarskiego było zrozumienie, że nie tylko możliwa, ale także konieczna jest współpraca trzech republik w zakresie przyszłego rozwoju Europy. Stworzeniu tej platformy towarzyszyło trójstronne pragnienie pojednania, które mogłoby dokonać się na kształt pojednania niemiecko-francuskiego. Jednak oprócz porozumienia i realizacji wspólnych interesów należało także rozwinąć kulturę rozmów, biorąc pod uwagę odmienność koncepcji i nie zawsze pokrywające się pomysły na europejską integrację. Regularne spotkania miały stać się szansą na umacnianie stosunków niemiecko-francusko-polskich mogących stać się w przyszłości motorem zjednoczonej Europy oraz na prezentowanie polskiego stanowiska w kluczowych dla Starego Kontynentu sprawach. Dla RP takie zaangażowanie *couple franco-allemand* było wyrazem szczególnego zainteresowania sprawami Europy Środkowo-Wschodniej i uznane zostało jako niezmiernie istotny element polskiej polityki zagranicznej. Premier Jerzy Buzek, w swoim pierwszym *exposé* z 10 listopada 1997 roku, nazwał Trójkąt Weimarski wręcz mianem „kręgosłupa Europy”³⁴. Trójkąt, jako platforma współpracy dwóch państw członkowskich Unii i państwa kandydującego, miał także stać się forum wymiany opinii i argumentów oraz najlepszą podstawą budowania wizji nowej, składającej się z ponad 20 członków, Unii Europejskiej³⁵.

2. Rola Francji i Niemiec w programie Phare

Koniec epoki komunistycznej i zmiany polityczne, jakie w poszczególnych krajach obozu sowieckiego nastąpiły w 1989 roku skłoniły Francję i Niemcy do podjęcia istotnych kroków na drodze do integracji obszaru Europy Środkowej i Wschodniej z państwami należącymi do Europejskiej Wspólnoty

³⁴ *Exposé prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka*, strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: http://www.kprm.gov.pl/4751_4754.htm (dostęp z dnia: 03.02.2014).

³⁵ Szerzej: K.-H. Standke (red.), *Trójkąt Weimarski w Europie. Współpraca polsko-francusko-niemiecka. Powstanie–potencjał–perspektywy*, Toruń 2009; B. Koszel, *Trójkąt Weimarski. Geneza, działalność, perspektywy współpracy*, Poznań 2006; H. Wyligąła, *Trójkąt Weimarski. Współpraca Polski, Francji i Niemiec w latach 1991–2004*, Toruń 2009; L. Kühnhardt, H. Menudier, J. Reiter, *Das Weimarer Dreieck. Die französisch-deutsch-polnischen Beziehungen als Motor der europäischen Integration*, Bonn 2000.

Gospodarczej. Ze szczególnie dużym zainteresowaniem przyglądano się transformacji na Węgrzech, gdzie w maju 1988 roku odsunięto Jánoša Kádára od kierowania Węgierską Socjalistyczną Partią Robotniczą, a w styczniu 1989 roku zadecydowano o legalizacji innych ugrupowań politycznych, oraz w Polsce, gdzie w czerwcu 1989 roku przeprowadzono pierwsze, częściowo wolne wybory do parlamentu. Obrady Trójkątnego i Okrągłego Stołu w obu krajach i postanowienia, jakie w ich trakcie podjęto, spotkały się z żywym przyjęciem polityków z obu stron Renu.

Schyłek komunizmu i upadek powojennego podziału kontynentu zaowocowały francusko-niemieckimi inicjatywami, które miały doprowadzić do zakotwiczenia dawnych radzieckich satelitów w systemie zjednoczonej Europy. Podczas odbywającego się w dniach 14–16 lipca 1989 roku w Paryżu piętnastego spotkania grupy siedmiu najbardziej uprzemysłowionych państw świata (Francji, RFN, Włoch, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Kanady i Japonii) oraz przewodniczącego Komisji w ramach G-7, zadecydowano o powołaniu programu PHARE (*Poland and Hungary: Assistance for Reconstructing of their Economies*) skierowanego do Polski i Węgier, które zostały uznane przez G-7 jako najszybciej rozwijające się państwa obozu postsowieckiego³⁶. Fundusz, którego głównymi propagatorami był duet Mitterrand-Kohl, miał stanowić instrument bezzwrotnej pomocy Wspólnot w okresie przedakcesyjnym³⁷. Zgodnie z rozporządzeniem przyjętym 18 grudnia 1989 roku, zdecydowano o wzmożeniu wysiłków zmierzających do wsparcia procesu reform ekonomiczno-społecznych zachodzących w obu tych państwach poprzez podpisanie umów o wymianie handlowej i współpracy gospodarczej z EWG. Koordynatorem współpracy miała stać się Komisja Europejska. Celem programu było finansowanie lub współudział w finansowaniu przedsięwzięć sektora prywatnego dotyczących przebudowy gospodarczej w dziedzinie rolnictwa, przemysłu, inwestycji, energii, szkolenia, ochrony środowiska, usług i handlu³⁸. Zakładano, że jego beneficjenci kontynuować będą rozpoczęte na przełomie lat 1989/1990 reformy, które w konsekwencji doprowadzą do ustanowienia systemu

³⁶ „Archiv der Gegenwart” z 16.07.1989, s. 33565.

³⁷ A. Fontaine, *Après la fête*, „Le Monde” z 19.07.1989.

³⁸ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, „Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich” z 23.12.1989, s. 40–41.

respektującego prawa człowieka i obywatela i zaangażują się w powstawanie gospodarki wolnorynkowej³⁹.

Fundusz, którego czas trwania początkowo określono na trzy lata (1990–1992), miał przyczynić się do wsparcia zmian, jakie wprowadzono pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku w Polsce i na Węgrzech, jednak po 1990 roku, wraz z rozwojem procesu transformacji, został on rozszerzony również na pozostałe państwa dawnego bloku wschodniego, co przyczyniło się do zmiany jego nazwy na Phare, bowiem od tego momentu nie odnosił się wyłącznie do dwóch krajów wymienionych w akronimie.

W pierwszych latach istnienia programu skupiano się na udzielaniu bezwzrotnej pomocy wspierającej proces transformacji ekonomicznej i urzeczywistnienie reform instytucjonalnych w krajach nim objętych. Tak jak zażywały sobie tego Węgry i Polska, zdecydowano o podziale programu na dwa etapy – w pierwszym skoncentrowano się na stabilizacji rynków wewnętrznych poprzez pomoc dla rolnictwa w kwocie 70 mln ECU przeznaczoną na środki ochrony roślin i paszę dla zwierząt hodowlanych, w drugim zaś na pomocy technicznej dla upadających przedsiębiorstw, rozwoju sektora prywatnego, wsparciu rynku pracy, walce z bezrobociem i ochronie środowiska⁴⁰.

Z czasem fundusze zostały skierowane na realizację zadań zapewniających długoterminowy rozwój gospodarczy i zaspakajających wymogi inwestycyjne, co przyczyniło się do ewolucji programu w instrument wspomagający integrację ze Wspólnotą. W 1997 roku Phare przekształcono zaś w instrument pomocy przedakcesyjnej wobec dziesięciu kandydatów do członkostwa w Unii Europejskiej – Węgier, Polski, Litwy, Łotwy, Estonii, Czech, Słowacji, Słowenii, Bułgarii i Rumunii.

Francja i Niemcy wiązały z funkcjonowaniem Phare duże nadzieje. Oba państwa uznawały, że dzięki finansowemu wsparciu Polska, Węgry i kraje, które w kolejnych miesiącach dołączyły do tej grupy, będą mogły szybciej i bezpieczniej wejść na drogę politycznych i gospodarczych reform. W pierwszych dwóch latach obowiązywania programu na wszystkie zrealizowane w jego ramach projekty wydano łącznie niemalże 3,3 mld ECU, przy czym największa część tej

³⁹ A. Harasimowicz, *Integracja Polski z Unią Europejską 1989–2004*, Kutno 2005, s. 18.

⁴⁰ *XXVI-th General Report of the Activities of the European Communities, 1992*, Brussels–Luxemburg 1993, 257.

sumy, 38%, została przekazana przez rząd federalny⁴¹. W roku 1992 natomiast wydano 1,15 mld ECU, z czego 1/6 otrzymała Polska (około 200 mln ECU)⁴². Stopniowo także poszerzano obszar zainteresowania funduszu na pozostałe kraje Europy Środkowej i Południowej tak, że od sierpnia 1992 roku z finansowego wsparcia korzystać zaczęły Albania, Bułgaria, Słowenia, Czechy, Słowacja, Rumunia, Litwa, Łotwa i Estonia, a wachlarz podejmowanych projektów rozszerzył się na nowe dziedziny. W ramach programu doprowadzono m.in. do wzrostu efektywności polskiego rolnictwa, zrealizowano system ochronny elektrowni atomowej w słowackich Bohunicach i zreformowano funkcjonowanie giełdy papierów wartościowych w Budapeszcie⁴³.

W 1995 roku Komisja Europejska podała, że łączna kwota, jaka została przeznaczona na pomoc państwom EŚW w ramach Phare wyniosła 4,3 mld ECU, natomiast w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Cannes w czerwcu 1995 roku ustalono, że do 1999 roku Unia wyda na realizację zadań postawionych przed funduszem minimum 6,7 mld ECU⁴⁴. Jednak w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku postanowiono także wprowadzić zmiany w jego funkcjonowaniu, by jak najlepiej dopasować go do wymagań i potrzeb krajów stowarzyszonych. Postanowiono, że jego uwaga skoncentruje się na problemie rozwoju małych i średnich firm, sektora bankowego, służb celnych i ochronie przyrody⁴⁵.

Duet Paryża i Bonn uważał pomoc przekazywaną za pośrednictwem programu jako swój obowiązek, a jednocześnie inwestycję, która przyniesie zyski całej Wspólnocie. Od początku zdawano sobie sprawę, że najważniejszym

⁴¹ Poprzez inwestycje bezpośrednie RFN przekazała aż 28% budżetu całości, a w ramach pomocy przekazanej za pomocą G-24 – 22%. B. Koszel, *Niemcy wobec transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] Z. Mazur (red.), *Rola nowych Niemiec na arenie międzynarodowej*, Poznań 1996, s. 200.

⁴² Podobną kwotę – 200 mln ECU – Polska otrzymywała do roku 1998. Łącznie w latach 1990–1998 Rzeczpospolita uzyskała z tytułu funduszu Phare pomoc w wysokości 1,8 mld ECU.

⁴³ B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską*, Poznań 2003, s. 20.

⁴⁴ Europäische Kommission, *Was ist PHARE?*, Brüssel 1995; B. Lippert, *Mittel- und Osteuropa/GUS*, [w:] W. Weidenfeld, W. Wessels, *Jahrbuch der europäischen Integration 1994/1995*, Bonn 1995, s. 229–234.

⁴⁵ P. Samecki, *Pomoc Wspólnot Europejskich dla Polski*, [w:] Z. Wysokińska (red.), *Polska w procesie integracji ze Wspólnotami Europejskimi*, Warszawa–Łódź 1994, s. 156 i n.; *PHARE: Co do tej pory zrobiono?*, „Europa”, nr 1, 1994, s. 13–18.

wyzwaniem będzie doprowadzenie do trwałych zmian instytucjonalnych i w regulacjach prawnych. Cel ten został także sformułowany podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 roku, natomiast w Luksemburgu, gdzie w 1997 roku zadecydowano o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z wybraną grupą państw EŚW, podjęto decyzję o wprowadzeniu nowej orientacji Phare, która miała doprowadzić do szybkiego dostosowania regulacji krajów do kryteriów kopenhaskich. Uzgodniono, że wsparcie ze strony Unii Europejskiej będzie odbywać się poprzez skoncentrowanie subwencji na dwóch kluczowych priorytetach odnoszących się do przyjęcia *acquis communautaire* – na finansowaniu projektów inwestycyjnych (*investment support*), na które przeznaczono 70% środków z budżetu Phare, oraz na powołaniu i wzmacnianiu instytucji publicznych (*institutional building*), na co wykorzystano pozostałe 30% środków. Założono, że projekty wspierające administrację publiczną celem przystosowania jej do wymagań członkowskich, będą realizowane w ramach rozwoju instytucjonalnego. Najczęściej stosowanym instrumentem tego programu obok pomocy technicznej stała się tzw. współpraca bliźniacza (*twinning*), której sens opierał się udzielaniu pomocy doradczej i szkoleniowej instytucjom przez fachowców z państw członkowskich UE, których nazwano ekspertami przedakcesyjnymi.

W ramach trwania programu największą pomoc uzyskały Polska i Rumunia, bowiem gospodarki obu tych państw znajdowały się w największym rozkładzie – Rzeczpospolita otrzymywała corocznie średnio około 200 mln ECU, natomiast Rumunia przeciętnie niecałe 105 mln ECU⁴⁶. Sąsiedzi znanu Renu pokrywali natomiast niemalże 60% całego budżetu funduszu – Niemcy 33%, a Francja 25%⁴⁷.

3. Kopenhaskie kryteria przyjęcia do Unii Europejskiej i strategia przedczłonkowska

Początek lat dziewięćdziesiątych XX wieku przyniósł krajom dawnego bloku sowieckiego możliwość decydowania o własnym losie i przystąpienia do zachodnioeuropejskiego systemu współpracy opierającego się na dobrowolnym

⁴⁶ *Statystyczny obraz Wspólnot – pomoc PHARE przyznana beneficjentom w latach 1990–1996*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 2, 1997, s. 3.

⁴⁷ *Les jumelages institutionnels du programme PHARE. La contribution française*, Ministère des affaires étrangères, Paris 2002, s. 2.

zrzeszaniu się państw⁴⁸. W krótkim czasie okazało się jednak, że pokonanie „drogi do Europy” nie będzie ani tak szybkie, ani tak proste, jak wydawało się w pierwszych miesiącach po upadku komunizmu. Bariery gospodarcze i polityczne występowały z obu stron. Państwa dawnej Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej musiały nadrobić wieloletnie zaniedbania w dziedzinie ekonomicznej oraz dążyć do stworzenia stabilnego systemu politycznego. Tymczasem kraje Wspólnot obawiały się destabilizacji funkcjonującej od czterdziestu lat machiny integracji i konkurencji nowych rynków. Towary importowane z krajów należących do Grupy Wyszehradzkiej stawały się zagrożeniem dla produkcji przemysłowej i produktów rolnych wytwarzanych na terenie WE. Niskie ceny wyrobów oraz zarzucana krajom EŚW zła jakość produktów żywnościowych powodowały natomiast, że dialog między państwami z obu stron dawnej żelaznej kurtyny był trudny⁴⁹. Wywołana na wiosnę 1993 roku tzw. wojna pryszczycowa na wiele miesięcy opóźniła gospodarczą integrację państw Czwórki, przede wszystkim Polski – największego eksportera młodego bydła na zachód Europy⁵⁰. Ostatecznie problematyczną sprawę udało się rozwiązać, jednak dla państw dawnego bloku wschodniego stało się jasne, że Wspólnota nie czeka na nie z otwartymi ramionami.

Napięta sytuacja pomiędzy republikami wyszehradzkimi a Wspólnotami nie zmieniała faktu, iż dążenie do akcesji stało się priorytetem w polityce zagranicznej państw Europy Środkowo-Wschodniej. Dlatego też we wrześniu 1992 roku grupa przedstawiła memorandum, w którym nakreślono najważniejszy cel wszystkich krajów regionu – uzyskanie członkostwa w WE i powstającej właśnie Unii Europejskiej. W Memorandum Wyszehradzkim wyrażano zadowolenie

⁴⁸ P. Becker, *Der Nutzen der Osterweiterung für die Europäische Union*, „Integration”, nr 4, 1998, s. 227.

⁴⁹ Kraje członkowskie WE oskarżyły państwa Grupy Wyszehradzkiej o eksportowanie mięsa i nabiału produkowanych ze zwierząt zarażonych pryszczycą. Ponadto zarzucano im stosowanie cen dumpingowych na niektóre produkty przemysłu chemicznego i stalowego.

⁵⁰ Zdaniem byłego premiera i ministra ds. relacji z EWG Jana Krzysztofa Bieleckiego, argument o istnieniu pryszczycy miał jedynie na celu usunięcie Polski ze wspólnotowego rynku, a fałszywe oskarżenia kosztowały RP utratę około 30–32 mln dolarów ze względu na brak możliwości eksportu żywca. J.K. Bielecki, *Zarzut pryszczycy był wybiegiem EWG*, „Życie Warszawy” z 16.07.1993. Por.: Wywiad z pełnomocnikiem ds. integracji europejskiej i pomocy zagranicznej Jackiem Saryuszem-Wolskim, „Wprost” z 08.08.1993.

z podpisania Układów Europejskich, które miały stać się, jak to określono, „solidnym fundamentem stopniowej integracji”, pozwalającym na elastyczne i dynamiczne rozwijanie się kooperacji, ale stwierdzono także „nasze rządy oczekują potwierdzenia, że nasz cel – pełna integracja – jest również celem samych Wspólnot, ze wszystkimi tego politycznymi i gospodarczymi konsekwencjami”, podkreślając w ten sposób, iż oczekują jasnej deklaracji ze strony Dwunastki, czy i kiedy ewentualna akcesja jest możliwa. Sygnatariusze dokumentu potwierdzili wspólną chęć starania się o członkostwo, przy założeniu jednak, że i kraje WE odpowiedzą na ich „wysiłki, poprzez jasne stwierdzenie, że integracja (...) gospodarek i społeczeństw, prowadząca do członkostwa we Wspólnotach, jest również celem samych Wspólnot”⁵¹. Podzielone na kilka części Memorandum Wyszehradzkie (zagadnienia dotyczące m.in. ratyfikacji Układów Europejskich, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, integracji społeczeństw, integracji gospodarczej, pomocy finansowej i kwestii przystąpienia do WE) miało stanowić symbol zjednoczenia grupy V4, ale jednocześnie miało nadać impuls do wystosowania przez Brukselę oświadczenia prezentującego konkretne kroki, jakie państwa te muszą podjąć, by ich przystąpienie do Wspólnot było możliwe.

Memorandum krajów wyszehradzkich zmusiło kraje Starej Europy do intensyfikacji wysiłków nad wprowadzeniem zapisów umożliwiających poszerzenie jedności europejskiej, tym bardziej, że niechęć wobec gospodarczej i cenowej konkurencji ze strony artykułów pochodzących z rynków EŚW wywołała nastroje antyintegracyjne na wschód od Odry – kraje środkowoeuropejskie zaczęły zdawać sobie sprawę, iż początkowe pozytywne nastawienie WE do poszerzenia warunkowane było głównie zjednoczeniem Niemiec i upadkiem komunizmu, a nie realną chęcią pojednania na linii Wschód-Zachód. Ten negatywny kierunek rozwoju relacji szybko zauważyła Republika Federalna. Dla Niemiec, które uważały siebie za „adwokata” wschodniego rozszerzenia było jasne, że rozczarowanie brakiem zainteresowania integracją ze strony krajów członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej może doprowadzić do destabilizacji dawnych sowieckich satelitów. Dlatego też zaczęto szukać sposobu ponownego zaangażowania krajów Dwunastki oraz kandydatów do członkostwa w proces integracji.

⁵¹ *Memorandum rządów Czecho-Słowacji, Węgier i Polski o wzmocnieniu procesu integracji ze Wspólnotami Europejskimi oraz o przyszłym członkostwie*, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 3, 1995, s. 22–27.

W traktacie powołującym do życia Unię Europejską zawarto stwierdzenie, iż „każde państwo europejskie może się ubiegać o członkostwo w Unii” (Tytuł VII, art. O). W art. 6 i 49 zapisano natomiast, iż wniosek o członkostwo złożyć może każdy kraj respektujący zasady „wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”⁵².

Jednak kwestia poszerzenia Unii zasadzała się nie tylko na problemie stworzenia państwa prawa i wprowadzenia odpowiednich regulacji *acquis communautaire*. Należało także spełnić określone warunki uprawniające nowych członków do zasiadania we wspólnych gremiach i decydowania o polityce prowadzonej w ramach UE. Nowi członkowie mieli spełniać kryteria polityczne i gospodarcze, które gwarantowałyby ich stabilność wewnętrzną i wiarygodność międzynarodową. Dlatego też w akcie z Maastricht zawarto zdanie „Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Zgodnie z zapisem dokumentu, każdy europejski kraj, który przestrzega reguł demokracji, wolności oraz praw człowieka i podstawowych wolności, zyskiwał prawo do starania się o przyjęcie w poczet członków WE, niemniej musiał on spełnić dodatkowe kryteria polityczne i ekonomiczne, by spełnić wymogi europejskiej konkurencji.

Wytyczne odnoszące się do przystąpienia do Wspólnot nowych państw określono jeszcze przed wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej, podczas szczytu w Kopenhadze w dniach 21–22 czerwca 1993 roku. Było to niezwykle ważne dla członków Grupy Wyszehradzkiej, które w memorandum z września 1992 roku apelowały o podanie konkretnych zasad przyjęcia do WE. Na pół roku przed spotkaniem kopenhaskim, 5 listopada 1992 roku, premier polskiego rządu Hanna Suchocka, razem z przedstawicielami komisji spraw zagranicznych parlamentów Polski i Francji, wzięła udział w nadzwyczajnym posiedzeniu komisji spraw zagranicznych niemieckiego *Bundestagu*, gdzie domagała się szybszego otwarcia się WE na polskie produkty. Premier twierdziła,

⁵² Art. 49 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej. Tekst skonsolidowany, uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: <http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/17fba2ec1b7e8c35c1256e7b004a169e?OpenDocument>, cyt. dalej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 10.02.2014).

że z powodu „doraźnych, egoistycznych odruchów, pod rozmaitymi wymówkami” Wspólnoty odsuwają cztery państwa wyszehradzkie, które „najwięcej uczyniły dla zatarcia poprzednich różnic i które są dziś ze wszystkich państw postkomunistycznych najbliższe europejskich standardów”⁵³.

Stanowisko Hanny Suchockiej spotkało się z życzliwością strony niemieckiej, która aktywnie włączyła się w proces integracji Polski i innych członków grupy V4 z WE. Republika Federalna starała się przekonać pozostałe państwa Dwunastki o konieczności szerokiej współpracy z regionem EŚW. Ale Niemiec politycy doskonale zdawali sobie sprawę, że należy czynić to z dużą ostrożnością, by zachodni partnerzy nie odnieśli wrażenia, iż Bonn stara się uzależnić państwa środkowoeuropejskie gospodarczo i politycznie od siebie.

Stąd też zachęcano Grupę Wyszehradzką, przede wszystkim zaś Rzeczpospolitą, by przedstawiała własne inicjatywy służące skonkretyzowaniu przez Wspólnotę warunków i terminarza *Osterweiterung*. Dzięki niemieckiemu zaangażowaniu, podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Edynburgu w dniach 11–12 grudnia 1992 roku sporządzony został dokument pod nazwą „Ku bliższemu stowarzyszeniu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej”, w którym wprawdzie dość ostrożnie poruszono temat pełnego członkostwa, niemniej upoważniono Komisję WE do stworzenia konkretnego modelu dialogu między Brukselą a stolicami państw wyszehradzkich oraz zobowiązano się do podjęcia tego tematu podczas spotkania w Kopenhadze⁵⁴.

Szczyt Unii Europejskiej w czerwcu 1993 roku miał przynieść przełomowe dla integracji krajów EŚW decyzje. Tuż przed jego rozpoczęciem dużą aktywność wykazywała m.in. Polska, której premier Hanna Suchocka skierowała list do szefów rządów krajów Unii Europejskiej. Prezes Rady Ministrów RP poruszyła w nim trzy ważne kwestie – konieczność stworzenia przez Dwunastkę przejrzystej deklaracji potwierdzającej chęć przyjęcia nowych członków, wprowadzenie preferencyjnych zasad w handlu pomiędzy WE i Polską, a także rozszerzenie otrzymywanej od Wspólnot pomocy na inne sektory gospodarki. Premier podkreśliła, iż stosowane do tej pory przez WE praktyki ochronne

⁵³ K. Bratkowska, *Nie wznosmy murów, twórzmy wspólnotę*, „Gazeta Wyborcza” z 06.11.1992.

⁵⁴ J. Truszczyński, *Polska–Niemcy a integracja europejska*, [w:] W.M. Góralski, (red.), *Polska–Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie*, Warszawa 2007, s. 272.

dyskryminują polski eksport i są niezgodne z zasadą asymetrii zagwarantowaną w Układach Europejskich⁵⁵.

Stanowisko rządu polskiego wywołało szeroki oddźwięk na europejskich salonach politycznych i przyczyniło się do rozszerzenia współpracy gospodarczej WE z krajami Europy Środkowo-Wschodniej. W kilka dni po wystosowaniu pisma przez premier Suchocką, 8 czerwca 1993 roku w Luksemburgu doszło bowiem do burzliwego spotkania ministrów spraw zagranicznych Wspólnot, gdzie podjęto decyzję o szerszym otwarciu granic na produkty pochodzące z państw znajdujących się poza obszarem EWG. Podczas posiedzenia zaproponowano im również rozszerzenie koncesji i zmniejszenie w ten sposób niekorzystnego bilansu handlowego. Szefowie dyplomacji przyjęli ponadto raport Komisji Europejskiej o stosunkach z krajami regionu⁵⁶.

Jednak przełomowe stało się dopiero spotkanie Rady Europejskiej w Kopenhadze. W dniach 21–22 czerwca 1993 roku ustalono bowiem kryteria ubiegania się o przynależność do UE. Warunki określone przez głowy państw i szefów rządów opisywały standardy, jakie muszą zostać spełnione przez kraj przed jego formalną akcesją. W dokumencie podpisanym na zakończenie szczytu zawarto stwierdzenie „państwa stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej, które wyrażą taką wolę, zostaną członkami Unii. Państwa te przystąpią do Unii, gdy tylko będą w stanie wywiązać się z obowiązków wynikających z członkostwa, poprzez spełnienie określonych warunków politycznych i gospodarczych. (...) Właściwe przygotowanie Unii do przyjęcia nowych członków, przy jednoczesnym zachowaniu tempa integracji europejskiej, jest także ważnym czynnikiem, który leży w ogólnie pojętym interesie zarówno Unii, jak i państw kandydujących do członkostwa”⁵⁷.

Kryteria, nazwane od miejsca ich opracowania kopenhaskimi, zwracały uwagę na trzy elementy:

⁵⁵ *List Prezesa rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1993 r. do szefów rządów i państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Monitor Integracji Europejskiej. Wydanie specjalne”, nr 39, 2001, s. 24–25. Szerzej nt. stanu gospodarek Polski, Słowacji, Czech i Węgier w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku: M. Dauderstädt, *Ostmitteleuropas Demokratien im Spannungsfeld von Transformation und Integration*, „Integration”, nr 4, 1996, s. 208–223.

⁵⁶ B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski...*, s. 41.

⁵⁷ „Archiv der Gegenwart” z 22.06.1993, s. 37973–37974.

- stworzenie stabilnych instytucji, które odpowiadałyby za utrzymywanie demokracji i państwa prawa, oraz gwarantowałyby przestrzeganie praw człowieka i ochronę mniejszości narodowych;
- utworzenie sprawnie działającej gospodarki, która byłaby w stanie konkurować na wspólnotowym rynku i współdziałać w kreowaniu europejskiej wspólnoty ekonomicznej;
- osiągnięcie zdolności do akceptacji warunków i zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii, zdolności do realizacji unijnych celów w ramach polityki gospodarczej i walutowej oraz unii politycznej oraz powołania administracji gotowej do przyjęcia prawa wspólnotowego i egzekwowania jego zapisów⁵⁸.

Warunki opracowane w trakcie posiedzenia kończącego duńską prezydencję odnosiły się do tych państw Europy Środkowej i Wschodniej, z którymi Rada Europejska podpisała bądź planowała podpisać Układy Europejskie. W konkluzjach spotkania stwierdzono, że przywódcy z zadowoleniem obserwują wysiłki podejmowane przez kraje dawnego obozu socjalistycznego w celu modernizacji ich gospodarek i zamierzają wspierać ten proces, bowiem stanowić on będzie gwarancję pokoju i bezpieczeństwa w Europie⁵⁹.

W Załączniku II dołączonym do konkluzji zawarto zapisy określające ramy i warunki konsultacji dotyczące wzmocnionego dialogu i współpracy w dziedzinach o istotnym znaczeniu dla państw członkowskich i stowarzyszonych. Rada Europejska przewidywała powołanie wspólnych posiedzeń w zakresie problematyki wszystkich trzech filarów UE. Spotkania w gronie reprezentantów państw członkowskich i stowarzyszonych miały mieć charakter doradczy. Ponadto, w ramach realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zakładano organizację spotkań *trojki* na szczepie ministrów spraw zagranicznych i dyrektorów politycznych, na poziomie sekretariatu oraz briefingi po każdym posiedzeniu sekretariatu i dyrektorów politycznych. Przewidywano również organizację regularnych konsultacji przed każdym spotkaniem Zgromadzenia Ogólnego ONZ i OBWE. Załącznik zawierał ponadto regulacje związane z poprawą dostępu do rynku wspólnotowego i koordynację pomocy rozwojowej dla

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ *Spotkanie Rady Europejskiej w Kopenhadze 21–22 czerwca 1993 r.*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 15.02.2014).

krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym pomocy technicznej w ramach Phare, oraz zwiększenie integracji ekonomicznej poprzez zbliżenie ustawodawstwa, szkolenia urzędników i otwarcie programów wspólnotowych na kraje stowarzyszone⁶⁰.

Niezmierznie istotną decyzją głów państw i szefów rządów było zwiększenie do 15% w skali roku funduszy przeznaczanych z Phare na inwestycje infrastrukturalne. Zgodnie z obowiązującymi ograniczeniami budżetowymi i bez zwiększania charakteru programu, Rada Europejska zobowiązała Wspólnotę do przeznaczenia nowych, dodatkowych środków na wydatki kapitałowe związane z pomocą techniczną w konkretnych dziedzinach i na rozwiązanie koniecznych problemów⁶¹.

Ustalenia szczytu zostały przez Grupę Wyszehradzką przyjęte chłodno, bowiem ku rozczarowaniu jej członków nie podano żadnego terminu rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, choć przewodząca pracom WE Dania proponowała rok 1997 (Polska naciskała na określenie startu rozmów na 1996 rok, Niemcy i Francja zaś całkowicie odrzucały taką możliwość). Kraje postkomunistyczne zarzucały państwom Wspólnoty opieszałość w tworzeniu procedur akcesyjnych i nikłe zainteresowanie problematyką rozszerzenia przyszłej Unii. Mimo to cieszą się z faktu, iż Dwunastka zdecydowała się oficjalnie otworzyć na kraje dawnego bloku wschodniego⁶².

Zadowolenie z jego osiągnięć podkreślano natomiast w Republice Federalnej. Po zakończonych negocjacjach kanclerz Niemiec stwierdził, że konieczne jest utrzymanie dialogu i polepszanie współpracy politycznej oraz gospodarczej między krajami Unii i państwami stowarzyszonymi⁶³.

Dla sukcesu operacji integracyjnej konieczne było jednak wsparcie ze strony najważniejszego partnera RFN – Francji. W 1993 roku V Republika próbowała skoncentrować wysiłki Wspólnoty na kwestiach gospodarczych i politycznych w ramach państw członkowskich. Jej celem było jak najszybsze stworzenie silnych trzech filarów Europy, gwarantujących jej pozycję mocarstwa międzynarodowego. Tymczasem realizacja idei integracji z krajami

⁶⁰ Tamże, Załącznik II, s. 9–12.

⁶¹ Tamże, s. 10–11.

⁶² S. Kauffmann, „Visegrad” *frappe à la porte*, „Le Monde” z 22.06.1993.

⁶³ „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 08.07.1993, s. 642.

postkomunistycznymi rodziła nad Sekwaną obawę o destabilizację polityczno-ekonomiczną i odsunięcie w czasie postulatów zawartych w Traktacie z Maastricht. Stąd politycy francuscy opowiadali się w pierwszej kolejności za skupieniem na najważniejszych problemach wewnętrznych Wspólnoty, a następnie dopiero na integracji krajów EŚW⁶⁴.

Mimo wszystko francuska dyplomacja zdawała sobie sprawę, iż realizacja pierwszego założenia jest niemożliwa bez jednoczesnej stabilizacji regionu środkowo – i południowoeuropejskiego. Dlatego też na wiosnę 1993 roku przedstawiono koncepcję mającą doprowadzić do uspokojenia sytuacji na Bałkanach i stworzenia obszaru pokoju i bezpieczeństwa. Plan w tej sprawie został zaprezentowany na forum francuskiego Zgromadzenia Narodowego 9 kwietnia 1993 roku przez premiera Édouarda Balladura. Punktem wyjścia dla szefa rządu było uregulowanie sporów terytorialnych i zakończenie konfliktu zbrojnego w byłej Jugosławii⁶⁵. Balladur uznał, że konieczne jest zorganizowanie międzynarodowej konferencji pod auspicjami Unii Europejskiej, której zadaniem będzie doprowadzenie do pokojowego zakończenia wojny i niedopuszczenie do wybuchu nowego sporu, tak jak miało to miejsce na konferencjach w Wiedniu w XIX wieku czy Wersalu sto lat później⁶⁶.

Pierwsze reakcje na wizję szefa Pałacu *Matignon* były dość krytyczne. Nie spodziewanie przychylnie wypowiedziała się Rosja, która upatrywała w Planie Balladura sposób na załagodzenie konfliktów etnicznych w byłych republikach radzieckich⁶⁷. Kraje Europy Zachodniej obawiały się natomiast, że realizacja francuskiego pomysłu przyczyni się do odrodzenia dziewiętnastowiecznej polityki mocarstw. Argumentowano również, że oprócz Bałkanów kwestie sporne zostały już rozwiązane.

⁶⁴ B. Koszel, *Francja–Niemcy a polskie członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] M. Czajkowski, E. Cziomer (red.), *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, Kraków 2003, s. 74–75.

⁶⁵ É. Balladur, *Deux ans à Matignon*, Paris 1995, s. 121.

⁶⁶ *Déclaration de politique générale de M. Édouard Balladur, Premier Ministre, Paris, le 8 avril 1993*, strona internetowa francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych: <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic /www/doc/DDW?M=1&K=990953474&W=AUTEUR+PH+IS+%27balladur%27+AND+DATE+%3D+%2708.04. 1993%27+ORDER+BY+DATE/Descend>, cyt. dalej: www.diplomatie.gouv.fr (dostęp z dnia: 03.02.2014).

⁶⁷ Y. Roubinski, *La France et la Russie à la recherche d'un monde multipolaire*, „Le cahiers de l'IFRI”, nr 27, 1998, s. 39.

Pomimo nieprzychylnych opinii wygłaszanych przez europejskie stolicy, w czerwcu 1993 roku koncepcję premiera na forum WE przedstawił François Mitterrand. Pakt Stabilności w Europie, jaki prezydent zaprezentował podczas kopenhaskiego szczytu Rady Europejskiej, miał stanowić plan działań Unii w celu zagwarantowania stabilności w regionie EŚW po upadku systemu komunistycznego. Paryskim dyplomatom udało się przekonać unijnych partnerów, że projekt przyniesie korzyści całemu kontynentowi i w grudniu 1993 roku Rada Europejska na szczycie w Brukseli podjęła decyzję o zorganizowaniu konferencji inaugurującej jego działanie. Spotkanie odbyło się w kwietniu 1994 roku w Paryżu. W jego trakcie zgromadzeni reprezentanci państw należących do Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie zaapelowali o pokojowe rozwiązywanie sporów, rozwijanie ducha współpracy międzynarodowej i zawieranie dwustronnych porozumień regulujących kwestie mniejszości narodowych i granic⁶⁸. We wspólnym artykule opublikowanym z okazji rozpoczęcia kongresu, kanclerz Helmut Kohl i premier Édouard Balladur napisali na łamach „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, że Francji i Niemcom, stanowiącym motor integracji europejskiej, zależy na osiągnięciu stabilności na kontynencie, a sposobem na jej realizację będzie wprowadzenie w życie planu francuskiego premiera⁶⁹. Oficjalną deklarację inaugurującą działalność Paktu Stabilności podpisano niecały rok później, na konferencji w stolicy Francji 20 marca 1995 roku⁷⁰.

Przyjęcie założeń paktu stanowiło wyraz kompromisu, na który zgodzić musiały się Francja i Niemcy. Patowa sytuacja, w jakiej oba państwa znalazły

⁶⁸ Idea Planu Balladura zakładała, by państwa dawnego bloku sowieckiego – Czechy, Słowacja, Polska, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Rumunia i Bułgaria – które starają się o członkostwo w Unii Europejskiej, nie wносиły do tej organizacji ciężaru konfliktów narodowościowych i granicznych. Dziewiątka krajów ubiegających się o akcesję do Unii skrytykowała plan za jego paternalistyczny charakter, lecz ostatecznie zgodzono się, że nie wolno odrzucać koncepcji gwarantujących realizację celu. M. Wągrowska, *Dwie niewiadome*, „Rzeczpospolita” z 20.03.1995.

⁶⁹ H. Kohl, É. Balladur, *Ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einem dauerhaften Frieden auf unserem Kontinent*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 27.05.1994.

⁷⁰ Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *Stabilitätspakt für Europa angenommen am 20. März 1995 von den 52 Staaten der OSZE bei der Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt für Europa in Paris*, „OSZE-Jahrbuch 1995”, s. 486–496.

się na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku odnośnie do *Osterweiterung*, mogła bowiem zakończyć się albo całkowitą izolacją V Republiki w tej dziedzinie, albo obopólnym zaangażowaniem. Jako pierwszy na ustępstwo poszedł rząd boński – zgadzając się na przyjęcie polityki śródziemnomorskiej i Paktu Stabilności, otrzymał francuskie wsparcie dla procesu wschodniego rozszerzenia.

Jednak okres dwóch lat, podczas których negocjowano funkcjonowanie planu wskazują, że większość krajów europejskich nastawiona była do jego założeń bardzo sceptycznie. Przedstawiciele Niemiec jeszcze na jesieni 1994 roku wypowiadali się negatywnie na temat Paktu Stabilności podkreślając, że stanowić on będzie hamulec w procesie przyjmowania państw Europy Środkowej i Wschodniej tak do Unii, jak i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Deputowany niemieckiego *Bundestagu* z ramienia CDU Friedbert Pflüger stwierdził zaś, że ich jak najszybsza akcesja do UE i NATO jest najważniejszym wyzwaniem najbliższych lat⁷¹.

Dla Niemiec kwestią o pierwszorzędym znaczeniu pozostawała sprawa mającego nastąpić na początku 1995 roku poszerzenia o kraje członkowskie EFTA, a w dalszej perspektywie krajów położonych na wschód od Odry. Polityka zagraniczna bońskiego rządu względem akcesji nowych członków do UE opierała się na trzech założeniach:

1. Państwa należące do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu posiadały takie same cele jak Niemcy w polityce europejskiej, gospodarczej, socjalnej i ochrony środowiska, a więc mogły stać się realnymi partnerami RFN w kształtowaniu polityki unijnej;
2. Kraje te, ze względu na wysoki poziom rozwoju gospodarczego, z pewnością wspomogłyby europejskie starania o uzyskanie statusu mocarstwa światowego;
3. Udana rozszerzenie o kraje EFTA otworzyłoby zaś furtkę dla integracji państw postkomunistycznych, bowiem zagwarantowałoby stabilność ekonomiczną i polityczną Unii⁷².

Chęć przyszłego poszerzenia Unii o kraje środkowo- i wschodnioeuropejskie spowodowała, że Niemcy opowiedzieli się ostatecznie za przyjęciem

⁷¹ P. Kasznia, *Plan Balladura walczy o życie*, „Rzeczpospolita” z 22.11.1994.

⁷² J. Janning, *Am Ende der Regierbarkeit? Gefährliche Folgen der Erweiterung der Europäischen Union*, „Europa-Archiv”, Folge 22, 1993, s. 645–652.

Paktu Stabilności, który rozumieli jako element dyplomacji prewencyjnej dla uspokojenia sytuacji wewnątrzpaństwowej we wschodniej części kontynentu. Jednocześnie podnosili argument, iż jego realizacja może stać się pierwszym wyzwaniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁷³.

Ujęcie to odpowiadało Francji, obawiającej się wzmocnienia niemieckiej pozycji w ramach UE po mającym wkrótce nastąpić północnym poszerzeniu Wspólnoty⁷⁴. Ale akceptacja planu Balladura przez rząd federalny wymagała reakcji ze strony gabinetu paryskiego. W trakcie wizyty niemieckiego ministra spraw zagranicznych Klaus Kinkel w V Republice 24 marca 1994 roku udało się osiągnąć dwustronne porozumienie dotyczące wschodniego poszerzenia Unii. Podczas spotkania zorganizowanego we Francuskim Instytucie Stosunków Międzynarodowych Kinkel stwierdził, że w okresie ostatnich miesięcy między Francją i Niemcami powstało wiele nieporozumień, jednak konieczne jest uporządkowanie relacji i „odłożenie spraw na ich miejsce”⁷⁵. Było to tym bardziej istotne, że na początku lipca 1994 roku rozpoczynała się prezydencja niemiecka w Radzie Unii Europejskiej, po której nastąpić miało francuskie przewodnictwo⁷⁶. Dwanaście miesięcy rządów Niemiec i Francji w ramach Wspólnoty miało doprowadzić do realizacji celów, jakie motor integracji założył sobie na początku ostatniej dekady XX stulecia. Wspólny program prezydencji wymagał od obu państw gotowości do pracy nad nowymi wyzwaniami⁷⁷. Stąd też konieczne stało się wyjaśnienie wszystkich rozbieżności. Po spotkaniu ministrów Klaus

73 P. Dunay, W. Zellner, *Der Stabilitätspakt für Europa – diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg?*, „OSZE-Jahrbuch 1996”, s. 320.

74 Dodatkowo Francja obawiała się, że przyjęcie krajów neutralnych spowoduje rozmycie idei stworzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. P. Luif, *L'élargissement de la Communauté aux pays de l'AELE*, „Politique étrangère”, nr 1, 1993, s. 74.

75 A. Debove, *Un entretien avec le ministre allemand des affaires étrangères Klaus Kinkel*: „Je conteste qu'il y ait eu de sérieux différends entre Bonn et Paris”, „Le Monde” z 24.03.1994.

76 R. Fritsch-Bournazel, *Paris und Bonn: eine fruchtbare Spannung*, „Europa-Archiv”, nr 12, 1994, s. 343–348.

77 D. Vernet, *La coopération entre Paris et Bonn et la crise de l'Union européenne*. M. Kinkel propose un programme commun pour les présidences allemande et française de la Communauté, „Le Monde” z 25.03.1994.

Kinkela i Alaina Juppé stwierdzono obrazowo, że „chmury zostały rozwiązane, a niebo jest już czyste”⁷⁸.

Najważniejsze wyzwania przyszłej prezydencji niemiecko-francuskiej omówiono szczegółowo w trakcie 63. konsultacji obu państw, które odbyły się w Muluzie w dniach 30–31 maja 1994 roku. Zdaniem ministrów spraw zagranicznych konieczne stało się określenie wspólnych celów rocznej prezydencji, tak aby nadać jej jak największą spójność, konsekwencję i wydajność. W pierwszej kolejności zdecydowano o skoncentrowaniu się na kwestii walki z biedą, dążeniu do wzrostu gospodarczego oraz uzyskaniu stabilizacji i utrzymaniu pokoju na kontynencie. Dalej natomiast podjęto decyzję o zwiększeniu zaangażowania w proces rozszerzania Unii rozumianego dwojako – z jednej strony jako poszerzenie UE o kraje członkowskie EFTA, co miało nastąpić w czasie francuskiej prezydencji, oraz – z drugiej strony, jako szersze otwarcie Unii Europejskiej na problematykę *Osterweiterung*, w ramach którego niezmiernie istotną sprawą pozostawała kwestia kryzysu jugosłowiańskiego, Bośni i Hercegowiny oraz relacji pomiędzy Rosją a Ukrainą⁷⁹. Ministrowie Juppé i Kinkel doszli do wniosku, że konieczne jest uspokojenie sytuacji na Bałkanach oraz rozszerzenie kooperacji z krajami dawnego bloku wschodniego.

Plany na okres wspólnej prezydencji zgadzały się z zaprezentowaną dziesięć dni wcześniej niemiecką agendą na drugą połowę 1994 roku. Podczas przeprowadzonej 20 maja 1994 roku dyskusji w niemieckim *Bundestagu*, minister Kinkel przedstawił program niemieckiego przewodnictwa na zbliżające się półroczcie. W dokumencie zatytułowanym „Cele i punkty ciężkości niemieckiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej” (*Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union*) już w punkcie drugim zapisano, że jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed RFN jest dążenie do poszerzenia Unii Europejskiej o kraje znajdujące się na wschód i południe od Odry⁸⁰. Program niemieckiego przewodnictwa zawierał założenie,

⁷⁸ *En visite à Paris M. Kinkel affirme que les „nuages” franco-allemands sont dissipés*, tamże z 26.03.1994.

⁷⁹ *63ème Sommet franco-allemand à Mulhouse (30 mai 1994) – Point de presse*, strona internetowa portalu niemiecko-francuskiego: <http://www.deutschland-frankreich.diplo.de/63eme-Sommet-franco-allemand-a,2151.html> (dostęp z dnia: 16.02.2014).

⁸⁰ *Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik*, „Bulletin.

że ambicją Republiki Federalnej jest rozszerzenie partnerstwa Unii z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, w tym także z państwami bałtyckimi.

Założenia prezydencji przedstawione zostały także w trakcie debaty na forum niemieckiego parlamentu 27 maja 1994 roku, podczas której kanclerz Helmut Kohl podkreślił znaczenie politycznego i gospodarczego wsparcia krajów EŚW. Projekt rządowy został jednak ostro skrytykowany przez opozycyjną SPD. Lider socjaldemokratycznej frakcji, Hans-Ulrich Klose, stwierdził, że włączenie Niemiec i całej Unii w proces poszerzania na Wschód przy jednoczesnym zaniedbaniu relacji z krajami śródziemnomorskimi spowoduje powstanie poważnego problemu międzynarodowego. Zdaniem Klosego, zaangażowanie w proces pojednania kontynentu nie może odbywać się kosztem państw członkowskich (wskazywał na zacofanie polityczno-ekonomiczne dawnych radzieckich satelitów) oraz, że niezmiernie ważne jest także skupienie się na – ważnej dla V Republiki – kwestii stosunków z krajami północnoafrykańskimi, których mieszkańcy zaczęli masowo migrować na Stary Kontynent⁸¹.

Mimo sceptycznego nastawienia socjaldemokratów do zagadnienia akcesji dawnych państw komunistycznych, rząd federalny wysunął tę problematykę na czoło wyzwań stojących przed Europą podczas niemieckiej prezydencji. 18 lipca 1994 roku zorganizowano w Brukseli spotkanie ministrów spraw zagranicznych Dwunastki, w trakcie którego skupiono się na projekcie *Osterweiterung*, choć minister Kinkel zwrócił także uwagę na istotną dla Francji kwestię współpracy śródziemnomorskiej⁸². Podczas ożywionej dyskusji omawiano projekt strategii przygotowania szóstki państw – Polski, Węgier, Czech, Słowacji, Bułgarii i Rumunii – do członkostwa w Unii, który opracowany został przez komisarza ds. stosunków gospodarczych Unii sir Leona Brittana. Program Brytyjczyka zakładał ujednolicenie reguł konkurencji oraz zaangażowanie państw w proces produkcji zgodny ze standardami obowiązującymi na terenie WE⁸³.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 24.06.1994, s. 1–2; K. Kinkel, *Deutschland in Europa. Zu den Zielen der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union*, „Europa-Archiv”, nr 12, 1994, s. 337–339.

⁸¹ „Archiv der Gegenwart” z 14.07.1994, s. 39119–39126.

⁸² *Rede von Bundesminister Dr. Kinkel in Brüssel*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 25.07.1994, s. 654–656.

⁸³ M. Alterman, *Prace domowe wasze i nasze*, „Gazeta Wyborcza” z 19.07.1994. Równoległe do spotkania ministrów praw zagranicznych UE odbyła się w Warszawie

Niezmiernie istotnym impulsem do zaangażowania się państw członkowskich UE w proces poszerzania integracji stał się wspomniany już dokument sporządzony przez polityków frakcji CDU/CSU Wolfganga Schäublego i Karla Lamersa, który zakładał, iż należy doprowadzić do jak najszybszego rozpoczęcia negocjacji z czterema państwami należącymi do Grupy Wyszehradzkiej tak, by mogły one wejść w skład Wspólnoty już w 2000 roku. Propozycja, jaką deputowani do niemieckiego *Bundestagu* przedstawili 1 września 1994 roku, stała się przyczyną rozpoczęcia ogólnoeuropejskiej dyskusji na temat *finalité politique* Unii Europejskiej, której przewodzić miały Francja i Niemcy. Zaprezentowany w niecały rok od wejścia w życie traktatu powołującego Unię Europejską, dokument Schäublego-Lamersa (*Schäuble-Lamers-Papier*) stanowił odpowiedź na pojawiające się w latach wcześniejszych obawy o wkroczenie Niemiec na własną *Sonderweg* i podkreślać miał zainteresowane RFN wspólną koordynacją polityki europejskiej oraz wzrostem znaczenia Unii na arenie międzynarodowej.

W projekcie wysuniętym przez chadeckich polityków, przyszła UE miała opierać się na tzw. twardym rdzeniu (*fester Kern*), składającym się z V Republiki, RFN oraz krajów Beneluksu. Jednak jego centrum stanowić miała ścisła kooperacja Francji i Niemiec, określona przez autorów jako tzw. rdzeń twardego rdzenia (*Kern des festen Kerns*). Założenie to wynikało z faktu, że w opinii Schäublego i Lamersa Unia stała się organizacją zbyt rozległą w swym zasięgu geograficznym i kompetencjach, a mające nastąpić 1 stycznia 1995 roku poszerzenie o państwa EFTA, oraz w dalszej przyszłości o kraje dawnego bloku wschodniego, jedynie skomplikują zarządzanie unijną maszyną⁸⁴.

Dokument, którego oficjalny tytuł brzmiał „Rozważania o polityce europejskiej” (*Überlegungen zur europäischen Politik*) podzielony został na trzy części.

konferencja szefów resortów obrony Francji, Niemiec i Polski, podczas której ministrowie François Leotard i Volker Rühle zapewnili o chęci możliwie jak najszybszego przyjęcia RP do struktur Unii Europejskiej, Unii Zachodnioeuropejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego. Ich zdaniem powinno nastąpić to do końca XX wieku. *Na jesieni wspólne manewry we Francji*, „Rzeczpospolita” z 19.07.1994.

⁸⁴ Omówienie dokumentu na podstawie: *Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 10, 1994, s. 1271–1280. Por.: W. Woyke, *Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem fasst wieder Tritt*, Wiesbaden 2004, s. 53–58.

W pierwszej z nich, określonej hasłem „Położenie” (*Die Lage*), autorzy stwierdzali, że proces integracji europejskiej znalazł się w punkcie krytycznym, który – jeśli w ciągu dwóch do czterech lat nie osiągnie się konsensusu – doprowadzi do rozpadu koncepcji integracyjnej i przekształcenia jej w luźną formację zasadzającą się na gospodarczej kooperacji. Konieczne jest więc przeprowadzenie znacznej reformy instytucji unijnych, ujednolicenie interesów państwowych, zharmonizowanie priorytetów w polityce zagranicznej i wewnętrznej Unii, koordynacja polityki gospodarczej i społecznej, walka z odradzającymi się nacjonalizmami, umocnienie władzy ustawodawczej i wykonawczej państw członkowskich oraz dogłębna analiza planowanego *Osterweiterung*. Powyższe elementy zostały wskazane jako te, które w największy sposób odpowiadają za rozpad idei integracyjnej od wewnątrz. W odniesieniu do wschodniego poszerzenia Unii stwierdzono, że będzie to olbrzymie wyzwanie nie tylko w znaczeniu politycznego dokonania, ale także w sensie chęci zjednoczenia całej Europy oraz pojmowania go przez państwa członkowskie Wspólnoty, która – obok Stanów Zjednoczonych i Rosji – stanowić powinna aktora odpowiedzialnego za utrzymywanie równowagi na kontynencie.

W części drugiej, zatytułowanej „Interesy Niemiec” (*Deutschlands Interesse*), podkreślono, że zadaniem stojącym przed Niemcami powinno stać się niedopuszczenie do rozluźnienia relacji państw członkowskich i powrotu RFN do pozycji centralnej, zagrożonej znanym z historii balansowaniem między Wschodem a Zachodem. Przywołując pamięć o katastrofie II wojny światowej, autorzy zwrócili uwagę na konieczność utrzymania powojennego przekonania, że hegemonia jednego z państw nie powinna być ani możliwa, ani pożądana. Schäuble i Lamers wskazali, że Europa powinna dążyć do stworzenia systemu „bezpieczeństwa z Niemcami” zamiast „bezpieczeństwa przed Niemcami”. Z punktu widzenia krajów znajdujących się na wschód od Odry, kwestią najwyższej wagi pozostawała propozycja stabilizacji stosunków w tej części kontynentu. Autorzy stwierdzili, że po zakończeniu zimnowojennego konfliktu konieczne jest utrzymanie stabilności w Europie Środkowo-Wschodniej, co leży w sferze szczególnego zainteresowania RFN, gdyż w sytuacji jej braku Niemcy stałyby się pierwszym państwem Unii zagrożonym przez sąsiedzki konflikt. Jedynym rozwiązaniem tego problemu jest więc integracja EŚW z krajami członkowskimi Unii w ramach systemu zachodnioeuropejskiego oraz rozległe partnerstwo z Federacją Rosyjską. Politycy argumentowali, że gdyby odrzucono koncepcję *Osterweiterung*, Niemcy byłyby zmuszone do szukania rozwiązań

stabilizujących na własną rękę, co wpłynęłoby niekorzystnie na funkcjonowanie Wspólnoty i obciążyłoby samą republikę. Stąd Niemcy powinny występować w roli największego „advokata” wschodniego rozszerzenia zakładając, że poprzedzi je znaczne wzmocnienie struktur UE – bez reformy wewnętrznej Unii przyjęcie nowych państw spowoduje dryfowanie w stronę luźnego związku państw, niebędącego w stanie zagwarantować politycznej stabilności na kontynencie. Zdaniem twórców dokumentu, interes Niemiec jest w tym względzie zbieżny z interesem całej Europy, a jego realizacja powinna opierać się na sojuszu z Francją.

Część trzecia projektu Schäublego-Lamersa, zatytułowana „Co należy uczynić? – propozycje” (*Was ist zu tun? – Vorschläge*) odnosiła się natomiast do zmian jakie należy wprowadzić w związku z realizacją najważniejszych celów. Autorzy zdecydowali podzielić je na pięć grup, a wszystkie one miały się wzajemnie uzupełniać. Do najistotniejszych wyzwań zaliczono:

- instytucjonalną rozbudowę Unii, urzeczywistnienie zasady subsydiarności i demokratyzację;
- wzmocnienie twardego rdzenia;
- znaczną intensyfikację współpracy niemiecko-francuskiej;
- wzmocnienie unijnej zdolności do działania w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- rozszerzenie na Wschód.

Wszystkie elementy zostały przez autorów dokumentu dokładnie opisane. W obszarze relacji pomiędzy Francją a Niemcami stwierdzono, że mimo końca zimnej wojny, kooperacja obu państw nie straciła na znaczeniu. Powinna ona stanowić wręcz podstawę polityki europejskiej i żadna decyzja skutkująca zmianami w polityce zagranicznej i wewnętrznej Unii nie może zostać przyjęta bez aprobaty obu tych krajów, stanowiących w istocie najważniejszą część składową Wspólnoty. Politycy niemieccy wyrazili zrozumienie dla francuskich obaw przed północnym rozszerzeniem Unii i podkreślili znaczenie pogłębiania dwustronnej współpracy oraz konieczność uniezależnienia krajów EFTA od relacji z Niemcami. Przedstawiono także najważniejsze wyzwania stojące przed duetem francusko-niemieckim odnośnie do funkcjonowania Unii (kwestie gospodarcze, polityka rolna i monetarna, sprawy bezpieczeństwa europejskiego i relacji z NATO).

W ramach ostatniego punktu – wschodniego poszerzenia – stwierdzono, że przyjęcie do Unii Polski, Czech, Słowacji, Węgier i Słowenii zależne jest

od realizacji pozostałych elementów, ale powinno stanowić także cel sam w sobie, którego realizację planuje się na koniec XX wieku (przewidywano, że im później nastąpi poszerzenie, tym większe będą jego koszty). Urzeczywistnienie akcesji wymienionych państw możliwe będzie jednak wyłącznie przy kolektywnym wysiłku zarówno z ich strony, jak i krajów członkowskich UE. Konieczne będzie więc wprowadzenie w życie wszystkich zasad zapisanych w układach stowarzyszeniowych, wcielenie zmian w funkcjonowanie polityk samej Unii oraz wdrożenie okresów przejściowych.

Autorzy stwierdzili, że realizacja wschodniego rozszerzenia powinna zasa-
dzać się na kilku elementach:

- stopniowej realizacji zapisanego w Układach Europejskich otwarcia rynku;
- uzgodnieniu polityki handlowej;
- wsparciu wolnego handlu i współpracy państw między sobą;
- rozszerzeniu uczestnictwa krajów środkowoeuropejskich o aspekty polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz osiągnięciu współpracy w wymiarze polityki bezpieczeństwa, zgodnie z zapisami deklaracji z Kirchbergu z 1994 roku dotyczącej partnerstwa z UZE;
- włączeniu państw stowarzyszonych w kooperację prowadzoną w dziedzinie polityki migracyjnej, azylowej, wizowej oraz w ramach Euro-
polu.

Politycy podkreślili jednak, że zinstytucjonalizowana współpraca z dawnymi państwami bloku wschodniego wymaga partnerstwa z Rosją, a sposobem na jego osiągnięcie będzie podpisanie porozumienia o współpracy⁸⁵.

Wizja chadeckich polityków odbiła się szerokim echem na europejskich salonach. Do największych krytyków należeli szefowie rządu Włoch – Silvio Berlusconi, i Zjednoczonego Królestwa – John Major. Głosy krytyczne pojawiły się także wśród samych polityków niemieckich. Kanclerz Kohl podkreślał, że tezy przedstawione w dokumencie nie są zbieżne z wizją rządu, choć można przypuszczać, że nie powstały one bez wiedzy szefa *Kanzleramt*. Natomiast minister Klaus Kinkel z koalicyjnej FDP uznał, że może on zaszkodzić procesowi północnego rozszerzenia Unii⁸⁶. Koncepcja zyskała natomiast duże zainteresowanie

85 R. Toulemon, *Kerneuropa – Deutsch-französische Aktionsgemeinschaft in Sicht?*, „Integration”, nr 2, 1995, s. 62–63.

86 „Archiv der Gegenwart” z 01.09.1994, s. 39279–39280.

nad Sekwaną, bowiem zbiegła się w czasie z podobną ideą przedstawioną przez premiera Francji Édouarda Balladura.

30 sierpnia 1994 roku szef Pałacu *Matignon* stwierdził na łamach dziennika „Le Figaro”, że proces rozszerzania Unii o państwa postkomunistyczne może zająć około dziesięciu lat. Jego zdaniem był to zbyt długi okres czasu, by UE funkcjonowała wyłącznie w oparciu o zapisy Traktatu z Maastricht. Premier doszedł do wniosku, iż konieczne jest podzielenie Unii na kilka grup krajów. Szef rządu zaproponował, by oprzeć Unię na systemie kręgów, z których szerszy obejmowałby państwa członkowskie, powiązane współpracą walutową i wspólnym rynkiem, a mniejszy obejmowałby kraje, które prowadziłyby intensywną kooperację w wybranych dziedzinach, jak współpraca wojskowa czy oświatowa. Balladur miał tu na myśli Francję i Niemcy, ale nie wykluczał udziału innych krajów. Państwa najmniejszego kręgu miały realizować wszystkie założenia Traktatu z Maastricht i dbać o zachowanie spójności UE, pozostałe natomiast mogły rozwijać się w dowolnym tempie i wprowadzać w życie postanowienia TUE zgodnie z własnymi możliwościami. Zdaniem prezesa rady ministrów powołanie centralnej grupy w Unii miało być niezbędne ze względu na plany poszerzenia UE o nowe kraje, które i tak mogło doprowadzić do wyodrębnienia kilku wewnętrznych koalicji. Balladur stwierdził, że „Europa różnych prędkości” będzie więc jedynym rozwiązaniem dylematu, czy najpierw pogłębiać, czy poszerzać UE. Uznał także, iż jego koncepcja nie wprowadzi drastycznych zmian w zapisach Traktatu z Maastricht, przynajmniej w dziedzinie polityki walutowej i socjalnej, a nad wprowadzeniem jej w życie powinna dyskutować zaplanowana na 1996 rok Konferencja Międzyrządowa⁸⁷.

30 listopada 1994 roku Balladur skonkretyzował swoją koncepcję na łamach „Le Monde”. Francuski polityk stwierdził, że organizacja przyszłej UE powinna opierać się na trzech koncentrycznych kręgach (*cercles concentriques*), z których najszerszy obejmowałby państwa kandydujące do członkostwa, powiązane z Unią umowami o współpracy politycznej, gospodarczej i wojskowej. Kraje członkowskie UE natomiast dzieliłyby się na kolejne, mniejsze kręgi. Zasadniczy krąg Europy miałby gromadzić kraje Unii poprzez przyjęcie przez nie tzw. „wspólnego minimum” w dziedzinie wspólnego rynku oraz WPZiB. Natomiast wewnątrz samej Unii powinno powstać jeszcze kilka węższych kręgów

⁸⁷ P. Kasznia, *Europa o różnych prędkościach*, „Rzeczpospolita” z 31.08.1994.

złożonych z tych krajów, które w wybranych przez siebie obszarach chciałyby wyjść poza „wspólne minimum”. Balladur stwierdził, że mógłby w ten sposób powstać „krąg walutowy” złożony z Niemiec, Francji i państw Beneluksu lub „krąg militarny” zawierający duet francusko-niemiecki oraz Wielką Brytanię, Włochy i Hiszpanię. Szef rządu uznał, iż nowa, powiększona Unia Europejska powinna integrować wszystkie państwa kontynentu, jednak jej granica wschodnia powinna znajdować się tam, gdzie wschodnia granica Polski i Rumunii. Balladur sądził, że Rosja, Ukraina i Białoruś nie powinny wejść w skład UE, choć należy podpisać z nimi układy o bliskim partnerstwie. Uważał, że wschodnie poszerzenie jest nieuniknione, ale nie może doprowadzić do przekształcenia Unii niemalże trzydziestu państw w federację ze wspólnym rządem lub powstanie twardego rdzenia. Zapewnił także, że planowane na 1 stycznia 1995 roku północne rozszerzenie oraz przyszłościowa akcesja państw Europy Środkowej i Wschodniej nie może spowodować utraty przez Francję jej obecnego centralnego miejsca we Wspólnocie⁸⁸.

Koncepcje Balladura i Schäuble-Lamersa, wywołały liczne komentarze na europejskiej scenie politycznej. Obawiano się podziału Unii na „lepszych” i „gorszych” lub tworzenia członkostwa pierwszej i drugiej kategorii. Krytykowano je także ze względu na fakt, że odchodziły od założeń Traktatu z Maastricht, który wyraźnie podkreślał konieczność harmonijnego i zrównoważonego rozwoju całej Wspólnoty. Jednak większość przywódców UE była zgodna, że planowane wschodnie rozszerzenie wymaga odważnych posunięć, w tym także określenia dokładnego kalendarza *Osterweiterung*⁸⁹.

Debata na temat integracji państw środkowoeuropejskich według programu zaprezentowanego w *Schäuble-Lamers-Papier*, i częściowo także w planie Balladura, stała się częścią dyskusji, jakie na jesieni 1994 roku toczyły się w Niemczech i Francji w związku ze zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. Chadecki rząd walczył o utrzymanie politycznego przywództwa w RFN, w związku z czym na tydzień przed wyborami postanowił przedstawić dziesięciopunktowy plan na najbliższą kadencję. Do najważniejszych wyzwań zaliczono rozbudowę infrastruktury oraz zwiększenie konkurencyjności dawnych terenów

⁸⁸ É. Balladur, *Pour un nouveau traité de l'Elysée*, „Le Monde” z 30.11.1994; P. Kasznia, *Trzy kręgi Europy*, „Rzeczpospolita” z 30.11.1994. Omówienie koncepcji Schäuble-Lamersa, Balladura i innych patrz: L. Crivat, *Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne*, „Eurypa”, nr 6, 1997.

⁸⁹ Kohl *nas chce*, „Gazeta Wyborcza” z 08.–09.10.1994.

NRD. Duże znaczenie przywiązywano również do rozwoju nowoczesnych technologii, wzrostu zabezpieczeń socjalnych i walki z przestępczością⁹⁰.

Wybory do niemieckiego parlamentu z 16 października 1994 roku przyniosły zwycięstwo partii chrześcijańsko-demokratycznych. CDU zdobyła łącznie 294 mandaty, a koalicyjna FDP 47. SPD uzyskała 252 miejsca w *Bundestagu*, Sojusz 90/ Zieloni 49 miejsc, a PDS 30. Wygrana Kohla była oczywista, jednak sam szef rządu podkreślał, że ta kadencja będzie z pewnością jego ostatnią. Kanclerz zjednoczenia, który tak duży nacisk położył na pojednanie między Wschodem i Zachodem oraz nawiązanie partnerskich kontaktów z krajami EŚW, powoli szykował się na polityczną emeryturę⁹¹.

Po inauguracji nowego rządu 17 listopada 1994 roku, Helmut Kohl przedstawił priorytety gabinetu federalnego. Uznał, iż sprawą najwyższej wagi jest realizacja obietnic przedwyborczych w odniesieniu do polityki wewnętrznej RFN. Podkreślił również, że w polityce zagranicznej konieczna jest koncentracja na wschodnim rozszerzeniu i zwrócenie szczególnej uwagi na kraje Grupy Wyszehradzkiej jako osi integracji krajów postkomunistycznych z UE.

W czasie, gdy chadecko-liberalna koalicja w Niemczech cieszyła się ze zwycięstwa wyborczego, we Francji rozpoczynała się kampania prezydencka przed mającymi nastąpić na wiosnę 1995 roku wyborami. Najsilniejszą pozycję na sześć miesięcy przed elekcją miał przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors – 20%, zaś jego najgroźniejszy kontrkandydat – premier Balladur – 19%. Wedle sondaży na trzecim miejscu miał znaleźć się największy rywal szefa rządu po stronie prawicy – przewodniczący Zjednoczenia na Rzecz Republiki i mer Paryża Jacques Chirac z 10% poparciem⁹². Pozycja Balladura z każdym dniem jednak ulegała osłabieniu. Z pewnością popularności nie dodawał mu fakt podania się do dymisji jednego z jego ministrów, przewodniczącego Partii Republikańskiej Gerarda Longueta, który oskarżony o korupcję ustąpił ze stanowiska ministra przemysłu i handlu zagranicznego, a także aresztowanie ministra informacji Alaina Carignina⁹³.

Podczas gdy francuska opinia publiczna zajmowała się przedwyborczymi badaniami opinii publicznej, na forum UE trwały intensywne prace nad

⁹⁰ K. Grzybowska, *Mocne uderzenie chadecji*, „Rzeczpospolita” z 10.10.1994.

⁹¹ *Wie lange noch?*, „Der Spiegel” z 10.10.1994.

⁹² P. Kasznia, *Delors coraz silniejszy*, „Rzeczpospolita” z 10.10.1994.

⁹³ Tenże, *Czarny tydzień premiera Balladura*, tamże z 17.10.1994.

realizacją priorytetów niemieckiej prezydencji, do których zaliczono *Osterweiterung*. 4 października 1994 roku szefowie dyplomacji Dwunastki podjęli decyzję, że ministrowie z Polski, Czech, Węgier, Słowacji, Rumunii i Bułgarii będą regularnie spotykać się ze swoimi odpowiednikami z Unii Europejskiej podczas posiedzeń Rady Ministrów Unii⁹⁴. Idea tak daleko posuniętego zaangażowania rządów szóstki kandydatów w proces kształtowania unijnej polityki, przedstawiona została przez ministra Klausa Kinkela, który stwierdził, iż należy zagwarantować regularne konsultacje na najwyższym szczeblu unijnych przywódców i ich wschodnioeuropejskich odpowiedników. Inicjatywa RFN została negatywnie oceniona przez Francję i państwa południowe obawiające się przechylenia szali zainteresowania Unii na stronę krajów postkomunistycznych, zamiast wypośrodkowania polityki wschodniej i śródziemnomorskiej⁹⁵. Ostatecznie jednak Wspólnota zgodziła się na udział – w charakterze obserwatorów – w pracach Rady Unii Europejskiej szefów resortów spraw zagranicznych państw stowarzyszonych, a pierwsze spotkanie zorganizowano w Luksemburgu pod koniec października 1994 roku.

Wkrótce kraje Dwunastki zdecydowały o zwiększeniu współpracy z regionem EŚW. Podczas szczytu kończącego niemieckie przewodnictwo w Unii, który odbył się w Essen w dniach 9–10 grudnia 1994 roku, zobowiązano się do podjęcia wytężonej pracy nad rozszerzeniem UE o kraje tej części kontynentu. Kanclerz RFN Helmut Kohl stwierdził w trakcie wystąpienia otwierającego, że spotkanie z delegacjami najwyższych przedstawicieli krajów Europy Środkowo-Wschodniej nie może mieć jedynie symbolicznego charakteru, bowiem omawiane w jego trakcie sprawy dotyczyć będą przyspieszenia akcesji państw regionu. Powodzenie szczytu miało stanowić wyraz zaangażowania Niemiec i Francji w proces poszerzania Wspólnoty i symbol ich współdziałania na rzecz jednoczenia kontynentu. Stąd o zaproszeniu przedstawicieli państw Europy Środkowej i Wschodniej na posiedzenie Rady Europejskiej do Essen kanclerz Kohl i prezydent Mitterrand powiadomili już 30 listopada 1994 roku za pomocą wspólnego oświadczenia wydanego z okazji dwustronnego szczytu w Bonn⁹⁶.

⁹⁴ M. Alterman, *Będziemy mieli wpływ*, „Gazeta Wyborcza” z 05.10.1994.

⁹⁵ Tamże.

⁹⁶ L. Delattre, *Le sommet franco-allemand de Bonn. Les dirigeants des pays de l'Est seront finalement invités au Conseil européen d'Essen*, „Le Monde” z 01.12.1994.

W deklaracji, podpisanej na zakończenie spotkania przywódców UE stwierdzono, że państwa stowarzyszone mogą w przyszłości stać się członkami Unii pod warunkiem spełnienia przez nich określonych w Kopenhadze warunków. Szefowie państw i rządów zdawali sobie jednak sprawę, że zanim kraje stowarzyszone będą rozpoczynać negocjacje akcesyjne, musi nastąpić reforma instytucjonalna w ramach samej Wspólnoty, która w innym przypadku nie będzie w stanie udźwignąć i koordynować współpracy w ramach organów stworzonych dla sześciu krajów. Odwołując się do ustaleń przyjętych podczas szczytu Rady Europejskiej na Korfu z 24–25 czerwca 1994 roku, przywódcy podkreślili konieczność realizacji strategii przygotowania krajów Europy Środkowo-Wschodniej do przystąpienia do UE, która miała polegać na nawiązaniu tzw. usystematyzowanych stosunków i przygotować kraje stowarzyszone do integracji z rynkiem wewnętrznym Wspólnoty. Ponadto uwypuklono zadanie, jakie w kolejnym roku miało czekać francuską prezydencję – podpisanie Układów Europejskich z państwami bałtyckimi oraz Słowenią. Rada Europejska zobowiązała Komisję do sporządzenia *Białej Księgi*, która miała systematyzować najważniejsze wyzwania związane ze strategią poszerzania Unii⁹⁷.

Strategia akcesyjna została określona następująco – uznano, że należy wspomóc kraje kandydujące na ich drodze reform polityczno-gospodarczych, bowiem ich dalszy pomyślny rozwój stanowić będzie, jak to określono, „klucz do powodzenia integracji z Unią Europejską”. W tym celu konieczne stanie się stopniowe wprowadzanie w życie zasad prawa wspólnotowego z dziedziny związanej z realizacją rynku wewnętrznego oraz polityk, które promować będą rozwój płaszczyzn integracji – dzięki rozwojowi infrastruktury, koordynacji sieci transeuropejskich, propagowaniu współpracy między regionami, współpracy ekologicznej, w ramach edukacji i szkoleń oraz w wymiarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w sferze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Wszystkie te elementy miały rozwijać się za pomocą wprowadzenia:

- usystematyzowanych stosunków – rozumianych jako implementację dialogu we wszystkich trzech filarach, dzięki cyklicznym spotkaniom między szefami państw i rządów krajów członkowskich i stowarzyszonych

⁹⁷ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Essen, 9–10 grudnia 1994 r.*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 16.02.2014).

(przy okazji szczytów Rady Europejskiej, raz w roku), ministrami spraw zagranicznych i ministrami spraw wewnętrznych (dwukrotnie w ciągu roku), ministrami finansów, gospodarki i rolnictwa, transportu, telekomunikacji, badań i środowiska naturalnego, a także ministrami kultury i edukacji (corocznie). Spotkania miały być planowane przez państwo sprawujące w danym roku kalendarzowym prezydencję jako pierwsze, a przygotowywane przez COREPER;

- regulacji systematyzujących rynek wewnętrzny – dzięki wprowadzeniu instrumentów ochrony handlowej, zwiększeniu dostępu do rynków unijnych w branży tekstylnej, kumulacji reguł pochodzenia, integracji Bułgarii i Rumunii, dostosowaniu układów stowarzyszeniowych, stworzeniu *Białej Księgi*, wdrożeniu polityki konkurencji i kontroli pomocy państwowej;
- reguł w wymiarze rolnictwa i przetwórstwa żywności;
- zasad wspierania rozwoju gospodarczego poprzez inwestycje zagraniczne;
- zasad współpracy w ramach WPZiB;
- reguł określających koordynację wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- intensywnej wymiany informacji dotyczących ochrony środowiska naturalnego;
- projektów sieci transeuropejskich;
- zasad współpracy w dziedzinie kultury, edukacji i spraw młodzieży;
- instrumentów finansowych w ramach programu Phare;
- reguł określających współpracę w wymiarze międzyregionalnym⁹⁸.

Zatwierdzona na szczycie dwunastu europejskich przywódców strategia przyjmowania nowych krajów nie oznaczała otwarcia rokowań akcesyjnych dla sześciu krajów stowarzyszonych. Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, Rumunia i Bułgaria nie mogły więc uczestniczyć w Konferencji Międzyrządowej w 1996 roku, bowiem dopiero w jej trakcie miały zostać określone warunki negocjacji. Mimo to przewodzący spotkaniu minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel stwierdził, że otwarcie unijnych drzwi na Wschód jest nieodwracalne⁹⁹.

⁹⁸ Tamże.

⁹⁹ K. Grzybowska, *Otwarcie na Wschód nieodwołalne, warunki nieznane*, „Rzeczpospolita” z 10.12.1994.

Szczyt w Essen zakończył niemieckie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Występując przed członkami Parlamentu Europejskiego kanclerz Kohl podkreślił, że wielkim sukcesem drugiego półrocza 1994 roku stało się otwarcie na kraje regionu EŚW i opracowanie wspólnej strategii wobec państw starających się o członkostwo we Wspólnocie¹⁰⁰, które obok walki z bezrobociem, walki z przestępczością zorganizowaną oraz rozwojem zasady subsydiarności zaliczone zostało do czterech największych wyzwań stojących przed Unią Europejską w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku¹⁰¹. Kohl uznał jednak, że głównymi odpowiedzialnymi za proces reform i dostosowywania do prawa wspólnotowego mają być państwa Europy Środkowo-Wschodniej, nie zaś kraje należące do UE, czym ostudził optymistyczne nastawienie polityków regionu¹⁰². W trakcie swojego *exposé* szef rządu federalnego złożył także hołd odchodzącemu z funkcji przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'owi Delorsowi, który kilka dni wcześniej wycofał się z wyścigu o stanowisko prezydenta V Republiki, argumentując swoją rezygnację podeszłym wiekiem, brakiem możliwości współpracy z posiadającą większość w Zgromadzeniu Narodowym prawicą oraz przekonaniem, że w takich politycznych realiach nie mógłby zrealizować swoich reformatorskich wizji przedstawionych w kampanii¹⁰³. Rezygnacja Delorsa nadała francuskiej kampanii prezydenckiej dodatkowych rumieńców, bowiem to on właśnie typowany był na jej zwycięzcę.

Początek roku 1995 przyniósł francuską prezydenturę w Unii. Do priorytetów pierwszego półrocza zaliczono wspieranie wzrostu gospodarczego, zwiększenie konkurencyjności unijnego przemysłu i walkę z nieuczciwą konkurencją spoza WE, utrzymanie pokoju, stabilności i bezpieczeństwa w Europie, wzmocnienie odrębności kulturowej państw członkowskich Unii oraz rozpoczęcie etapu

¹⁰⁰ M. Scotto, *Après le sommet d'Essen. Séance mouvementée pour M. Kohl au Parlement européen*, „Le Monde” z 16.12.1994.

¹⁰¹ L. Delattre, *Le sommet d'Essen et la fin de la présidence allemande. Bonn fait confiance à la dynamique de l'élargissement de l'Union*, tamże z 10.12.1994.

¹⁰² *Bericht des Bundeskanzlers über den Europäischen Rat in Essen vor dem Europäischen Parlament in Strasbourg*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 20.12.1994, s. 1089–1091.

¹⁰³ P. Kasznia, *Delors nie będzie kandydował*, „Rzeczpospolita” z 12.12.1994; D. Carton, G. Courtois, J.Y. Lhomeau, *Le refus de Jacques Delors d'être candidat à l'élection présidentielle. L'épilogue d'un long jeu de piste*, „Le Monde” z 13.12.1994. Por.: L. Delattre, C. Trean, *Le conseil des quinze à Essen. Helmut Kohl croit en l'avenir de Jacques Delors*, tamże z 11.12.1994.

przygotowawczego przed zaplanowaną na 1996 rok konferencją przeglądową, która miałaby doprowadzić do reform instytucjonalnych we Wspólnocie¹⁰⁴. Wyzwaniem, jakie V Republika postawiła przed sobą w wymiarze bezpieczeństwa europejskiego, była intensyfikacja współpracy z krajami regionu środkowo – i wschodnioeuropejskiego, która w przyszłości zaowocować miała członkostwem w Unii. Francja zobowiązała się do zagwarantowania lepszego przygotowania do poszerzenia zarówno samej Piętnastki, jak i państw kandydujących, ale podkreślała jednocześnie konieczność zbadania wpływu, jakie członkostwo tak dużej liczby nowych krajów będzie miało na sprawne funkcjonowanie polityki bezpieczeństwa, jednolitego rynku oraz polityki rolnej. Republika postanowiła nie ograniczać się we współpracy jedynie do krajów postsowieckich, bowiem zwróciła także uwagę na konieczność szerokiego współdziałania z krajami afrykańskimi i z rejonu bliskowschodniego¹⁰⁵.

Zgodnie z deklaracjami, jakie 1 stycznia 1995 roku złożył minister spraw europejskich Alain Lamassoure, jednym z najważniejszych wyzwań francuskiego przewodnictwa miała stać się realizacja planu Balladura. Rząd francuski przewidywał zwołanie konferencji w sprawie bezpieczeństwa w Europie na wiosnę 1995 roku, a jej efektem miało stać się podpisanie przez kraje regionu Europy Środkowej i Wschodniej traktatów o granicach i mniejszościach narodowych. W wywiadzie udzielonym dziennikowi „Le Journal du dimanche” Lamassoure stwierdził, że w ramach współpracy z krajami EŚW konieczne będzie wprowadzenie strategii przedakcesyjnej, opierającej się m.in. na reorientacji programu Phare i stowarzyszeniu państw z Unią w ramach polityki zagranicznej, gospodarczej i rolnictwa¹⁰⁶. Priorytety V Republiki zostały następnie przedstawione przez prezydenta François Mitterranda, który występując przed deputowanymi

¹⁰⁴ *Priorytety prezydencji francuskiej, (1 stycznia – 30 czerwca 1995 r.)*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 16.02.2014). Zakładano jednak, że z powodu aktualnego rozkład sił politycznych żaden z poważnych kandydatów prawicy w wyborach, włącznie z premierem Balladurem, nie będzie chciał podejmować kontrowersyjnego tematu reformy unijnych instytucji w trakcie kampanii. W dniu rozpoczęcia francuskiej prezydencji zakładano więc, że temat zmian w organach UE zostanie przesunięty w czasie walki wyborczej na dalszy plan.

¹⁰⁵ Tamże.

¹⁰⁶ Wywiad z ministrem Alain'em Lamassourem, „Le Journal du dimanche” z 01.01.1995.

do Parlamentu Europejskiego w Strasbourgu 17 stycznia 1995 roku stwierdził, że należy doprowadzić do zacieśnienia kontaktów z krajami EŚW oraz regionem śródziemnomorskim¹⁰⁷.

Założenia francuskiej prezydencji pokrywały się z ustaleniami, jakie politycy znad Sekwany poczynili w miesiącach wcześniejszych razem z ich niemieckimi kolegami. Minister spraw zagranicznych V Republiki, przedstawiając francuskie zamiary podczas spotkania z niemieckimi przedsiębiorcami w stolicy RFN stwierdził, że „Francja będzie przewodniczyć Unii w duchu kontynuacji”. Ostatecznie jednak okazało się, że francuska strategia przyniesie zmianę kierunku europejskiej dyplomacji. Alain Juppé wyraził uznanie dla prowadzonej przez Niemcy polityki względem państw Europy Środkowej i Wschodniej (podkreślając, że ich integracja z Unią jest historyczną koniecznością), jednak – jak stwierdził – wyzwania gospodarcze i stabilność strefy Morza Śródziemnego to także kwestie bardzo istotne, a Francja szczerze troszczy się o stabilność tego regionu, bowiem jako była metropolię łączą ją silne więzi z obszarami dawnych kolonii¹⁰⁸.

Mimo rozbieżności priorytety V Republiki odpowiadały dyplomatom z Bonn, którzy zdawali sobie sprawę, że okres pierwszych miesięcy 1995 roku nie będzie łatwy ani dla Unii, ani dla przewodzącej jej pracom Francji. 1 stycznia 1995 roku członkami Wspólnoty stały się trzy nowe państwa i UE po raz pierwszy zaczęła graniczyć z Rosją. Dodatkowo sprawowanie władzy utrudniać mogła kampania przed wyborami prezydenckimi, których główny faworyt – Jacques Delors – wycofał się z wyścigu¹⁰⁹. Pozostali liczący się kandydaci – urzędujący premier Balladur i były szef rządu Chirac – nie mieli zaś jasno sprecyzowanej wizji polityki europejskiej. Ponadto wygrana Balladura oznaczałaby zmianę także na fotelu szefa rządu. Sam Delors, którego doskonała znajomość unijnej polityki z pewnością ułatwiłaby proces rządzenia Wspólnotą, szykował się również do odejścia z funkcji przewodniczącego Komisji Europejskiej. Jego

¹⁰⁷ B. Koszel, *Rola Francji w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, „Przegląd Zachodni”, nr 2, 2001, s. 64.

¹⁰⁸ T. Stylińska, *Francja stawia na siebie*, „Rzeczpospolita” z 02.01.1995.

¹⁰⁹ Choć 18 stycznia 1995 roku, podczas przemówienia, jakie prezydent François Mitterrand wygłosił przed deputowanymi Parlamentu Europejskiego w Strasbourgu stwierdził, że wybory na najwyższy urząd V Republiki nie będą miały wpływu na politykę prowadzoną w ramach Unii Europejskiej. *M. Mitterrand «à plein temps»*, „Le Monde” z 18.01.1995.

miejsce miał zaś zająć były premier Luksemburga Jacques Santer – chadecki polityk z prawniczym wykształceniem¹¹⁰.

Zdaniem Santera, który 25 stycznia 1995 roku przejął obowiązki szefa Komisji, warunkiem przyjęcia państw regionu środkowoeuropejskiego było wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu unijnych instytucji. W trakcie swojego przemówienia przed Parlamentem Europejskim przewodniczący stwierdził „Jeśli ceną za poszerzenie Unii miałyby być regres na drodze integracji, straciliby na tym wszyscy. Kraje Europy Środkowej pragną dostać się do Unii dlatego, że jest ona organizacją ambitną”¹¹¹.

Wyzwaniem najbliższych miesięcy stało się przygotowanie *Białej Księgi* („Dokumentu na temat przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej”), która miała określić stan przygotowań aktów prawnych krajów stowarzyszonych do standardów *acquis communautaire* i poziomu dopasowania prawodawstwa kandydatów do wymogów rynku wewnętrznego. Jej przyjęcie miało nastąpić wprawdzie podczas szczytu Unii w grudniu 1995 roku, jednak treść uzgadniana była w czasie trwania francuskiej prezydencji. 3 maja 1995 roku Komisja Europejska przedstawiła opracowany tekst *Białej Księgi*, jej oficjalna prezentacja nastąpiła zaś już podczas szczytu przywódców europejskich w Cannes w dniach 26–27 czerwca 1995 roku. W dokumencie zawarto zapisy odnoszące się do gospodarczego wymiaru integracji krajów regionu środkowo- i wschodnioeuropejskiego z rynkiem unijnym, przedstawiono aspekty prawne, które muszą zostać uregulowane przed akcesją, opisano znaczenie organów państwowych w procesie implementacji prawodawstwa Wspólnoty oraz zaprezentowano wytyczne związane z wykorzystywaniem programu Phare do jak najlepszego przystosowania państw do członkostwa. Zgodnie z warunkami, jakie zawarto w *Białej Księdze*, przygotowanie państw stowarzyszonych do integracji z Jednolitym Rynkiem UE miało stanowić najważniejszą część etapu przystępowania do Unii, a dla krajów-kandydatów miało mieć znaczenie wręcz priorytetowe¹¹².

¹¹⁰ M. Wągrowska, *Dwaj szefowie o imieniu Jacques*, „Rzeczpospolita” z 23.01.1995.

¹¹¹ *Europa to nie karta dań*, tamże z 18.01.1995.

¹¹² *Dokument końcowy spotkania Rady Europejskiej w Cannes, 26–27 czerwca 1995 r.*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 16.02.2014).

Jeszcze przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Cannes podkreślano, że *Biała Księga* stanowić będzie ważny element strategii przedakcesyjnej. Jak twierdził Jacques Santer, miała ona pomóc krajom Europy Środkowej i Wschodniej dopasować ich ustawodawstwo do obowiązującego w Unii. W podobnym tonie wypowiadali się dyplomaci niemieccy. Minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel, przedstawiając na forum *Bundestagu* deklarację na temat stanowiska RFN przed spotkaniem w Cannes zapewnił, że doprowadzenie krajów EŚW (po spełnieniu przez nie warunków kopenhaskich) do pełnej akcesji jest jednym z sześciu najważniejszych celów dyplomacji bońskiej¹¹³. W trakcie swojego wystąpienia 22 czerwca 1995 roku szef *Auswärtiges Amt* podkreślał przed parlamentarzystami „My, Niemcy, wiemy, co oznacza podział i rozłąka. Dlatego pozostajemy niezawodnym adwokatem naszych wschodnich sąsiadów. Powrót naszych sąsiadów i przyjaciół do Europy wymaga finansowej solidarności. Okażemy ją z poczucia odpowiedzialności przed historią, ale także ze świadomością, że chodzi tu o nasze żywotne interesy: Niemcy muszą mieć znowu miejsce w środku Europy, nie tylko geograficznie, także politycznie, gospodarczo i kulturalnie. Wschodnia granica Niemiec nie powinna być dłużej wschodnią granicą Unii Europejskiej”¹¹⁴. Ponadto Kinkel zaakcentował znaczenie, jakie dla *Osterweiterung* będą mieć zapisy zawarte w *Białej Księdze* oraz wyraził swoje zadowolenie z faktu, iż kraje bałtyckie podpisały w połowie czerwca 1995 roku układy stowarzyszeniowe¹¹⁵.

Rządząca koalicja wspierała założenia ministra Kinkela. Pracujący nad stworzeniem nowego projektu *finalité politique* politycy CDU/CSU uznali, że pierwsi kandydaci do członkostwa powinni je uzyskać najpóźniej w 2000 roku. Jednak inaczej niż w dokumencie Schäuble-Lamersa z 1994 roku, w którym wymieniono Polskę, Czechy, Słowację, Węgry oraz Słowenię jako zespół krajów, które powinny być przyjęte w pierwszej kolejności, deputowani pozostawiali tę sprawę otwartą, jednak z zastrzeżeniem, że kraje kandydujące do Wspólnoty

¹¹³ Jako pozostałe cele Kinkel wymienił realizację unii gospodarczej i walutowej, rozwój wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zwiększenie współpracy w dziedzinie prawnej, przyjęcie konstytucji finansowej Unii, która będzie się opierać na zasadach solidarności i uczciwego podziału obciążeń finansowych oraz przeprowadzenie Konferencji Międzyrządowej w 1996 roku.

¹¹⁴ K. Grzybowska, *Sześć niemieckich celów*, „Rzeczpospolita” z 23.06.1995.

¹¹⁵ „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 26.06.1995, s. 458.

powinny stać się najpierw członkami Paktu Północnoatlantyckiego. Frakcja chadecka postulowała także podjęcie decyzji o poszerzeniu Unii już w trakcie konferencji przeglądowej w 1996 roku¹¹⁶.

Zbliżonych argumentów użył także nowy prezydent V Republiki, wybrany przewagą 52% głosów w drugiej turze elekcji 7 maja 1995 roku Jacques Chirac. Przywódca stwierdził, że po zakończeniu prac Konferencji Międzyrządowej dotyczącej przeglądu zapisów Traktatu z Maastricht, możliwe będzie przyjęcie nowych członków do UE, tak by w ciągu kilku lat jej granice zawierały nawet 30 państw¹¹⁷. Polityk nie zmienił swego zdania także podczas wizyty w Polsce w 1996 roku, gdzie przed połączonymi izbami Sejmu i Senatu wyznał, iż możliwe jest rozszerzenie Wspólnoty już w 2000 roku¹¹⁸. Euforyczne nastawienie Pałacu Elizejskiego do kwestii *l'élargissement* w późniejszych latach zmalało, a na przełomie lat 2000/2001 sam Chirac nie chciał wypowiadać się co do terminu akcesji krajów EŚW.

Okres francuskiej prezydencji zakończył szczyt Rady Europejskiej w Cannes. Spotkanie odbywające się w dniach 26–27 czerwca 1995 roku przyniosło decyzje zadowalające zarówno duet niemiecko-francuski, jak i kraje środkowo- i wschodnioeuropejskie, choć te wypowiadały się krytycznie m.in. o braku kalendarza poszerzenia w przyjętej na szczycie *Białej Księdze*¹¹⁹. Chwalono jednak ideę zaproszenia najwyższych przedstawicieli państw kandydujących na spotkanie przywódców UE i fakt planowanej instytucjonalizacji współpracy¹²⁰, tym bardziej że Słowacja, jako czwarte państwo po Węgrzech, Polsce i Rumunii, złożyła formalny wniosek o przyjęcie do Unii Europejskiej.

Po zakończeniu okresu dwunastomiesięcznego przewodnictwa Niemiec i Francji w Unii, sprawy Europy Środkowej i Wschodniej zostały odsunięte na dalszy plan ze względu na zbliżającą się konferencję przeglądową Maastricht II. Dla krajów Piętnastki było jasne, że nie może być mowy o poszerzeniu

¹¹⁶ *Visionäre und Virtuosen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 14.06.1995; K. Grzybowska, *Integracja europejska większością głosów*, „Rzeczpospolita” z 17.06.1995.

¹¹⁷ Wystąpienie J. Chiraca na forum konferencji ambasadorów, Paryż 31 sierpnia 1995 roku, strona internetowa: francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych: www.diplomatie.gouv.fr (dostęp z dnia: 16.02.2014).

¹¹⁸ T. Stylińska, *Nieodwracalne otwarcie*, „Rzeczpospolita” z 13.09.1996.

¹¹⁹ *Mapa bez kalendarza*, „Gazeta Wyborcza” z 22.06.1995.

¹²⁰ M. Alterman, *Cannes bez makijażu*, tamże z 29.06.1995; *Nie tylko sąsiedzi*, „The Wall Street Journal Europe” z 19.06.1995.

bez wcześniejszej modernizacji struktur unijnych. Postulat pogłębienia integracji był doskonale rozumiany tak w Bonn, jak i Paryżu, stąd przez cały 1996 rok ich uwaga skupiała się na problemie reformy UE, nie zaś na państwach stowarzyszonych. *Iunctim* między kwestią pogłębienia i poszerzenia stało się wyraźne już po przyjęciu do Wspólnoty trzech nowych państw na początku 1995 roku, jednak w trakcie debaty nad przyjęciem *Białej Księgi* i w miesiącach następujących po jej zaaprobowaniu nie było już wątpliwości, że bez gruntownej reformy instytucji unijnych, sposobu podejmowania decyzji oraz podziału obciążeń finansowych, funkcjonowanie UE zostanie po przyjęciu nowych państw sparaliżowane. W takim wypadku Wspólnota byłaby w stanie funkcjonować sprawnie jedynie jako unia celna, pozostałe etapy integracji zostałyby zahamowane.

Ważne ustalenia związane z koordynacją współpracy z państwami stowarzyszonymi podjęto podczas spotkania Rady Europejskiej w Madrycie w dniach 15–16 grudnia 1995 roku. Szczyt kończący hiszpańską prezydencję skupił się na kilku elementach, jednak na pierwszym miejscu znalazły się Konferencja Międzyrządowa oraz poszerzenie Unii. Ustalono, że konferencja przegładowa rozpocznie się pod koniec marca 1996 roku w Turynie, a jej celem będzie „stworzenie politycznych i instytucjonalnych warunków dostosowania Unii Europejskiej do obecnych i przyszłych potrzeb, wynikających szczególnie z perspektywy jej kolejnego rozszerzenia”¹²¹. Założono, że przedstawiciele krajów stowarzyszonych oraz Cypru i Maltę, będą okresowo informowani o postępach prac w ramach Konferencji Międzyrządowej i uzyskają prawo do wypowiadania swoich opinii podczas spotkań z prezydencją UE odbywających się w odstępach dwumiesięcznych. Odnośnie do rozszerzenia Wspólnoty stwierdzono natomiast, że stanowi ono zarówno potrzebę polityczną jak i historyczną oraz, że gwarantować będzie stabilizację na kontynencie. Podkreślono, iż Rada Europejska dokonała już analizy skutków poszerzenia w dziedzinie poszczególnych polityk Unii, ale że nieodzowne jest zbadanie skutków finansowych akcesji nowych państw. Zebrani na szczycie przedstawiciele krajów stwierdzili ponadto, że negocjacje akcesyjne powinny rozpocząć się po zakończeniu konferencji Maastricht II i odbywać się w oparciu o warunki ustalone w Kopenhadze i Essen.

¹²¹ *Informacje na temat szczytu Rady Europejskiej w Madrycie, 15–16 czerwca 1995 r.*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 20.02.2014).

Ustalono zwiększenie nakładów finansowych programu Phare i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Z zadowoleniem przyjęto także fakt współpracy państw stowarzyszonych z Paktem Północnoatlantyckim, bowiem akcesja do NATO rozumiana była jako uzupełnienie integracji z Unią Europejską¹²².

Szczyt madrycki nie obył się bez kontrowersji między najważniejszymi politykami w kwestiach polityki walutowej oraz sprzeciwu dziesięciu krajów Wspólnoty wobec francuskich testów nad bronią atomową, jednak w wymiarze *l'élargissement* nadał strategii integracyjnej jasne kontury. Kraje stowarzyszone otrzymały sygnał, iż negocjacje rozpoczną się kilka miesięcy po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej, a więc prawdopodobnie na początku 1998 roku, choć premier Czech Vaclav Klaus wyrażał nadzieję, że ich początek nastąpi już w listopadzie 1997 roku.

Zadowolenie z madryckich ustaleń wyraziły Francja i Niemcy. Oba państwa podkreśliły, iż spotkanie było „nadzwyczaj owocne”, niemniej konieczne jest określenie docelowej grupy, która prowadzić będzie negocjacje akcesyjne¹²³.

W dwa miesiące po posiedzeniu Rady Europejskiej, 22 lutego 1996 roku, doszło do spotkania szefa *Quai d'Orsay* Hervé de Charette'a z jego niemieckim kolegą w Bonn, w trakcie którego omawiano rolę obu państw w procesie integracji w wymiarze politycznym, ekonomicznym i socjalnym, oraz zwrócono uwagę na aspekt poszerzenia Wspólnoty. Minister spraw zagranicznych V Republiki zaproponował organizowanie corocznych konferencji europejskich, na których zbieraliby się najwyżsi urzędnicy państw członkowskich i kandydujących do Unii. Wedle koncepcji de Charette'a, kongres europejskich przywódców nadawałby nowy wymiar strukturalnemu dialogowi między Unią a krajami aspirującymi do członkostwa, bowiem jak stwierdził „mielibyśmy prawdziwą konferencję, zamiast przypadkowych spotkań”. Minister przewidywał, że pierwszy oficjalny zjazd szefów rządów i głów państw mógłby nastąpić już po otwarciu negocjacji akcesyjnych, czyli na początku 1998 roku, co zostało z aprobatą przyjęte przez ministra Kinkela¹²⁴.

¹²² Tamże.

¹²³ *Erweiterung der Europäischen Union gewinnt klare Konturen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 18.12.1995.

¹²⁴ *Déclaration et interview de M. Hervé de Charette, ministre des affaires étrangères, sur le rôle de la France et de l'Allemagne pour la construction d'une Europe politique, économique et sociale „performante”, sur la sécurité européenne et sur*

Agenda spraw europejskich została w latach 1996/1997 zdominowana przez Konferencję Międzyrządową. Jej obrady rozpoczęto zgodnie z planem 29 marca 1996 roku w Turynie, a zakończono podczas szczytu 17 czerwca 1997 roku w Amsterdamie poprzez przyjęcie i parafowanie tekstu zreformowanego traktatu. W miesiącach trwania konferencji duet francusko-niemiecki skupiał się głównie na sprawach związanych z koniecznymi zmianami w funkcjonowaniu Unii oraz na realizacji polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa, a także wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, czego wyrazem były ustalenia przyjęte przez przywódców obu państw podczas dwustronnego szczytu w Norymberdze 9 grudnia 1996 roku¹²⁵ oraz w trakcie spotkania w Bonn 3 lipca 1997 roku¹²⁶. Kwestia wschodniego poszerzenia zeszła na dalszy plan, choć oba państwa nie zostały obojętne wobec krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

Przed spotkaniem Rady Europejskiej kończącym irlandzkie przewodnictwo w drugiej połowie 1996 roku kanclerz Kohl podkreślił, że tematyka wschodniego rozszerzenia pozostaje jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Unią Europejską i nie może być odsuwana w czasie z powodu braku reform w samej Wspólnocie¹²⁷. Jednak dubliński szczyt skoncentrował się na problematyce wspólnej polityki ekonomicznej i monetarnej, zatrudnienia i sprawach III filaru UE, które zdaniem europejskich polityków musiały zostać dokładnie opracowane przed akcesją nowych państw¹²⁸. Odnośnie do *Osterweiterung* stwierdzono, że aktualny jest kalendarz poszerzania, jaki ustalono w Madrycie, a w konkluzjach prezydencji zapisano, że „Komisja Europejska zamierza nasilić

l'élargissement de l'Union, Bonn le 22 février 1996, strona internetowa archiwizująca wypowiedzi polityków V Republiki: <http://discours.vie-publique.fr/notices/963099900.html> (dostęp z dnia: 26.02.2014).

¹²⁵ *Accords de Nuremberg: adoption d'un concept franco-allemand en matière de sécurité et de défense du 9 décembre 1996*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: http://www.leforum.de/artman/publish/article_465.shtml, cyt. dalej: www.leforum.de (dostęp z dnia: 03.02.2014).

¹²⁶ *69ème Sommet franco-allemand – Déclaration des Ministres des Affaires étrangères sur le renforcement de la coopération franco-allemande en matière de politique étrangère du 3 juillet 1997*, tamże.

¹²⁷ „Archiv der Gegenwart” z 14.12.1996, s. 41650.

¹²⁸ H. de Bresson, Ph. Lemaitre, *Les Etats membres réaffirment que l'Union européenne doit se réformer avant de s'élargir*, „Le Monde” z 15.12.1996; H. de Bresson, *Après l'euro, les Quinze se concentrent sur la réforme des institutions de l'Union*, tamże z 17.12.1996.

działania zmierzające do wprowadzania w życie strategii przedakcesyjnej”¹²⁹. Nie były to wprowadzone nowe ustalenia, jednak państwa stowarzyszone cieszyło podtrzymanie terminu rozpoczęcia rozmów negocjacyjnych. Zarówno szef niemieckiego rządu, jak i przewodniczący Komisji Europejskiej, Jacques Santer, podkreślali, że Konferencja Międzyrządowa zakończy się w czerwcu 1997 roku, więc negocjacje akcesyjne ruszą na początku 1998 roku¹³⁰. Potwierdzeniem tych słów była deklaracja, jaką ministrowie spraw zagranicznych Francji i Niemiec – Hervé de Charette i Klaus Kinkel – wypowiedzieli w stronę ich polskiego kolegi w trakcie spotkania Trójkąta Weimarskiego w Warszawie. Obaj politycy stwierdzili, że proces rozszerzania UE i NATO będzie przebiegać zgodnie z ustalonym w Madrycie planem¹³¹.

Kolejny szczyt Rady Europejskiej – w Amsterdamie – przyniósł porozumienie państw dotyczące traktatu reformującego zapisy dokumentu z Maastricht. Szefowie Piętnastki zdecydowali wówczas, że rozmowy na temat akcesji nowych krajów będą mogły rozpocząć się pół roku po podpisaniu Traktatu Amsterdamskiego i z aprobatą przyjęli wiadomość, iż w lipcu 1997 roku Komisja Europejska zaprezentuje opinię dotyczącą wniosków o członkostwo w UE oraz pełną informację na temat rozwoju unijnych polityk (*Agenda 2000*)¹³².

Paryż i Bonn odmienne oceniły wynik amsterdamskiego spotkania związany z *l'élargissement*. Kanclerz federalny przyznał, że dla Niemiec poszerzenie UE stanowi sprawę najwyższego znaczenia, zaś Polska, Czechy i Węgry otrzymały od przedstawicieli państw unijnych zgromadzonych w Amsterdamie istotny sygnał¹³³. Tymczasem francuski minister spraw zagranicznych stwierdził, że jest rozczarowany ustaleniami poczynionymi w Holandii. Hubert Védrine ujawnił, że spotkanie było „frustrujące i nie spełniło francuskich

¹²⁹ Informacja na temat szczytu Rady Europejskiej w Dublinie (13–14 grudnia 1996 r.), „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 03.02.2014).

¹³⁰ *Negocjacje ruszą w terminie*, „Rzeczpospolita” z 16.12.1996.

¹³¹ M. Wągrowska, *Francja i RFN popierają Polskę*, tamże z 20.12.1996.

¹³² *Posiedzenie Rady Europejskiej w Amsterdamie (16–17 czerwca 1997r.). Wnioski Prezydencji*, „Dokumenty. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 12.02.2014).

¹³³ *Kohl lobt den Vertrag von Amsterdam als „solide Grundlage*”, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 19.06.1997.

oczekiwań, które są zawsze wysokie”. Minister podkreślił ponadto, że dopiero po wprowadzeniu zmian traktatowych możliwe będzie przyjęcie nowych członków do UE¹³⁴.

Jednak zakończenie rokowań w sprawie tekstu traktatu reformującego dało impuls do rozpoczęcia prac nad poszerzeniem Unii o kraje dawnego bloku sowieckiego. 16 lipca 1997 roku opublikowano założenia programu *Agenda 2000*, który miał podjąć problematykę reformy polityki rolnej, finansowania Unii i poszerzenia Wspólnoty oraz proponować opracowanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i objęcie nią najbliższych sąsiadów i strategicznych partnerów UE¹³⁵. W tekście dokumentu stwierdzono, że negocjacje akcesyjne powinny rozpocząć się w pierwszej kolejności z Czechami, Estonią, Polską, Cyprzem, Węgrami i Słowenią. Pakiet reform opracowany pod przewodnictwem szefa Komisji Europejskiej zakładał również, że wprowadzone zostanie tzw. partnerstwo dla członkostwa, które zawierać będzie warunki konieczne do spełnienia przed akcesją. Propozycje Santera przewidywały ponadto reorganizację programu Phare i rozszerzenie jego środków na reformę polityki rolnej i fundusze strukturalne. *Agenda 2000* odwoływała się także do koncepcji ministra spraw zagranicznych Hervé de Charette’a zaprezentowanej w lutym 1996 roku, która przewidywała organizowanie corocznych konferencji europejskich skupiających kraje członkowskie i stowarzyszone z Unią.

Opublikowanie programu *Agenda 2000* przyczyniło się do przyspieszenia prac nad rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych. Podstawowym zadaniem było określenie, które z państw stowarzyszonych rozpoczną rozmowy o członkostwie jako pierwsze. Rozważano dwa rozwiązania – zgodnie z pierwszym zakładano, iż negocjacje powinny rozpocząć się równocześnie dla wszystkich państw stowarzyszonych (była to koncepcja tzw. linii startowej), natomiast wedle drugiego podejścia podkreślano, że rozpoczęcie rozmów akcesyjnych powinno być zależne od stopnia zaawansowania prac danego państwa nad wdrożeniem kryteriów kopenhaskich (koncepcja tzw. zróżnicowanego podejścia)¹³⁶.

Państwa członkowskie odmiennie podchodziły do problemu ustalenia grupy negocjacyjnej. Także duet francusko-niemiecki miał w tym względzie różne

¹³⁴ Védrine: *Frankreich hat nicht alles bekommen*, tamże.

¹³⁵ Szerzej: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3, 2007.

¹³⁶ M.M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji...*, s. 133.

zdanie. Francja oczekiwała możliwie jak najszerzego otwarcia, obejmującego dużą liczbę państw, tymczasem Niemcy, które początkowo opowiadały się za podjęciem rozmów ze wszystkimi krajami stowarzyszonymi, następnie postulowały ograniczenie tej grupy do tych, które są najbardziej zaawansowane w pracach integracyjnych. Rząd federalny nie chciał jednak wywoływać przeświadczenia, że droga do Unii jest otwarta tylko dla najlepszych. Przeciwnie, podkreślano historyczną konieczność poszerzenia UE na wszystkie kraje chcące i zdolne do integracji, niemniej obawiano się kosztów, jakie związane będą z realizacją strategii przedakcesyjnej – kanclerz Kohl doskonale zdawał sobie sprawę, że Republika Federalna, jako najsilniejsze państwo Unii, z pewnością pokryje znaczną część wydatków związanych z dostosowaniem krajów postkomunistycznych do członkostwa we Wspólnocie¹³⁷.

Ostateczna lista państw, które w pierwszej kolejności miały rozpocząć negocjacje akcesyjne została przedstawiona w trakcie spotkania Rady Europejskiej w dniach 12–13 grudnia 1997 roku w Luksemburgu. Szczyt poświęcono głównie problematyce poszerzenia Wspólnoty, które zostało określone jako historyczne i „oznaczające początek nowej ery i definitywne zerwanie z podziałami przeszłości”. Szefowie państw i rządów ustalili, iż w ciągu nadchodzących trzech lat należy przygotować państwa stowarzyszone do członkostwa oraz Unię do poszerzenia. Podkreślono znaczenie Konferencji Europejskiej, w której uczestniczyć mieli reprezentanci członków i kandydatów do UE. Ustalono, że spotkania konferencji odbywać się będą corocznie, przewodnictwo sprawować będzie kraj aktualnie sprawujący prezydencję, a pierwsze posiedzenie zorganizowane zostanie w marcu 1998 roku w Londynie. Stwierdzono ponadto, że negocjacje akcesyjne zostaną w pierwszej kolejności podjęte z szóstką państw – Cyprzem, Czechami, Słowenią, Estonią, Polską i Węgrami. W drugiej grupie miały znaleźć się Bułgaria, Litwa, Łotwa, Słowacja i Rumunia. W rozmowach akcesyjnych nie uwzględniono natomiast Turcji¹³⁸. Rada Europejska postanowiła zwołać

¹³⁷ B. Koszel, *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999, s. 146–149; P. Kalka, *RFN a rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód*, „Przegląd Zachodni”, nr 4, 2000, s. 64–67.

¹³⁸ Nieuwzględnienie Turcji w negocjacjach zostało przyjęte z oburzeniem przez polityków z Ankary. Jak stwierdził premier Mesut Yilmaz „Nie będzie żadnego dialogu politycznego pomiędzy Turcją a Unią Europejską”, co miało się odbić m.in. na relacjach tego państwa z Grecją w sprawie Cypru. Turecki szef rządu

dwustronne konferencje międzyrządowe z państwami pierwszej, tzw. grupy luksemburskiej, już na wiosnę 1998 roku, a ich tematem miały się stać warunki akcesji tych krajów oraz konieczne zmiany traktatowe. Kandydaci z obu grup mieli natomiast zostać objęci jednakową pomocą i wsparciem technicznym ze strony Komisji Europejskiej w ramach programu Partnerstwo dla Członkostwa. Nie ustalono jednak, jak duża byłaby ta pomoc. Zgromadzeni na szczycie politycy z zadowoleniem przyjęli także postanowienia zawarte w programie *Agenda 2000*¹³⁹.

4. Rokowania akcesyjne

31 marca 1998 roku rozpoczęto negocjacje akcesyjne z kandydatami do członkostwa. Zanim zaczęły się jednak rzeczywiste rozmowy, 3 kwietnia 1998 roku Komisja Europejska, przy udziale krajów kandydujących, wszczęła procedurę tzw. *screeningu*, czyli kompleksowej analizy obszarów prawa krajowego pod kątem ich dostosowania do *acquis communautaire*¹⁴⁰. Ustalono, że należy dokonać przeglądu prawa w ramach 31 obszarów, jednak jedynie 29 stało się przedmiotem negocjacji. Podział na taką liczbę dziedzin nie stanowił *novum*, bowiem odpowiadał zawartości prawa wspólnotowego i stosowano go także podczas wcześniejszych poszerzeń Unii. Procedurę *screeningu* zakończono 5 listopada 1999 roku. Właściwe rozmowy negocjacyjne mogły rozpocząć się jednak dopiero wówczas, gdy kraje stowarzyszone przygotowały własne stanowisko odnośnie do danego działu negocjacyjnego, a strona unijna przedstawiła stanowisko UE (*common position*). Dopiero w momencie poznania obu stanowisk można było rozpocząć rzeczywiste negocjacje w obrębie danego obszaru tematycznego. Niemniej przez rok – od 10 listopada 1998 roku do 5 listopada 1999 roku – *screening* i negocjacje akcesyjne odbywały się równolegle,

przyznał również, że Unia Europejska wcale „szczerze” nie pragnęła przyjęcia 62,5 mln muzułmanów do swego „klubu chrześcijan”. *Przerwany dialog*, „Rzeczpospolita” z 15.12.1997.

¹³⁹ Spotkanie Rady Europejskiej w Luksemburgu, 12–13 grudnia 1997 r. Wnioski Prezydencji, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 26.02.2014).

¹⁴⁰ H. Tendera-Właszczuk (red.), *Wyniki negocjacji akcesyjnych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 41.

co państwa kandydujące uznały za duży sukces, bowiem część krajów członkowskich na czele z Francją domagała się przesunięcia terminu startu negocjacji na lipiec 1999 roku, kiedy to planowano zakończyć analizę stopnia dostosowania ustawodawstw krajowych do prawa wspólnotowego¹⁴¹.

Ostatecznie, w związku z rozpoczętą w kwietniu 1998 roku procedurą *screeningu*, konkretne rozmowy negocjacyjne zapoczątkowano podczas spotkania Rady Europejskiej w Cardiff w dniach 15–16 czerwca 1998 roku. Szczyt kończący brytyjskie przewodnictwo skupił się na najważniejszym wyzwaniu, jakie w tamtym okresie stało przed Unią Europejską – Unii Gospodarczej i Walutowej, oraz kwestii reform politycznych, zmiany systemu finansowania i wspierania zatrudnienia. Ale podjęto w jego trakcie także wątki odnoszące się do poszerzenia Wspólnoty. Uznano, że każdy kraj będzie oceniany wedle tych samych kryteriów, a zadaniem całej grupy będzie wzmacnianie kontaktów z Unią poprzez dialog polityczny i wprowadzanie strategii przygotowującej do członkostwa. Zdecydowano o zwiększeniu pomocy w ramach Partnerstwa dla Członkostwa w dziedzinie rolnictwa, środowiska i transportu, oraz o koordynacji pomocy finansowej otrzymywanej z programu Phare i od Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz innych instytucji. Przedstawiciele państw podkreślili znaczenie zakończenia procedury *screeningu* w pierwszych siedmiu obszarach (badania i nauka, edukacja i kształcenie młodzieży, kultura i polityka audiowizualna, telekomunikacja i technologie informacyjne, polityka przemysłowa, funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw oraz WPZiB). Rada Europejska uwypukliła także wartość komunikatu Komisji z marca 1998 roku dotyczącego ustanowienia Europejskiej Strategii przygotowania Turcji do członkostwa w UE¹⁴².

Rozpoczęcie procedury *screeningu* i decyzje podjęte w trakcie spotkania Rady Europejskiej w Cardiff zostały w Niemczech przesłonięte przez wydarzenia związane z przewartościowaniami na krajowej scenie politycznej. Zaplanowane na 27 września 1998 roku wybory do *Bundestagu* elektryzowały niemiecką opinię publiczną tym bardziej, że według sondaży władzę w państwie miała przejąć socjaldemokracja na czele z Gerhardem Schröderem.

¹⁴¹ J. Bielecki, P. Apanowicz, *Co pół roku nowe dziedziny*, „Rzeczpospolita” z 10.11.1998.

¹⁴² *Spotkanie Rady Europejskiej w Cardiff 15–16 czerwca 1998 r. Wnioski Prezydencji*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 23.02.2014).

Prawdopodobna zmiana na stanowisku kanclerza powodowała także dyskusje w krajach kandydujących do Unii, bowiem obawiano się ewolucji bardzo przychylnego dotąd kursu chadeków w kierunku niewielkiego zaangażowania socjaldemokratów. Komentatorzy podkreślali, że ani SPD, ani ich prawdopodobny koalicjant Związek 90/Zieloni, nie mają jasno sprecyzowanych celów polityki zagranicznej. Obawy podsyczał sam kandydat SPD na urząd kanclerski – choć odrzucał zarzuty o eurosceptycyzm, to podkreślał konieczność redefinicji niemieckiego poparcia dla wschodniego rozszerzenia, szczególnie w wymiarze polityki finansowej oraz ochrony rynku pracy przed napływem taniej siły roboczej. W wywiadzie udzielonym w maju 1998 roku polskiemu tygodnikowi „Polityka” Schröder stwierdził wprawdzie, że strategia prowadzona przez jego partię oznaczać będzie kontynuację dotychczasowej linii RFN, jednak priorytetem dla socjaldemokratów będzie ochrona niemieckich pracowników¹⁴³.

Atmosferę wewnątrzniemiecką oraz napięcie w państwach członkowskich na wiosnę 1998 roku dodatkowo podgrzewały wypowiedzi członków Związku Wypędzonych (*Bund der Vertriebenen*, BdV), w szczególności zaś jego nowej przewodniczącej. Erika Steinbach wiązała niemieckie poparcie dla procesu rozszerzenia Unii od realizacji przez państwa stowarzyszone warunków postawionych przez związek. BdV domagał się m.in. wypłaty odszkodowań dla Niemców przesiedlonych po II wojnie światowej z obszaru Pomorza, Prus Wschodnich, Śląska i Sudetów oraz przyznania im prawa powrotu do swych dawnych majątków. Inicjatywa Związku spotkała się z akceptacją CSU, a w szczególności premiera Bawarii Edmunda Stoibera.

Poparcie BdV przez Stoibera ustawiło kanclerza Kohla w pułapce oczekiwań kilku milionów przesiedleńców i ich potomków. Choć nie chciał on rezygnować z roli najważniejszego „advokata” *Osterweiterung*, bał się odrzucenia wsparcia ze strony liczącego ok. 1,3 mln członków Związku Wypędzonych¹⁴⁴, tym bardziej, że mogło się ono okazać decydujące w czasie zbliżającej się kampanii

¹⁴³ A. Krzemiński, *Nie muszę wymyślać koła*, „Polityka” z 30.05.1998.

¹⁴⁴ Liczba członków BdV nie jest jednoznaczna. Sam Związek podaje liczbę 1,3 mln, strona internetowa BdV: <http://www.bund-der-vertriebenen.de/derbdv/struktur-1.php3> (dostęp z dnia: 10.03.2014). Jednak część badaczy, jak Erich Später, uważa, że może być ich jedynie 25.000. *Konzentration auf Steinbach lenkt ab*, „Frankfurter Rundschau” z 11.02.2010. Dane Tagesschau wskazują natomiast, że może to być liczba 550.000 członków. Strona internetowa Tagesschau: <https://web>.

parlamentarnej. Ostatecznie szef rządu federalnego ugiął się pod presją związku i 29 maja 1998 roku zaakceptował rezolucję parlamentu, przyjętą głosami CDU i CSU, w której zapisano, iż wypędzenie Niemców z ziem należących wcześniej do państwa niemieckiego wymaga potępienia oraz przyznania dawnym właścicielom prawa do osiedlania się na obszarze niegdysiejszych ziem pruskich.

Uchwała wywołała burzę w krajach EŚW, szczególnie w Polsce, wobec której przedstawiono największą liczbę roszczeń. Pisarz, dyplomata i komentator dziennika „Rzeczpospolita” Kazimierz Dziewanowski stwierdził na łamach pisma, że żądanie zwrotu ziem należących do rodziców wnioskodawców jest „bezpodstawne, choć psychologicznie może być zrozumiałe”, zwrócił uwagę na powody powojennych ustaleń co do kształtu granic i uznał, że inicjatywa związku może jedynie przyczynić się do pogorszenia relacji polsko-niemieckich, których dobry trend zapoczątkował już list biskupów polskich z 1965 roku¹⁴⁵. Polskie ministerstwo spraw zagranicznych podkreślało natomiast, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej dawni niemieccy mieszkańcy tzw. ziem odzyskanych nie będą mieli prawa własności do utraconych po zakończeniu wojny majątków¹⁴⁶.

Mimo uspokajających słów ze strony MSZ Polacy poczuli się zagrożeni niemieckim rewizjonizmem. 3 lipca 1998 roku polski Sejm wystosował rezolucję odpowiadającą na niemieckie oświadczenie, w której pierwszym zdaniu parlamentarzyści zapisali „Rezolucja *Bundestagu* z 29 maja 1998 roku ujawnia niebezpieczne tendencje, które mają prawo niepokoić nie tylko Polskę. Oczekujemy, że Niemcy uczynią wszystko, żeby żaden partykularny i doraźny interes nie zaprzepaścił tego, co jest największym sukcesem Europy ostatnich lat”¹⁴⁷. Reakcja warszawskich polityków spowodowała szybką odpowiedź ze strony przewodniczącej niemieckiego *Bundestagu* Rity Süssmuth, która wyraziła zrozumienie dla polskich obaw i stwierdziła, że pod żadnym pozorem nie należy

archive.org/web/20100109094254/http://www.tagesschau.de/inland/bdvmitglieder100.html (dostęp z dnia 10.03.2014).

¹⁴⁵ K. Dziewanowski, *Zardzewiały odlamek wielkiej sprawy*, „Rzeczpospolita” z 30.05.1998.

¹⁴⁶ *Bezasadne żądania*, „Gazeta Wyborcza” z 26.05.1998.

¹⁴⁷ *Oświadczenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie rezolucji Bundestagu „Wypędzeni, przesiedleńcy i mniejszości niemieckie są pomostem między Niemcami i ich wschodnimi sąsiadami” z dnia 29 maja 1998 r.*, „Monitor Polski”, nr 23, 1998, poz. 332.

grać kartą niemieckich wypędzonych, a działania Eriki Steinbach jedynie powodują napięcia pomiędzy narodami¹⁴⁸. Stanowisko Süssmuth wsparł także przewodniczący frakcji CDU/CSU Wolfgang Schäuble, który w trakcie wizyty w Polsce uznał, że rezolucja parlamentu federalnego nie zmienia treści polsko-niemieckich układów, a akcesja Polski do UE nie będzie w żaden sposób warunkowana spełnieniem wymagań BdV¹⁴⁹. W podobnym tonie wypowiadał się rzecznik SPD ds. polityki zagranicznej, Günter Verheugen, który podkreślał, iż kwestionowanie polskiego członkostwa w Unii przez szefową BdV jest karygodne i kanclerz Kohl powinien w tej sprawie zająć wyraźne stanowisko. Verheugen zadeklarował również „Polska może być pewna, że rząd kierowany przez socjaldemokratów nie będzie włączał żadnych elementów dwustronnych jako warunków wstępnych członkostwa”¹⁵⁰.

Mimo oficjalnych prób załagodzenia sprawy, obawy Polaków zwiększyły się kilka miesięcy później, gdy BdV oficjalnie wsparło rezolucję *Bundestagu* poprzez wystosowanie 6 września 1998 roku tzw. Apelu Berlińskiego. Dokument, który chadecy skierowali do Polski i Czech podczas obchodów Dni Stron Ojczystych organizowanych corocznie przez Związek Wypędzonych, zawierał wezwanie do uznania wypędzeń Niemców po 1945 roku za bezprawne. Jego autorzy stwierdzili wręcz, że wypędzenie 15 mln Niemców z ich ojczyzny stanowiło najcięższe naruszenie praw człowieka, które do dziś nie zostało naprawione przez państwa go dokonujące. Jednocześnie w apelu znalazło się zdanie podkreślające, że wypędzeni, podobnie jak państwo niemieckie, popierają przystąpienie Polski i Czech do Unii Europejskiej, jednak oczekują stworzenia „prawdziwego obrazu historii polsko-niemieckiej”, w którym wypędzenie Niemców nie będzie usprawiedliwiane koniecznością dziejową¹⁵¹.

Wystosowany na kilka dni przed wyborami do *Bundestagu* Apel Berliński okazał się niekorzystny dla walczącej o utrzymanie władzy koalicji partii chrześcijańsko-demokratycznych. Dokument nie przyniósł pożytku ani CDU/CSU, ani relacjom między Berlinem a Pragą i Warszawą, bowiem spowodował wybuch „wojny papierowej” między najwyższymi organami władzy

148 *Niepotrzebna irytacja*, „Rzeczpospolita” z 22.07.1998.

149 K. Bachmann, *Rozwiązywanie otwartych kwestii dwustronnych*, tamże z 23.07.1998.

150 *Niefortunna rezolucja*, tamże z 07.07.1998.

151 *Apel Berliński*, „Gazeta Wyborcza” z 19.–20.09.1998; A. Wolff-Powęska, *Przemilczenia i prawdy*, tamże.

i zahamował współpracę poprzez wzbudzenie lęków wśród mieszkańców Polski i Czech¹⁵². Opublikowanie odezwy niemieckiego związku spowodowało także lawinę komentarzy, przede wszystkim nad Wisłą, bowiem polscy obywatele szczególnie mocno obawiali się niemieckiego rewizjonizmu¹⁵³.

Ze względu na napiętą sytuację na linii Warszawa–Berlin, Polacy z ogromną ciekawością obserwowali niemiecką kampanię wyborczą. Walka była tym bardziej interesująca, że prawdopodobieństwo wygranej chadeków było niewielkie i politycy znad Wisły dopingowali socjaldemokrację, która wprawdzie nie miała jasnego planu polskiej integracji z Unią Europejską i niewiele było wiadomo na temat wizji polityki zagranicznej Gerharda Schrödera, jednak wyraźnie odcięła się od żądań Związku Wypędzonych¹⁵⁴.

Niemiecka dyskusja przedwyborcza przykuwała uwagę także francuskich dyplomatów, bowiem prawdopodobna zmiana na stanowisku kanclerza i reorientacja niemieckiej polityki nie pozostałaby bez wpływu na relacje obu państw. Zainteresowanie francuskiej prasy w ciągu miesięcy poprzedzających niemiecką elekcję jedynie dwukrotnie zwróciło się w inną stronę – ze względu na kryzys gospodarczy w Rosji i z powodu skandalu z udziałem amerykańskiego prezydenta Billa Clintona. Faktem jest, że francuskie media nie koncentrowały się wyłącznie na przekazywaniu informacji na temat potyczek wyborczych między kandydatem SPD i CDU¹⁵⁵, ale wskazywały także na najważniejsze wyzwania stojące przed sąsiadem, do których zaliczono rozwój wschodnich landów, kwestię walki z bezrobociem, zabezpieczenie socjalne oraz rolę Niemiec w stosunkach międzynarodowych¹⁵⁶. Ponieważ Helmut Kohl cieszył się we Francji dużą sympatią i szacunkiem, prasa i media elektroniczne próbowały nakreślić

¹⁵² Por.: A. Wolff-Powęska, *Wokół najnowszego sporu o przeszłość polsko-niemiecką*, „Przegląd Zachodni”, nr 1, 2004, s. 5–12.

¹⁵³ D. Zagrodzka, *Kuriozalny dokument*, „Gazeta Wyborcza” z 19.–20.09.1998. Por.: P. Cywiński, *Kampania niemiecka*, „Wprost” z 23.08.1998; W. Pięciak, *Niebezpieczne gry*, „Tygodnik Powszechny” z 14.06.1998.

¹⁵⁴ W. Pięciak, *Niemiecki zwrot w lewo i polskie obawy*, „Tygodnik Powszechny” z 11.10.1998.

¹⁵⁵ *La campagne électorale est lancée en Allemagne*, „Le Monde” z 23.08.1998; J.-P. Picaper, *L'«éléphant» Kohl mène la charge*, „Le Figaro” z 20.07.1998; tenże, *Les socialistes reculent dans les sondages*, tamże z 06.08.1998.

¹⁵⁶ *Les défis de la nouvelle Allemagne*, „Le Monde” z 27.09.1998; *L'Allemagne de l'an 2000. Un supplément de 16 pages avant les élections*, tamże z 26.09.1998.

przede wszystkim obraz jego konkurenta, konsekwencje wyboru Schrödera i ich wpływ na relacje francusko-niemieckie oraz na pozycję Europy¹⁵⁷.

Ostateczny wynik wyborczy przyniósł zwycięstwo opozycyjnej dotąd SPD. 27 września 1998 roku socjaldemokracja uzyskała poparcie 40,9% głosujących, Sojusz 90/Zieloni 6,7%, natomiast CDU 28,4%, CSU 6,8%¹⁵⁸. Dla wszystkich stało się jasne, że skończyła się pewna epoka w niemieckiej polityce, a stary porządek zostanie zastąpiony nową jakością¹⁵⁹.

Już po ogłoszeniu wyników elekcji francuskie media podkreślały, że była ona pierwszą, w której kwestie zjednoczenia nie odgrywały najważniejszej roli. Wskazywano na powody porażki partii Helmuta Kohla – zmęczenie rządami chadeków i wzrastające bezrobocie, które mimo bezspornych sukcesów RFN na płaszczyźnie europejskiej nie rekompensowały Niemcom problemów w polityce wewnętrznej¹⁶⁰. Podkreślano, że prezydent Chirac już planuje zaproponować nowemu kanclerzowi inicjatywę odnoszącą się do funkcjonowania Unii, jednak sądzono, że nowy tandem Chirac-Schröder nie będzie miał już takiej mocy jak poprzednie. Media nad Sekwaną obawiały się, że ze względu na różnice ideologiczne, każdy z partnerów pójdzie raczej w swoją stronę, co odbije się niekorzystnie na całej Wspólnocie. Paryskie gazety wskazywały także, że nowa koalicja rządowa – bez względu na to, czy będzie to sojusz socjaldemokratów z zielonymi czy z chadecją – nie wprowadzi rewolucyjnych zmian w polityce zagranicznej, choć z pewnością poglądy nowego kanclerza bliższe będą stanowisku Brytyjczyka Tony’ego Blaira, niż premiera Francji Lionela Jospina. Jak stwierdził jednak Jack Lang, były minister kultury i edukacji w lewicowych rządach V Republiki, sukces Schrödera oznacza sukces całej europejskiej socjaldemokracji, a trójkąt Schröder-Jospin-Blair przyczyni się do wzrostu znaczenia Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej¹⁶¹. Tymczasem prezydent Chirac, w dwa dni po wyborach parlamentarnych, skierował apel do nowego kanclerza o wzmocnienie relacji

¹⁵⁷ Por.: *Die Welt blickt nach Bonn*, „Die Welt” z 26.09.1998.

¹⁵⁸ Strona internetowa niemieckiej komisji wyborczej: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1998.html (dostęp z dnia: 03.03.2014).

¹⁵⁹ *Das Ende der Ära Helmut Kohl*, „Die Welt” z 28.09.1998.

¹⁶⁰ P. Bocev, F. Lepeltier, *Ce que la victoire de Schröder peut changer pour l’Europe*, „Le Figaro” z 29.09.1998.

¹⁶¹ *Co oznacza zwycięstwo socjaldemokratów*, „Rzeczpospolita” z 28.09.1998.

francusko-niemieckich i uczynienie z nich wzoru współpracy w ramach i dla Unii Europejskiej¹⁶².

Okazję do rozmów na temat wyzwań polityki europejskiej przyniosła pierwsza podróż, w którą niezaprzysiężony jeszcze kanclerz udał się 30 września 1998 roku do Francji. Tematem dyskusji, jakie Schröder prowadził z prezydentem Chirac'iem i premierem Jospinem, były przede wszystkim stosunki między oboma krajami i kwestie Unii Europejskiej, w szczególności problem walki z bezrobociem, który desygnowany na szefa rządu uważał za jedno z najważniejszych wyzwań końca XX wieku¹⁶³. W kolejnych tygodniach wizyty we Francji złożyli także członkowie jego gabinetu. Jeszcze przed oficjalnym zaprzysiężeniem doszło bowiem do spotkania między ministrami finansów Oskarem Lafontainem i Dominique Strauss-Kahnem w Saarbrücken 22 października 1998 roku, zaś kilka dni później nowy minister spraw zagranicznych RFN Joschka Fischer udał się do Paryża, gdzie prowadził rozmowy z ministrem Hubertem Védrinem¹⁶⁴.

Wizyta nowego kanclerza we Francji należała do politycznego rytuału, po niej nastąpiły podróże do Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Holandii. Taki rozkład oficjalnych spotkań Schrödera nie spodobał się polskim politykom, którzy uznali, iż w pierwszej trójce stolic powinna znaleźć się Warszawa. W wywiadzie udzielonym berlińskiemu dziennikowi „Der Tagesspiegel” na początku października 1998 roku, polski szef resortu spraw zagranicznych Bronisław Geremek wyraził nadzieję, że to właśnie Warszawa stanie się celem kolejnej wizyty Gerharda Schrödera. Geremek podkreślił, że Schröder powinien zwrócić uwagę na współpracę polsko-niemiecką oraz kooperację francusko-niemieckiego tandemu i Polski

¹⁶² *Chirac appelle à rénover la relation franco-allemande*, „Le Figaro” z 29.09.1998; H. de Bresson, *M. Chirac veut «refonder» l'axe franco-allemand*, „Le Monde” z 30.09.1998. Francuska prawica wyrażała zdanie, że CDU miałyby szanse na ponowne zwycięstwo i utrzymanie władzy pod warunkiem, że kandydatem na kanclerza byłby młodszy polityk. Opozycja podkreślała ponadto, że opinia Gerharda Schrödera na temat problemu poszerzenia Unii nie jest klarowna i trudno orzec jednoznacznie, czy nowy szef rządu federalnego kontynuował będzie politykę swego poprzednika.

¹⁶³ H. de Bresson, *M. Schröder veut «dépoussiérer» la relation franco-allemande*, „Le Monde” z 02.10.1998.

¹⁶⁴ Tenże, *Vers une relance du couple franco-allemand*, tamże z 25.10.1998.

w ramach Trójkąta Weimarskiego, który zdaniem ministra powinien stać się osią poszerzonej Unii¹⁶⁵.

Wizja Geremka zyskała aprobatę rządzących SPD i Sojuszu 90/Zielonych. W umowie koalicyjnej podpisanej 20 października 1998 roku politycy zawarli zapis, iż relacje polsko-niemieckie mają wyjątkowy charakter, a struktury Trójkąta Weimarskiego powinny ulec przeobrażeniu w celu lepszego przygotowania Polski do członkostwa z UE. Umowa przewidywała uprzywilejowane stosunki Niemiec z Francją, natomiast w odniesieniu do Polski i Czech zapowiadała kontynuowanie polityki historycznej odpowiedzialności i likwidację dwustronnych problemów¹⁶⁶. Potwierdzeniem pozytywnego kursu wobec wschodnich sąsiadów Niemiec stała się także inauguracyjna sesja nowego *Bundestagu*, którego przewodniczący Wolfgang Thierse przywitał deputowanych polskim zwrotem „Dzień Dobry” i przedstawił inicjatywę zacieśnienia kontaktów między polską a niemiecką izbą niższą, co zostało przyjęte owacją parlamentarzystów¹⁶⁷.

Ostatecznie w Rzeczypospolitej nowy niemiecki kanclerz gościł 5 listopada 1998 roku. Polscy politycy obawiali się zmiany warty na scenie politycznej RFN, dlatego też z nieukrywanym lękiem oczekiwali słów Gerharda Schrödera. Kanclerz jedynie potwierdził je stwierdzając, że poszerzenie Unii Europejskiej należy traktować w kategoriach *Realpolitik*. Zdaniem szefa rządu polityka prowadzona przez koalicję SPD/Sojusz 90/Zieloni zasadzająca się na wyższości narodowych interesów nad kwestiami moralnej i historycznej odpowiedzialności miała stanowić przeciwieństwo prowadzonej przez jego poprzednika polityki całkowitego otwarcia na kraje środkowo-europejskie, bez względu na koszty materialne i polityczne. W trakcie konferencji prasowej zorganizowanej na koniec wizyty, na pytanie o datę przystąpienia Polski do Unii Europejskiej Schröder odpowiedział „Jestem kanclerzem a nie prorokiem. Helmut Kohl był bardziej proroczy niż ja i nie jest już więcej kanclerzem”. Stanowiło to aluzję do opinii, że Polacy nigdy

¹⁶⁵ Wywiad z B. Geremkiem, „Der Tagesspiegel” z 01.10.1998.

¹⁶⁶ *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Bonn, 20. Oktober 1998, strona internetowa Partii Zielonych: <http://archiv.gruene-partei.de/gremien/rot-gruen/vertrag/XI.htm#xi10> (dostęp z dnia: 03.03.2014).

¹⁶⁷ B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski...*, s. 100.

nie powinni wierzyć Kohlowi, że akcesja Polski do Unii mogłaby nastąpić już w 2000 roku¹⁶⁸.

10 listopada 1998 roku szef *Kanzleramt* przedstawił zadania nowej koalicji. W swoim *exposé* zawarł cele na najbliższe cztery lata. Do najważniejszych wyzwań stojących przed rządem federalnym w ramach polityki zagranicznej zaliczył przypadającą na pierwszą połowę 1999 roku prezydencję RFN w UE. W trakcie sześciu miesięcy Schröder planował skoncentrować się na reformie instytucji unijnych, Wspólnej Polityce Rolnej, wprowadzeniu euro oraz poszerzeniu Wspólnoty. Zdaniem kanclerza poparcie Niemiec dla rozszerzenia Unii miało pozostać niepodważalne, a pomoc krajom Europy Środkowej i Wschodniej miała być na tyle duża, na ile to będzie konieczne aby doprowadzić do jak najszybszej akcesji. Polityk podkreślił, że z pewnością Europa nie może mieć swej granicy „na byłej żelaznej kurtynie”.

W podobnym tonie wypowiadał się przed członkami niemieckiego parlamentu minister spraw zagranicznych Joschka Fischer. W swoim wystąpieniu omawiającym politykę UE oraz problem m.in. *Osterweiterung* Fischer zaznaczył, że w obecnej sytuacji nie chodzi o „wizję”, lecz o „twardy chleb, który trzeba przeżuć”. Zdaniem szefa MSZ, ten „twardy chleb” miał zawierać w sobie najważniejsze elementy, bez implementacji których akcesja do UE nie będzie możliwa – integrację gospodarczą i dopasowanie do instytucji unijnych oraz dostosowanie prawa krajowego do *acquis communautaire*. Minister stwierdził, że trudno prognozować termin rozszerzenia, choć rok 2002 byłby wielkim sukcesem, jednak wcześniej musi nastąpić poważna reforma instytucji unijnych nieprzygotowanych do poszerzenia Wspólnoty o tak dużą grupę państw. Szef *Auswärtiges Amt* podkreślił także, że „nie ma alternatywy” dla współpracy Niemiec z Francją, a bez ścisłej kooperacji tych dwóch państw integracja europejska na wszystkich płaszczyznach skazana będzie na porażkę¹⁶⁹.

Mniej optymistyczny w swych prognozach na temat terminu poszerzenia Unii Europejskiej okazał się być szef Parlamentu Europejskiego Jose Maria Gil-Robles. W trakcie spotkania z przewodniczącymi parlamentów z krajów kandydujących do Wspólnoty, które odbyło się 11 listopada 1998 roku w Wilnie, Gil-Robles oświadczył, że jego zdaniem, poszerzenie UE przed zakończeniem

¹⁶⁸ J. Krauze, *M. Schröder promet aux Polonais un processus accéléré d'adhésion à l'UE*, „Le Monde” z 07.11.1998.

¹⁶⁹ *Twardy chleb i Unia*, „Rzeczpospolita” z 12.11.1998.

obecnej kadencji PE w 2004 roku, jest niemożliwe. Przewodniczący stwierdził wręcz, że może ono nastąpić później – w 2005 lub 2006 roku – ale z pewnością nie będzie możliwe wcześniej, jednak termin zależeć będzie od osiągnięć każdego państwa w implementacji prawa wspólnotowego i dostosowywaniu do oczekiwań Unii¹⁷⁰. Opinia Gil-Roblesa zaprezentowana w Wilnie była kontynuacją jego słów wypowiedzianych dwa miesiące wcześniej na posiedzeniu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w Strasbourgu, podczas którego szef PE odpowiadał na pytania parlamentarzystów z krajów kandydackich. Wówczas już podkreślił, że choć przywódcy niektórych państw Piętnastki obiecują akcesję w 2000 lub 2002 roku, to wyłącznie 2004 rok lub data późniejsza są naprawdę realne¹⁷¹.

Sprawę poszerzenia Unii omawiano także w trakcie nieformalnego spotkania Rady Europejskiej w austriackim Pörttschach na jesieni 1998 roku, gdzie Schröder – oficjalnie nie zaprzysiężony jeszcze na kanclerza – wypowiedział się na temat konieczności opracowania polityki zatrudnienia i spraw pracowniczych, co jego zdaniem było niezbędnym elementem przed przyjęciem nowych krajów. Niemiecki polityk, który ze względu na brak formalnego mandatu do reprezentowania RFN uczestniczył jedynie w części rozmów 24 października 1998 roku¹⁷² stwierdził, że planowane na najbliższe lata *Osterweiterung* będzie „o wiele trudniejsze i żmudne” aniżeli wcześniej sądzono. Ustalenia przywódców państw nie przyniosły przełomowych decyzji również w żadnej z innych omawianych dziedzin (wprowadzenie euro, polityka zatrudnienia i sprawy podatkowe), a przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Santer stwierdził wręcz „zastanawiamy się wspólnie, nie wiemy tylko nad czym”¹⁷³.

¹⁷⁰ *Elargissement: à chacun selon ses mérites*, strona internetowa Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/press/sdp/dirinf/fr/1998/d981111.htm> (dostęp z dnia: 03.03.2014).

¹⁷¹ M. Rapacki, *Parlament Europejski: do Unii po 2004*, „Gazeta Wyborcza” z 24.09.1998.

¹⁷² Helmut Kohl nie chciał uczestniczyć w spotkaniu w Pörttschach, jednak nieobecność przedstawiciela najsilniejszego unijnego państwa nie wchodziła w grę, stąd zdecydowano o zaproszeniu Gerharda Schrödera. Była to pierwsza taka sytuacja w historii UE. A. Middel, *Der EU-Gipfel des Lächelns*, „Die Welt” z 26.10.1998.

¹⁷³ Tamże.

Słowa Schrödera zostały przyjęte z zaskoczeniem przez polskich polityków. Bronisław Geremek, który wyraził swoje „zaniepokojenie” deklaracją przyszłego kanclerza i promowaną przez niego *Realpolitik*, stwierdził, że Polska będzie gotowa na członkostwo już na przełomie 2002 i 2003 roku. Obawy szefa polskiej dyplomacji starał się załagodzić Joschka Fischer, który podczas podróży do Warszawy podkreślał, że szybkie poszerzenie Unii jest „osobistym interesem” Niemiec¹⁷⁴.

Po zaprzysiężeniu Schrödera na stanowisko premiera RFN dnia 27 października 1998 roku, duet francusko-niemiecki natychmiast zabrał się do intensywnej pracy. W trakcie spotkania Schrödera z Chirac’iem w Poczdamie w dniach 30 listopada – 1 grudnia 1998 roku, politycy wspólnie ustalili, że relacje między oboma państwami powinny stanowić motor polityczno-gospodarczej rozbudowy Unii. W trakcie 72. konsultacji podpisali również deklarację, w której zobowiązywali się do opracowania wspólnego stanowiska wobec procesu rozszerzenia¹⁷⁵.

Dwustronne porozumienie umożliwiło współpracę przywódców na szczycie kończącym austriackie przewodnictwo w UE, który zorganizowano w Wiedniu w dniach 11–12 grudnia 1998 roku. Podczas spotkania skupiono się m.in. na kwestiach praw człowieka, polityce stabilności i zatrudnienia, polityce ekonomicznej, UGW, ochronie środowiska, wprowadzeniu w życie Traktatu Amsterdamskiego i III filaru UE. Odnośnie do *Osterweiterung* podkreślono zadowolenie z tempa prac w ramach konferencji akcesyjnych sześciu państw (Polski, Czech, Słowenii, Węgier, Cypru i Estonii) oraz postępie przygotowań do negocjacji akcesyjnych pozostałej piątki krajów (Rumunia, Bułgaria, Litwa, Łotwa, Słowacja). Wyrażono również przychylną opinię na temat chęci członkostwa Malty i Turcji¹⁷⁶.

Okazana przez przywódców państw Piętnastki satysfakcja z procesu integracji spotkała się z zadowoleniem części krajów kandydujących (szczególnie Litwy i Słowacji), które w przededniu szczytu wyraziły gotowość

¹⁷⁴ Fischer: *Osterweiterung ist persönliches Anliegen*, tamże z 30.10.1998.

¹⁷⁵ 72. *Deutsch-Französischer Gipfel in Potsdam*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 10.03.2014).

¹⁷⁶ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Wiedniu, 11–12 grudnia 1998 r. Wnioski Prezydencji*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 10.03.2014).

do przyłączenia się do Unii już razem z pierwszą grupą państw¹⁷⁷. Jednak optymistyczne nastawienie Rady Europejskiej było wyłącznie dyplomatycznym zabiegiem – w rzeczywistości podczas spotkania odbyła się poważna dyskusja na temat finansowego wymiaru akcesji nowych członków. Przywódcy najważniejszych mocarstw UE – w tym duet francusko-niemiecki – zażądali utrzymania budżetu Wspólnoty w latach 2000–2006 na dotychczasowym poziomie 85 mld euro. Szczególnie nieugięty okazał się kanclerz Schröder, który stwierdził, że nie wyobraża sobie zwiększenia niemieckich wpłat z powodu planowanego poszerzenia. Szef gabinetu federalnego podkreślił, iż wschodnie rozszerzenie jest celem całej Unii a nie wyłącznie Niemiec, i jako takie powinno być finansowane przez wszystkie piętnaście krajów UE. RFN chciała w ten sposób doprowadzić do zmniejszenia własnej składki członkowskiej, bowiem wpłaty na poczet unijnego budżetu ze strony Niemiec były o 22 mld marek większe niż otrzymywane wsparcie¹⁷⁸. Oprócz spraw finansowych, na posiedzeniu dyskutowano także na temat przyjęcia programu *Agenda 2000* oraz zapisów zawartych w Wiedeńskiej Strategii dla Europy, w której przedstawiono najważniejsze cele Unii – wspieranie zatrudnienia i stabilności gospodarczej, podniesienie jakości życia, reformę instytucji unijnych oraz promowanie dobrobytu na kontynencie. Ponadto przywódcy państw i rządów postanowili uhonorować Helmuta Kohla za jego wkład w tworzenie zintegrowanej Europy i przyznać mu tytuł Honorowego Obywatela Europy¹⁷⁹ – było to drugie, po Jeanie Monnet, takie odznaczenie dla polityka w historii Europy.

Szczyt kończący austriackie przewodnictwo w Unii nie przyniósł przełomowych rozwiązań. Państwa kandydujące wiele obiecywały sobie jednak po nadchodzącej prezydencji niemieckiej, choć nieustępliwa postawa rządu Schrödera nie pozostawiała złudzeń, że droga do Wspólnoty będzie łatwa. Podczas prezentacji programu na pierwsze półrocze 1999 roku, Joschka Fischer stwierdził w Brukseli, że finansowanie poszerzenia powinno dotyczyć wszystkich państw – w tym także krajów południowej Europy oraz, że każdy członek

¹⁷⁷ N. Nougayrede, *L'élargissement de l'Union vu de l'Est*, „Le Monde” z 11.12.1998.

¹⁷⁸ N. Blomme, A. Middel, *Streit um Geld beherrscht EU-Gipfel in Wien*, „Die Welt” z 12.12.1998; P. Lemaitre, *Les négociations s'engagent difficilement sur le financement de l'Union européenne*, „Le Monde” z 13.12.1998.

¹⁷⁹ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Wiedniu, 11–12 grudnia 1998 r.*..., strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 10.03.2014).

Wspólnoty „musi zgodzić się na pewne ustępstwa”. Minister zapowiedział, iż prawdopodobnie zwiększy się pomoc przedakcesyjna, która dla 10 kandydatów miała wynieść 3 mld euro rocznie, ale negocjowana będzie kwota 54 mld euro, którą w lipcu 1997 roku Komisja Europejska obiecała krajom kandydującym, jeśli przystąpią do Unii między 2000 a 2006 rokiem. Szef *Auswärtiges Amt* podkreślił również, że być może dopiero pod koniec 1999 roku lub później, Piętnastka ustali termin wschodniego rozszerzenia¹⁸⁰. Opinia ta została powtórzona w styczniu 1999 roku, podczas wystąpienia Fischera przed parlamentarzystami w Strasbourgu. W trakcie swojej wypowiedzi minister zwrócił uwagę, że przygotowania do poszerzenia Unii muszą iść w parze z reformami wewnątrz Wspólnoty¹⁸¹.

Oficjalne stanowisko Niemiec wobec najważniejszych wyzwań stojących przed Unią przedstawione zostało podczas nadzwyczajnego spotkania Rady Europejskiej w Berlinie w dniach 24–25 marca 1999 roku. Obrady przebiegały w cieniu wydarzeń na Bałkanach, jednak przedstawicielom Piętnastki udało się dokonać porozumienia w kilku kwestiach. Dla państw kandydujących najistotniejszym osiągnięciem stało się przyjęcie *Agendy 2000*. We wnioskach opublikowanych po zakończeniu szczytu zaprezentowano także szczegółowe wyliczenia wydatków na instrumenty przedakcesyjne, które zgodnie z przyjętą podstawą cen stałych z 1999 roku określono na 3.120 mln euro (wydatki na fundusz Phare określono na 1.560 mln rocznie, na instrument rolny 520 mln euro, a na instrument strukturalny 1.040 mln euro). Ponadto przedstawiono wyliczenie środków przeznaczonych na akcesję (na rolnictwo i pozostałe wydatki¹⁸²), a także środków związanych z realizacją zobowiązań (rolnictwo, działania strukturalne, polityka wewnętrzna i administracja¹⁸³). Przyjęto również

¹⁸⁰ J. Bielecki, *Każdy dostanie mniej*, „Rzeczpospolita” z 15.12.1998.

¹⁸¹ *Die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 14.01.1999, s. 10. Por.: U. Schmalz, *Deutschlands europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP*, Berlin 2004, s. 424–425.

¹⁸² Kwota na 2002 rok określona została na 4.140 mln euro, na 2003 rok – 6.710 mln euro, na 2004 rok – 8.890 mln euro, na 2005 rok – 11. 440 mln euro, na 2006 rok – 14.210 mln euro.

¹⁸³ Kwota na rok 2002 została określona na 6.450 mln euro, na 2003 rok – 9.030 mln euro, na 2004 rok – 11.610 mln euro, na 2005 rok – 14.200 mln euro, na 2006 rok – 16.780 mln euro.

ramy finansowe dla Piętnastki oraz dla Unii 21 państw (po przystąpieniu grupy luksemburskiej)¹⁸⁴.

Spotkanie Rady Europejskiej nie zostało jednak uznane za sukces. Krytykowano pozostałe ustalenia przywódców, m.in. w odniesieniu do reformy Wspólnej Polityki Rolnej i wprowadzenia zmian do sektora mlecznego, zbożowego i mięsa wołowego. Faktem jest, że największym przeciwnikiem reform w europejskim rolnictwie była Francja, tradycyjnie otrzymująca wysokie wsparcie ze strony unijnego budżetu. W tym względzie tandem niemiecko-francuski nie potrafił dojść do porozumienia. Także pozostałe kwestie integracji przeszły raczej bez echa – Niemcom nie udało się doprowadzić do redukcji ich składki budżetowej, a brak podania konkretnego terminu rozszerzenia jedynie rozczarował kraje kandydujące. Niemniej fakt przemilczenia daty *Osterweiterung*, zdaniem Güntera Verheugena, który na jesieni 1999 roku został mianowany komisarzem ds. rozszerzenia, wcale nie oznaczał braku zainteresowania państw „starej” Unii regionem EŚW. Polityk podkreślał bowiem, że ważniejsze od daty stało się przyjęcie programu *Agenda 2000*, który wyznaczał m.in. poziom wydatków związanych z akcesją planowaną na lata 2000–2006¹⁸⁵. Przeznaczenie 80 mld euro funduszy na pomoc dla państw z Europy Środkowej i Wschodniej miało stanowić ważniejsze zobowiązanie niż sam termin i być dowodem na szczere zainteresowanie nowego niemieckiego kanclerza problematyką poszerzenia¹⁸⁶.

Szczyt Piętnastki pod przewodnictwem Schrödera, w szczególności zaś ustalenia odnoszące się do zapisów *Agendy 2000* i wysokości wpłat do unijnego budżetu, zostały skrytykowane przez polityków i prasę niemiecką¹⁸⁷. Przewodniczący opozycyjnej frakcji CDU/CSU Wolfgang Schäuble stwierdził, że kanclerz nie osiągnął nawet najmniejszego rezultatu, a premier Bawarii Edmund Stoiber

¹⁸⁴ Spotkanie Rady Europejskiej w Berlinie 24–25 marca 1999 r., *Wnioski Prezydencji*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 14.03.2014).

¹⁸⁵ G. Verheugen, *Deutschland und die EU-Ratspräsidentschaft: Erwartungen und Realitäten*, „Integration”, nr 1, 1999, s. 6.

¹⁸⁶ J. Bielecki, *Jedną nogą w Unii*, „Rzeczpospolita” z 27.03.1999.

¹⁸⁷ N. Blome, *Schröders leere Hände*, „Die Welt” z 27.03.1999; N. Blome, A. Middel, „Die sind alle noch viel zu wach”, tamże; *Lob und Tadel für das Ergebnis des EU-Gipfels*, „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung” z 28.03.1999.

podkreślił, iż rezultat szczytu jest rozczarowujący i utrzymuje jedynie istniejące *status quo*¹⁸⁸.

Tymczasem Francuzi chwalili dobrą organizację i świetnie przygotowaną agendę spotkania uwypuklając, że kanclerz „awansował” w oczach europejskiej opinii publicznej¹⁸⁹. Był to istotny sygnał, bowiem w tygodniach poprzedzających spotkanie dziennikarze informowali o napiętych stosunkach między partnerami znad Renu i zauważali, że przełom lat 1998/1999 ujawnił duże rozbieżności pośród nich¹⁹⁰.

Osiągnięcia niemieckiej prezydencji z pewnością stały w cieniu wojny w Kosowie, która przez wiosenne miesiące odciągała uwagę opinii publicznej od spraw integracji wschodniej i środkowej części kontynentu z Unią Europejską. Szczyt kończący przewodnictwo Republiki Federalnej, zorganizowany w dniach 3–4 czerwca 1999 roku, został również zdominowany przez sytuację na Bałkanach. Wprowadzenie w życie zapisów Traktatu Amsterdamskiego, przejęcie stanowiska przewodniczącego Komisji Europejskiej przez Romano Prodiego, wprowadzenie euro jako wspólnej waluty oraz polityka zatrudnienia stanowiły najważniejsze elementy, które należało przedyskutować w trakcie spotkania. W konkluzjach niewiele miejsca poświęcono sprawie poszerzenia, ograniczając się do pochwalenia tempa negocjacji z sześcioma państwami grupy luksemburskiej i przyspieszenia prac akcesyjnych oraz przeglądu *acquis* z Bułgarią, Rumunią, Słowacją, Litwą, Łotwą i Maltą. Powtórzono także zadowolenie z założeń zawartych w programie *Agenda 2000* i zachęcono do promocji współpracy kulturalnej między krajami „starej” i „nowej” Unii¹⁹¹.

Mimo nikłego zainteresowania sprawą poszerzenia w trakcie szczytu kończącego niemieckie przewodnictwo należy stwierdzić, że bez decyzji podjętych w jego trakcie, *Osterweiterung* nie byłoby możliwe, bowiem w Kolonii podjęto

¹⁸⁸ *L'opposition allemande critique M. Schröder après le sommet des Quinze*, „Le Monde” z 28.03.1999.

¹⁸⁹ A. Leparmentier, *Le chancelier Gerhard Schröder gagne ses galons d'europeén*, tamże z 27.03.1999.

¹⁹⁰ Tenże, *Sommet de Berlin: les Quinze se retrouvent contraints au succès*, tamże z 25.03.1999.

¹⁹¹ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Kolonii 3–4 czerwca 1999 r.*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 15.03.2014).

zobowiązanie do wprowadzenia koniecznych reform instytucjonalnych podczas francuskiej prezydencji w 2000 roku oraz zadeklarowano zwiększenie zakresu kompetencji Wspólnoty o kwestie obronności.

Przełomowe znaczenie dla procesu rozszerzenia miały natomiast rozstrzygnięcia przyjęte na zakończenie prezydencji Finlandii. Szczyt w Helsinkach, który odbył się w dniach 10–11 grudnia 1999 roku, przyniósł deklarację o gotowości do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Bułgarią, Rumunią, Litwą, Łotwą, Słowacją i Maltą. Powołanie tzw. grupy helsińskiej wprowadziło kraje kandydujące do członkostwa w nowy etap poszerzenia i zwiększyło grono przygotowujących się do akcesji państw do trzynastu (razem z Turcją, wobec której jednak nie określono terminu rozpoczęcia rozmów). Zgromadzeni na szczycie przywódcy państw i rządów potwierdzili, że warunkiem koniecznym członkostwa jest spełnienie wszystkich określonych w Kopenhadze kryteriów i że Wspólnota będzie gotowa przyjąć nowych członków pod koniec 2002 roku, po zakończeniu procedury ratyfikacyjnej nowego traktatu reformującego funkcjonowanie UE¹⁹².

Duet niemiecko-francuski przyjął postanowienia helsińskiego spotkania Rady Europejskiej z dużym zadowoleniem¹⁹³. O ile jednak integracja grupy luksemburskiej i helsińskiej nie podlegała żadnym dyskusjom, o tyle ewentualne przystąpienie Turcji i Cypru było szeroko komentowane. Zgoda na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Republiką Turcji, która już w 1963 roku podpisała układ o stowarzyszeniu z Europejską Wspólnotą Gospodarczą, było wynikiem politycznej rozgrywki o przyjęcie podzielnego na część turecką i grecką Cypru. Francja i Niemcy wyrazili bowiem zgodę na przyjęcie do UE Cypru nawet wówczas, gdy wyspa nadal będzie podzielona – była to zupełnie nowa decyzja, bowiem w latach wcześniejszych V Republika odrzucała taką możliwość. Decyzja Francuzów, którzy swą argumentacją przekonali Niemców, wynikała z obawy przed polityczną wrzawą na linii Paryż–Ankara, gdyby Francja dalej blokowała akcesję tego państwa do Wspólnoty. Nieporozumienia między obiema stolicami spowodowałyby z pewnością niepokoje we Francji, której obszar zamieszkiwała

¹⁹² *Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach 10–11 grudnia 1999 r.*, tamże.

¹⁹³ P. Lemaitre, L. Zecchini, *Helsinki: élargissement, défense commune... et Tchéchénie*, „Le Monde” z 11.12.1999; A. Middel, *Ein Kontinent vereiningt sich*, „Die Welt” z 10.12.1999.

pięciomilionowa mniejszość muzułmańska, oraz zwiększenie wpływów islamistów w Algierii. Niemcy natomiast przystali na propozycje Francji przekonani, że strategia przedakcesyjna i konieczność realizacji kryteriów kopenhaskich zmuszą władze tureckie do respektowania zasad demokracji i praw człowieka. Politycy RFN mieli także nadzieję na zwiększenie asymilacji trzymilionowej grupy emigrantów tureckich i kurdyjskich, którzy na stałe mieszkali w Niemczech¹⁹⁴. Jak w wywiadzie dla dziennika „Die Welt” stwierdził komisarz ds. rozszerzenia Günter Verheugen, Turcja nie może czekać „wiecznie”, a jeśli „nie damy Ankarze jasnej perspektywy, wówczas Turcja będzie stracona dla Zachodu”¹⁹⁵. Otwarte stanowisko wobec przystąpienia Turcji miała jednak wyłącznie koalicja rządowa – opozycyjne CDU i CSU wyraźnie skrytykowały tę postawę¹⁹⁶.

Po Finach pałeczkę przewodnictwa przejęli Portugalczycy, w drugiej połowie 2000 roku ich miejsce zajęli natomiast Francuzi. Już w trakcie pierwszego półrocza 2000 roku podtrzymano decyzję o rozpoczęciu Konferencji Międzyrządowej dotyczącej zmian instytucjonalnych w ramach Wspólnoty i potwierdzono priorytetowe znaczenie poszerzenia Unii¹⁹⁷. Jednak dopiero francuska prezydencja wyraźnie podkreśliła, iż celem V Republiki jest doprowadzenie do reformy Wspólnoty i przygotowanie jej do akcesji kilkunastu nowych krajów. Priorytety prezydencji opierały się na trzech celach – płynnej realizacji procesów odnoszących się do modernizacji gospodarczej, zbliżeniu instytucji europejskich do obywateli oraz poszerzeniu Unii i wzmocnieniu jej międzynarodowej pozycji. Ostatnie założenie – przygotowanie do powiększenia UE – planowano oprzeć na reformie instytucji unijnych poprzez pomyślne zakończenie zmian traktatowych i wprowadzenie ich na szczycie w Nicei w grudniu 2000 roku, a także na kontynuacji dialogu zarówno na szczęblu ministrów

¹⁹⁴ J. Bielecki, *Turcja za Cypr*, „Rzeczpospolita” z 13.12.1999.

¹⁹⁵ „Die Türkei hat auch nicht ewig Zeit”, „Die Welt” z 09.12.1999. Por.: G. Verheugen, *Die EU-Erweiterungsverhandlungen – Stand und Ausblick*, „Integration”, nr 4, 2000, s. 226–227.

¹⁹⁶ *Union kritisiert Türkei-Entscheidung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 14.12.1999.

¹⁹⁷ Por.: *Spotkanie Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira 19–20 czerwca 2000 r. Wnioski Prezydencji*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 16.03.2014).

odpowiedzialnych za sprawy europejskie, jak i na poziomie głów państw i szefów rządów¹⁹⁸.

Ideale francuskiego przewodnictwa zostały nakreślone przez Jacquesa Chiraca w trakcie emocjonalnego wystąpienia, jakie wygłosił on 27 czerwca 2000 roku w *Bundestagu*. Było to pierwsze przemówienie zagranicznej głowy państwa w nowej siedzibie niemieckiego parlamentu w Berlinie. Historyczne znaczenie tego wydarzenia zostało podkreślone przez samego prezydenta Francji, który stwierdził, iż stanowi ono wyraz niemiecko-francuskiego przywództwa na kontynencie. Chirac uwypuklił, że wśród wszystkich elementów integracji europejskiej, także poszerzenie Wspólnoty nie jest i nie będzie możliwe bez zaangażowania Francji i Niemiec. Wygłoszone na trzy dni przed przejęciem przewodnictwa w Europie przemówienie zasadzało się na założeniu, że najważniejszym wyzwaniem dla UE jest odnalezienie celu integracji na XXI wiek.

Przyszłość Unii miała, zdaniem Chiraca, opierać się na zjednoczeniu całego kontynentu. Jak stwierdził prezydent Francji „jestem o tym przekonany, że rozszerzenie Unii Europejskiej jest jej prawowitym i koniecznym celem”. Przywódca uznał, że choć jest ono już realizowane, to ani dla krajów kandydujących, ani dla państw członkowskich nie będzie ono łatwym procesem. Rozszerzenie miało stać się zakończeniem pewnego procesu – dla pokoju europejskiego, państw kandydujących i dla samej Unii. Chirac podkreślił jednak z pełną mocą, że „rozszerzenie nie może być ucieczką na przód. Nie dopuścimy, by europejskie dzieło odbudowy, nad którym pracujemy Wy i my razem z naszymi partnerami od prawie pół wieku z tak dużym pragnieniem i energią, i które przyniosło nam tak wiele, zostało zniszczone (...). Jutro nasza Unia nie będzie już taka sama. Nie będzie jednak ani rozmiękczone, ani nie dozna regresu. Naszym zadaniem jest troszczyć się o to”. Mimo pełnej akceptacji procesu *l'élargissement* prezydent stwierdził, że nie da się z góry zaplanować jego terminu¹⁹⁹.

Wystąpienie Chiraca wywołało duże zainteresowanie w Niemczech, bowiem jego tezy odnośnie do *finalité politique* Unii Europejskiej stanowiły odpowiedź na założenia przedstawione 12 maja 2000 roku przez Joschkę Fischera. We wspomnianym już przemówieniu minister spraw zagranicznych nakreślił

¹⁹⁸ *Priorytety prezydencji francuskiej (1 lipca – 31 grudnia 2000 r.)*, tamże.

¹⁹⁹ „Die Erweiterung darf keine Flucht nach vorne sein”. *Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 8, 2000, s. 1017–1021.

dwa najważniejsze wyzwania stojące przed Europą w nadchodzącym stuleciu – jak najszybsze poszerzenie i ulepszenie europejskiej zdolności działania²⁰⁰. Szef *Auswärtiges Amt* podkreślił, że Niemcy są za szybkim rozszerzeniem Unii Europejskiej na wschód, bowiem przystąpienie nowych członków do UE leży w ich własnym interesie narodowym i przyniesie wysokie zyski gospodarce państwa federalnego. Fischer wykorzystał także wprowadzoną na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku tezę, że to właśnie RFN jest „advokatem” wschodniego poszerzenia²⁰¹.

Wypowiedź Fischera na temat przyszłości Europy spowodowała falę dyskusji we Francji i pozostałych państwach UE. Nie mniej dyskutowana była w krajach pretendujących do członkostwa. Polska przedstawiała mieszane opinie – część dyplomatów obawiała się, że Unia w ten sposób stawiać będzie kolejną przeszkodę na drodze do przyjęcia do swojego grona kandydatów z Europy Środkowo-Wschodniej. W opinii polskich negocjatorów koncepcja szefa *Auswärtiges Amt* stanowiłaby swoistą „ucieczkę do przodu” i oznaczałaby utworzenie kręgu najbardziej rozwiniętych krajów zachodnich, który – wbrew zapowiedziom niemieckiego ministra – pozostałby zamknięty dla krajów dawnego bloku wschodniego²⁰². Podobnie Czechy wyraziły niezadowolenie z wizji Fischera. Szczególnie dużo kontrowersji wywołał plan przekształcenia Unii w federację z własną konstytucją i dwuizbowym parlamentem. Prezydent Czech Vaclav Klaus stwierdził wręcz „Nie życzę sobie, żebyśmy żyli w jakimś europejskim superpaństwie, w którym Republika Czeska będzie tylko regionem. Nie chcę mieć w dowodzie obywatelskim napisane: Europa; chcę pozostać obywatelem Czech”²⁰³.

Dyskusja nieznacznie uspokoiła się, gdy 27 czerwca 2000 roku w *Bundestagu* własne tezy na temat przyszłości UE i koniecznych zmian w jej funkcjonowaniu po planowanym *l'élargissement* przedstawił prezydent Chirac. Założenia

²⁰⁰ Szerokie omówienie wystąpienia w rozdziale VI.

²⁰¹ „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration”. Rede von Joschka Fischer am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität in Berlin, [w:] W. Woyke, *Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem fast wieder Tritt*, Wiesbaden 2004, s. 264–270. Por.: J.-P. Picaper, *Fischer pour les États-Unis d'Europe*, „Le Figaro” z 13.05.2000.

²⁰² J. Bielecki, *Europa dla wybranych*, „Rzeczpospolita” z 15.05.2000.

²⁰³ B. Sierszuła, *Czechy: Klaus odradza pośpiech*, tamże z 13.05.2000.

zaprezentowane przez przywódcę w Berlinie podkreślano przez cały okres francuskiej prezydencji. V Republika uważała za swój główny cel doprowadzenie do rewolucji w funkcjonowaniu instytucji unijnych – tylko dopasowanie ich działania do poszerzonego składu mogło gwarantować powodzenie misji integracji całego kontynentu. Jednak zarówno Francja, jak i Niemcy zdawały sobie sprawę, że wyłącznie ich zgodna koncepcja będzie mogła być przevorsowana. Stąd – mimo kontrowersji które pojawiły się na linii Paryż–Berlin odnośnie do wizji zreformowanej Unii Europejskiej – oba państwa postanowiły razem przekonać pozostałych partnerów do proponowanego przez nich projektu federacji europejskiej. Determinacja obu republik była tym większa, że wprowadzenie wspólnej waluty do obrotu gotówkowego planowane na 2002 roku niejako automatycznie przekształcało dotychczasową integrację w związek polityczny. Jak stwierdził rzecznik niemieckiej misji przy Unii Europejskiej „Jeśli w ciągu pięciu do dziesięciu lat nie podejmiemy wiążących decyzji w sprawie budowy federalnej Europy, Unia znajdzie się w bardzo poważnych kłopotach”²⁰⁴. Opinię tę potwierdzali także francuscy dyplomaci, którzy przekonywali, że powołanie europejskiej federacji jest koniecznością w globalizującym się świecie. Przywódcy obu państw podkreślali ponadto, że przekształcenie Unii w federację jest wyłączną kompetencją tandemu francusko-niemieckiego. Kanclerz Schröder uznał wręcz „Z całym szacunkiem dla innych państw UE, jest to przede wszystkim sprawa Niemców i Francuzów”, dając w ten sposób wyraz odpowiedzialności, a jednocześnie politycznej wyższości obu państw, co natychmiast zostało skomentowane przez wybitnych przedstawicieli innych państw członkowskich²⁰⁵.

Niemniej punktem kulminacyjnym francuskiej prezydencji stało się posiedzenie głów państw i szefów rządów w Nicei w dniach 7–11 grudnia 2000 roku, podczas którego debatowano przede wszystkim nad zmianami w funkcjonowaniu poszczególnych organów unijnych²⁰⁶. Mimo koncentracji na temacie

²⁰⁴ J. Bielecki, *Europa dla wybranych...*

²⁰⁵ Z tej okazji zorganizowano symposium pod hasłem „Jaka konstytucja dla jakiej polityki? – Odpowiedzi dla Joschki Fischera” (*What kind of constitution for what kind of polity? – Responses for Joschka Fischer*). C. Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses for Joschka Fischer*, San Domenico 2000.

²⁰⁶ G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Europäische Perspektiven nach Nizza*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 2, 2001, s. 197–205.

zmian wewnątrzspółnotowych, Niemcy postanowiły wysłać do krajów kandydujących jasny sygnał o gotowości do dalszej wyťažonej pracy nad poszerzeniem. Dzień przed oficjalnym początkiem spotkania nicejskiego do Warszawy przybył kanclerz Schröder, by razem z premierem Polski Jerzym Buzkiem uhonorować trzydziestolecie podpisania układu o normalizacji stosunków między Polską a RFN. W trakcie spotkania szef rządu federalnego nie przedstawił konkretnego terminu rozszerzenia, lecz podczas przemówienia w Sejmie stwierdził „Proszę przyjąć moje słowa za polityczne zobowiązanie Niemiec, że Polska będzie w gronie tych państw, które jako pierwsze przystąpią do Unii Europejskiej”, choć jednocześnie podkreślił, że „kamieniem milowym” dla poszerzenia będą zobowiązania przyjęte w Nicei²⁰⁷.

Wnioski z czterodniowego posiedzenia Rady Europejskiej uwzględniały problematykę poszerzenia na drugim miejscu, po Karcie Praw Podstawowych. W wymiarze *Osterweiterung* zapisano, iż należy przyspieszyć tempo negocjacji, a przyjęta w tym celu przez Radę ds. Ogólnych 4 grudnia 2000 roku „mapa drogowa”, przewidująca harmonogram rozmów akcesyjnych w ciągu następnych osiemnastu miesięcy, miała to umożliwić. Wyrażono także nadzieję, że strategia zróżnicowanego tempa negocjacji wraz ze zmianami zaproponowanymi przez Konferencję Międzyrządową odnośnie do funkcjonowania instytucji spowodują, że UE będzie gotowa do przyjęcia nowych członków pod koniec 2002 roku, by nowi obywatele Unii mogli uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2004 roku. Podkreślono również znaczenie podejmowanego przez kandydatów wysiłku na rzecz przyjęcia i stosowania prawa wspólnotowego oraz strategii implementacji przez nich wspólnej waluty. Z satysfakcją odnotowano także postęp w realizacji procedury przedakcesyjnej przez Turcję²⁰⁸.

Cel grudniowego szczytu został określony jasno już kilka miesięcy przed jego rozpoczęciem przez polityków francuskich – chodziło o przeprowadzenie takich zmian w maszynerii decyzyjnej UE, które umożliwiłyby jej utrzymanie dobrego tempa rozwoju i pozycji międzynarodowej po niemalże dwukrotnym zwiększeniu jej członków²⁰⁹. Zarówno państwa Piętnastki, jak i kandydaci

²⁰⁷ P. Jendroszyk, *Apel kanclerza do Unii*, „Rzeczpospolita” z 07.12.2000.

²⁰⁸ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Nicei 7–9 grudnia 2000 r. Wnioski Prezydencji*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 16.03.2014).

²⁰⁹ B. Koszel, *Rola Francji w procesie integracji Polski...*, s. 71.

z Europy Środkowo-Wschodniej zdawali sobie sprawę, że zmiany te muszą mieć radykalny wygląd, szczególnie jeśli chodzi o system głosowania w Radzie. Każde z państw jednak próbowało przekonać pozostałych do swojej wersji²¹⁰.

Jeszcze przed rozpoczęciem rozmów na szczycie, 4 grudnia 2000 roku w Nicei spotkali się delegaci krajów wnioskujących o członkostwo w UE, aby zaprezentować własne pomysły na sfederowanie Europy oraz przekonać kraje unijne do przyspieszenia rozmów²¹¹. Wizyta przedstawicieli trzynastu państw kandydujących stanowiła podkreślenie osiągnięcia, jakim była strategia „mapy drogowej” przyjęta przez Radę ds. Ogólnych. W opinii komisarza Güntera Verheugena, strategia miała umożliwić by kraje „starej” Unii, kandydaci i Komisja Europejska po raz pierwszy prowadziły negocjacje zgodnie z zaakceptowanym przez wszystkich porządkiem. Verheugen stwierdził, iż implementacja jej zapisów powinna stanowić impuls dla państw EŚW do dalszej wyężonej pracy nad dostosowaniem się do wymogów *acquis*²¹².

Verheugen był dobrej myśli, lecz jego optymizm nie przekładał się na zadowolenie polityków Niemiec i Francji, którzy z obawą przystępowali do rozmów w ramach Rady Europejskiej 7 grudnia 2000 roku – minister spraw zagranicznych Francji Hubert Védrine wyrażał wątpliwość czy szczyt nicejski przyniesie jakiegokolwiek rozwiązanie (szef dyplomacji stwierdził wręcz, że osiągnięcie porozumienia będzie „bardzo trudne” ponieważ wymagać będzie od wszystkich państw rezygnacji z części „interesów narodowych” na rzecz „dobra całej Unii”), niemniej podkreślał, że nawet w razie klęski negocjacje członkowskie będą kontynuowane w obecnym tempie²¹³.

Wprawdzie samo spotkanie, jak i prezydencję francuską dziennikarze najważniejszych europejskich pism ocenili surowo²¹⁴, to ostateczne wyniki szczytu w Nicei zostały przyjęte entuzjastycznie, szczególnie w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii oraz państwach kandydujących do członkostwa, przede wszystkim w Polsce²¹⁵. Zdawano sobie sprawę, że był to kompromis wywalczony w trakcie trudnych negocjacji. Podkreślano jednak, że zapisy nowego dokumentu

²¹⁰ I. Davidson, *Nici z Nicei*, „Rzeczpospolita” z 08.12.2000.

²¹¹ J. Bielecki, T. Stylińska, *Większe szanse kandydatów*, tamże z 08.12.2000.

²¹² *Najlepszy dzień w życiu komisarza Verheugena*, tamże z 05.12.2000.

²¹³ Tamże.

²¹⁴ *La presse européenne globalement très critique*, „Le Monde” z 13.12.2000.

²¹⁵ *EU-Beitrittskandidaten zufrieden mit Gipfelergebnis*, „Die Welt” z 12.12.2000.

reformującego Traktat z Maastricht dadzą wyraźny sygnał dla poszerzenia²¹⁶, co miało być zasługą kanclerza Schrödera, którego określono jako „bohatera” spotkania²¹⁷.

Dla wszystkich uczestników szczytu najważniejszym osiągnięciem był nowy podział głosów w Radzie. Zgodnie z ustaleniami nicejskimi na łączną liczbę 345 głosów Polska miała uzyskać 27 głosów (tyle samo co Hiszpania, choć kompromis w tej sprawie nie był łatwy, bowiem Francja proponowała mniejszą liczbę głosów, jednak interwencja polskiego rządu spowodowała zmianę francuskiej koncepcji²¹⁸), Rumunia – 14 głosów, Czechy i Węgry – po 12 głosów, Bułgaria – 10 głosów, Słowacja i Litwa – po 7 głosów, Cypr, Słowenia, Łotwa i Estonia – po 4 głosy, natomiast Malta – 3 głosy²¹⁹.

Nowy rozdział głosów w Radzie pozwolił krajom członkowskim i kandydatom przystąpić z nową energią do rozmów akcesyjnych. 26 lutego 2001 roku podpisano Traktat Nicejski, który otworzył drogę do poszerzenia Wspólnoty. Mimo krytyki wystosowanej wobec części zapisów wydawało się pewne, że jego treść zostanie bez większych problemów zaaprobowana we wszystkich krajach Unii. W kolejnych miesiącach postanowiono skoncentrować się na ocenie stanu negocjacji i tempa wdrażania *acquis communautaire* i forsować rozwiązania, które będą korzystne dla państw Piętnastki.

Dla Francji i Niemiec dużym wyzwaniem okazała się perspektywa otwarcia granic dla robotników ze Wschodu, czego symbolem stał się kilka

²¹⁶ Krytyce poddano natomiast zamieszanie wokół reform instytucjonalnych i konfrontację narodowych egoizmów, które nigdy wcześniej nie były tak jaszkrawo widoczne. *Madrid, Londres et les capitales de l'Est sont satisfaites*, „Le Monde” z 13.12.2000.

²¹⁷ D. Vernet, *Europe, la fin du «jardin à la française»*, tamże z 15.12.2000; J. Bielecki, *Deputowani śmieją się z Chiraca*, „Rzeczpospolita” z 13.12.2000; N. Blome, *Deutschland, der Stärkere*, „Die Welt” z 12.12.2000; *Jacques Chirac muss seine Niederlage in Nizza verteidigen*, tamże z 13.12.2000.

²¹⁸ Francja zaproponowała przyznanie Polsce 26 głosów, Hiszpanii zaś 28 głosów, jednak zdecydowany sprzeciw Niemiec, jak i brak oporu Hiszpanii do posiadania równej z Polską liczby głosów doprowadził do przyjęcia powyższego rozwiązania. J. Bielecki, *Zacięta walka o miejsce wśród wielkich*, „Rzeczpospolita” z 11.12.2000; *Telefondiplomatie zwischen Warschau und Nizza*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 11.12.2000.

²¹⁹ Traktat z Nicei, tekst dokumentu: strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 16.03.2014).

lat później „polski hydraulik”, satyrycznie przedstawiony przez czasopismo „Charlie Hebdo”. *Plombier polonais* na długo przed przystąpieniem Polski i pozostałych państw grupy luksemburskiej i helsińskiej do UE, utożsamiał strach przed napływem taniej siły roboczej. Stąd też Niemcy oraz Austria domagały się wprowadzenia siedmioletniego okresu przejściowego dla obywateli nowych państw członkowskich, którzy chcieliby podjąć pracę w obu republikach. Propozycja nie zyskała aprobaty w Europie Środkowo-Wschodniej, jednak nieustępliwe stanowisko Schrödera, powodowane wysokim bezrobociem szczególnie we wschodnich landach, zostało utrzymane także podczas spotkania Rady Europejskiej w Sztokholmie w marcu 2001 roku²²⁰ i otrzymało wsparcie ze strony Francji. Opinia publiczna wyczuła zbliżenie stanowisk obu państw i podkreślała, że tandem napędzający Europę ponownie stanął na czele Unii. W swym komentarzu w dzienniku „Die Welt” Andreas Middel napisał, iż dawno Francja i Niemcy nie współpracowały tak harmonijnie, a postanowienia szczytu sztokholmskiego potwierdziły, że oba państwa „mają znów wspólny cel”²²¹.

Dyskusje nad wydłużeniem okresu zamkniętych granic dla pracowników z krajów środkowoeuropejskich z pewnością nie przysparzały im sympatii w krajach „starej” Unii, którzy otoczeni medialnymi hasłami o „zalewie taniej siły roboczej” zaczęli obawiać się skurczenia rynku pracy. Strach przed otwarciem granic spowodował zmniejszenie poparcia dla wschodniego poszerzenia. Było to szczególnie widoczne we Francji, gdzie aprobatą dla przyjęcia krajów dawnego bloku wschodniego w 2001 roku zmalała do niecałych 20%. O ile jednak kandydaturę Polski popierało 29% respondentów, o tyle za przyjęciem Słowacji, Rumunii czy Słowenii opowiadał się jedynie co szósty badany. Francuzi byli bardziej skłonni do powiększenia Wspólnoty w perspektywie 5 do 10 lat (niemalże 30% opowiedziało się za rozszerzeniem około 2010 roku)²²². Podobnie przedstawiały się badania przeprowadzone przez Eurobarometr dla Komisji Europejskiej, które wykazały, że jedynie 33% Francuzów i 37% Niemców opowiadało się za przyjęciem Polski do UE. Sceptyczne podejście mieszkańców

²²⁰ *Annäherung der EU-Staaten bei der Ost-Erweiterung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 26.03.2001.

²²¹ A. Middel, *Deutsch-französische Klimaverbesserung*, „Die Welt” z 26.03.2001.

²²² M. Warchała, *Polska–Francja. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 29.

Republiki Federalnej wynikało głównie ze strachu przed kosztem *Osterweiterung*, masowym napływem imigrantów (a co za tym idzie niebezpieczeństwem wzrostu przemytu i przestępczości) oraz konkurencją ze strony polskich firm. Obywatele Francji natomiast szczególnie obawiali się rywalizacji z polskimi produktami rolniczymi, a także zmniejszenia przewodniej roli Francji po przeprowadzeniu wschodniego rozszerzenia²²³.

Mimo lęków wśród społeczeństw europejskich, sprawująca przewodnictwo w Unii w pierwszej połowie 2001 roku Szwecja uznała za swój priorytet doprowadzenie do zwiększenia tempa negocjacji. W celach prezydencji zapisano, iż rozszerzenie Unii, kwestie zatrudnienia i ochrony środowiska stanowić będą kierunki szczególnego zainteresowania Szwecji, która po raz pierwszy w historii przejęła przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Szwedzcy politycy uznali, iż istotnym wyzwaniem będzie doprowadzenie do przełomu politycznego i do zamknięcia jak największej liczby rozdziałów negocjacyjnych²²⁴. Rozszerzeniowe przyspieszenie, traktowane jako gwarant utrzymania pokoju i bezpieczeństwa na kontynencie, wynikało ze słabnącego poparcia dla tego procesu w samej Unii, ale także w krajach kandydujących, gdzie nastroje eurosceptyczne były coraz silniejsze²²⁵.

Sprawozdanie z osiągnięć szwedzkiego półrocza przedstawiono podczas spotkania głów państw i szefów rządów w Göteborgu w dniach 15–16 czerwca 2001 roku. Potwierdzono, że w trakcie prezydencji udało się uzyskać więcej, niż przewidywano w Nicei – osiągnięto wyraźny postęp we wdrażaniu kryteriów kopenhaskich, realizacji *acquis* i spełnianiu zapisów przedstawionych w „mapie drogowej”, której sumienna realizacja powinna pozwolić na zamknięcie negocjacji z najlepszymi kandydatami pod koniec 2002 roku²²⁶.

²²³ J. Bielecki, *Kandydatura Polski nie wzbudza entuzjazmu*, „Rzeczpospolita” z 02.05.2001.

²²⁴ *Priorytety prezydencji szwedzkiej (1 stycznia – 30 czerwca 2001 r.)*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 03.03.2014).

²²⁵ B. Sierszuła, *Manifest eurorealistów*, „Rzeczpospolita” z 26.03.2001.

²²⁶ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Göteborgu, 15–16 czerwca 2001 r. Wnioski Prezydencji*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 05.03.2014). Por.: G. Gawin, *Podsumowanie efektów szwedzkiego przewodnictwa w UE*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 7–8, 2001, s. 4–6.

O ile spełnienie zapisanych w strategii z grudnia 2000 roku celów zostało przyjęte z aprobatą i bez większych kontrowersji, o tyle szeroko komentowano kwestię podania konkretnego terminu. Francja i Niemcy, zadowolone z planowanego zakończenia rozmów akcesyjnych, wyraźnie sprzeciwiały się ogłoszeniu wiążącej daty argumentując, że byłoby to niekorzystne dla Wspólnoty w momencie, gdy negocjacje wchodzi w decydującą i najtrudniejszą fazę. Duet Paryża i Berlina powątpiewał w możliwość dostosowania zarówno polityki finansowej (w tym przede wszystkim określenia wysokości pomocy strukturalnej), jak i polityki rolnej.

Z pewnością wpływ na opór obu państw wobec podania konkretnej daty poszerzenia miała decyzja Irlandczyków, którzy jako jedyni głosowali w powszechnym referendum nad przyjęciem zapisów Traktatu Nicejskiego i 7 czerwca 2001 roku powiedzieli „nie” zmianom zaproponowanym w Nicei. Ponadto politycy Francji i Niemiec woleli zachować sobie pole manewru przed planowanymi na kolejny rok wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi.

Dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej realną datą przystąpienia był 1 stycznia 2004 roku – zgodnie z ustaleniami nicejskimi i z Göteborga obywatele tych państw mieli brać udział w planowanych na czerwiec 2004 roku wyborach do Parlamentu Europejskiego. Tymczasem tempo prac negocjacyjnych słabło. Przywódcy Piętnastki zdawali sobie sprawę, że przyjęcie nowych członków na początku 2004 roku oznaczałoby zakończenie negocjacji najpóźniej w połowie 2003 roku, bowiem administracja unijna potrzebowałaby sześciu miesięcy na sprawdzenie czy i w jakim stopniu prawo wspólnotowe zostało wprowadzone. Ponadto okres ten mógł ulec wydłużeniu ze względu na czas potrzebny na ratyfikację traktatów akcesyjnych przez kraje członkowskie²²⁷.

Dyskusje nad terminem *Osterweiterung* i stanem negocjacji zostały wkrótce zepchnięte na dalszy plan ze względu na wydarzenia w Stanach Zjednoczonych. Ataki terrorystyczne na Nowy Jork i Waszyngton zaabsorbowały europejską opinię publiczną (w celu omówienia sytuacji międzynarodowej po zamachach z 11 września 2001 roku, dziesięć dni później zwołano nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli²²⁸), a rozmowy akcesyjne

²²⁷ B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski...*, s. 116.

²²⁸ *Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 21 września 2001 r.*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 06.03.2014).

przebiegały w cieniu decyzji podejmowanych w Białym Domu i Brukseli. Sprawująca prezydencję w Unii w drugim półroczu 2001 roku Belgia nie zaniechała jednak realizacji wyznaczonych przez siebie celów, do których zaliczono „zdecydowane działanie na rzecz rozszerzenia Unii Europejskiej”. Już wiosną 2001 roku postanowiono, że główny nacisk położony zostanie na ustalenie wspólnych stanowisk UE oraz rozwijanie debaty w trakcie spotkań Rady Europejskiej w Gandawie i Laeken²²⁹.

Zadania, jakie postawiła przed sobą prezydencja belgijska zgadzały się z zamierzeniami Francji i Niemiec, które w trakcie dwustronnych konsultacji w Nantes 23 listopada 2001 roku podkreśliły swe zaangażowanie w proces wschodniego rozszerzenia, jednak pod warunkiem, iż kraje stowarzyszone prowadzić będą konsekwentnie wyłożone prace nad przyjęciem i wdrożeniem *acquis communautaire*. We wspólnym oświadczeniu wydanym na zakończenie 78. konsultacji prezydent Chirac i kanclerz Schröder skupili się na problemie międzynarodowego terroryzmu, i podkreślali, że nigdy wcześniej odpowiedzialność poszczególnych państw Unii za ich bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne nie była tak duża, jak w chwili obecnej. Jednak oprócz intensyfikacji prac nad zagadnieniami z wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych konieczne jest wzmożenie wysiłków nad stworzeniem europejskiej konstytucji, dającej UE jasne przywództwo i ściśle określone kompetencje, oraz dążenie do poszerzenia Wspólnoty. Przywódcy obu państw podkreślili bowiem „Rozszerzenie Unii musi być zdecydowane i kontynuowane bez zwłoki”²³⁰.

Opinia *couple franco-allemand* została wzięta pod uwagę podczas szczytu kończącego przewodnictwo Belgii w Radzie Unii Europejskiej, który odbył się w brukselskiej dzielnicy Laeken w dniach 14–15 grudnia 2001 roku. Doszło wówczas do podjęcia przełomowej decyzji, otwierającej niejako drzwi do członkostwa przed krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Przywódcy państw i rządów postanowili bowiem, iż przedstawiciele krajów kandydujących będą brać udział w pracach prowadzonych przez Konwent Europejski, odpowiedzialny za przygotowanie tekstu nowego traktatu reformującego

²²⁹ *Priorytety prezydencji belgijskiej (1 lipca – 31 grudnia 2001 r.)*, tamże.

²³⁰ *Gemeinsame Erklärung der 78. Deutsch-Französischen Konsultationen über die großen europapolitischen Prioritäten vom 23. November 2001 in Nantes*, „Internationale Politik”, nr 1, 2002, s. 101–103.

dawne dokumenty i wprowadzającego Unię na wyższy stopień integracji. W skład gremium wchodzić miało 105 delegatów i ich 102 zastępców, przy czym każdy z krajów kandydujących miał dysponować trzema reprezentantami. Deklaracja z Laeken nakazała Konwentowi opracować kierunki rozwoju nowej, poszerzonej Unii oraz stworzyć, do 2004 roku, tekst eurokonstytucji. W obradach konwentu czynny udział mogli brać przedstawiciele państw-kandydatów, jednak nie uzyskali oni prawa do głosowania nad finalnym projektem nowego traktatu²³¹.

Podczas spotkania zdecydowano również o podaniu konkretnego terminu rozszerzenia – zgodnie z belgijską propozycją dziesięć najbardziej zaawansowanych negocjacyjnie państw miałoby stać się członkami Wspólnoty już w 2004 roku (Bułgaria, Rumunia i Turcja miały wejść do Unii w późniejszym czasie). Jak zaznaczono, poszerzenie w 2004 roku byłoby jednak możliwe tylko pod warunkiem utrzymania dotychczasowego tempa prac²³².

Zatwierdzenie harmonogramu poszerzenia oraz przyznanie miejsc dla reprezentantów krajów kandydujących w Konwencie Europejskim, zostało w bardzo pozytywny sposób przyjęte wśród środkowo – i wschodnioeuropejskich partnerów. Było to o tyle ważne, że w dniu rozpoczęcia szczytu przywódcy państw UE unikali podania konkretnej daty i nazw państw mogących wejść w skład pierwszej grupy akcesyjnej. Jak 14 grudnia 2001 roku potwierdzała rzeczniczka prezydenta Francji Catherine Colonna „Każdy kraj musi być rozliczany z własnych postępów. Tylko wtedy poszerzenie Unii zakończy się powodzeniem”, tłumacząc w ten sposób, że niemożliwe jest wymienienie wszystkich krajów, które w pierwszej kolejności staną się nowymi członkami Unii²³³. V Republika najsilniej naciskała, by zrezygnować z jakichkolwiek scenariuszy poszerzenia Wspólnoty, w czym popierała ją część europejskich partnerów. Wszyscy byli jednak zgodni, że *l'élargissement* powinno się odnosić do dziesięciu państw tworzących zwartą konstrukcję

²³¹ Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, Załącznik I, Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken 14–15 grudnia 2001 r., Wnioski prezydencji, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 06.03.2014).

²³² Tamże.

²³³ J. Bielecki, Szczyt Unii Europejskiej w Laeken – Przywódcy „15” unikają zobowiązań w sprawie poszerzenia, „Rzeczpospolita” z 15.12.2001.

na wschodzie, co zapewniłoby Wspólnocie krótką i dobrze chronioną granicę. Determinacja do realizacji tego celu była więc silna.

Ostateczny kompromis udało się osiągnąć dopiero drugiego dnia spotkania, i to głównie ze względu na zmianę stanowiska duetu francusko-niemieckiego. Przywódcy obu państw zgodzili się na podanie konkretnych informacji na temat nazw krajów i terminu ich akcesji po tym, jak zdecydowano, iż rozmowy odnoszące się do finansowego aspektu poszerzenia zostaną przełożone na kolejny rok. Duże znaczenie dla podjęcia decyzji miała także deklaracja Polski, która potwierdziła, iż kończy prace nad działem negocjacji dotyczącym swobodnego przepływu pracowników, w którym zapisano siedmioletni okres przejściowy dla osób chcących podjąć pracę w państwach „starej” Unii. Premier Belgii Guy Verhofstadt powiedział na zakończenie szczytu „Macie wszystko, czego mogliście oczekiwać. Są i daty, i kraje”, zwracając się w ten sposób do grupy kandydatów²³⁴.

W krótkim czasie na światło dzienne wyszły jednak problemy, których rozwiązania domagały się kraje Grupy Wyszehradzkiej. Zgadzaając się na wprowadzenie trwającego siedem lat zakazu podejmowania pracy na Zachodzie, państwa postkomunistyczne żądały wprowadzenia zapisu o zakazie kupna ziemi przez obywateli Piętnastki. Było to szczególnie ważne dla Polski obawiającej się wykupienia terenów przez rodziny dawnych mieszkańców Prus i Śląska. Rząd RP wnioskował o wdrożenie osiemnastoletniego okresu przejściowego.

Propozycja Polaków i krytyczne nastawienie do niej Niemców były szeroko komentowane. Podkreślano, że ani strona polska, ani niemiecka nie potrafią rozwiązać tej kwestii w dyplomatyczny sposób i jedynie rozbudzają w swoich obywatelach strach przed sąsiadem²³⁵. Finalnie wynegocjowano dwunastoletni okres przejściowy, co uspokoiło polską opinię publiczną i pozwoliło skoncentrować się na dziewięciu obszarach negocjacji, które omawiano jako ostatnie. Należały do nich rybołówstwo, podatki, sprawy wewnętrzne i sprawiedliwość, swobodny przepływ kapitału, polityka konkurencji, transport, rolnictwo, polityka regionalna oraz wpłaty do budżetu UE²³⁶.

²³⁴ Polska w pierwszej grupie kandydatów, tamże z 17.12.2001.

²³⁵ F. Pflüger, *Im Räderwerk der Vertragsmechaniker*, „Internationale Politik”, nr 9, 2001, s. 58.

²³⁶ J. Bielecki, *Gdzie jesteśmy w drodze do Unii*, „Rzeczpospolita” z 27.02.2002.

Ostatni element wydawał się najistotniejszy z polskiej perspektywy, stąd premier Włodzimierz Cimoszewicz postanowił spotkać się pod koniec lutego 2002 roku z ministrami spraw zagranicznych Francji i Niemiec w celu przedstawienia im trzech postulatów rządu RP. Pierwszy z nich zakładał, że nowi członkowie Unii nie powinni być płatnikami netto do wspólnego budżetu, przynajmniej w ciągu kilku pierwszych lat członkostwa, drugi odnosił się do zagwarantowania polskim rolnikom równych warunków na wspólnym rynku, natomiast trzeci mówił o utrzymaniu ram unijnego budżetu ustalonego w Berlinie w 1999 roku. Zgoda Fischera i Védérine'a na pierwszy postulat była bezsporna, w przypadku kolejnych dwóch ministrowie nie byli już jednomyślni. Szef *Quai d'Orsay* stwierdził po zakończeniu spotkania z polskim premierem, że dopłaty bezpośrednie dla rolników rzeczywiście „muszą być realizowane i muszą wpisać się w pulę finansową, zatwierdzoną w *Agendzie 2000*” podkreślając, że po poszerzeniu Unii w 2004 roku nie może dojść do podzielenia państw na kilka kategorii. Joschka Fischer natomiast zwrócił się do Cimoszewicza o przedstawienie dokładnej analizy problemu²³⁷.

Spotkanie Cimoszewicza z szefami dyplomacji krajów nadreńskich stanowiło odpowiedź na propozycję, którą 30 stycznia 2002 roku przedstawiła Komisja Europejska. Zawarto w niej warunki finansowe członkostwa Polski i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej w pierwszych trzech latach po przystąpieniu do Unii, które opierały się na założeniu, że Wspólnota przeznaczy dla całego regionu 40 mld euro pomocy, a więc znacznie więcej niż wynosić będą składki nowych członków. Z drugiej strony Komisja proponowała, by rolnicy z nowych państw członkowskich otrzymywali po przystąpieniu do Unii jedynie 25% wysokości dopłat, jakie otrzymywali farmerzy z Zachodu, ale kwota ta miała być systematycznie zwiększana w ciągu dziesięciu lat, aż do uzyskania 100%. Wizja spotkała się ze sprzeciwem kandydatów, szczególnie Polski, Czech i Węgier, które oczekiwały pełnej pomocy dla rolników już w dniu przystąpienia. Premier Viktor Orbán komentował, że propozycja Komisji jest niezgodna z interesami Węgier i ma nadzieję, że nie znajdzie ona poparcia wśród państw Piętnastki²³⁸.

²³⁷ K. Wypustek, *Na jakich warunkach do Unii*, tamże z 27.02.2002.

²³⁸ A. Leparmentier, *Conflit autour des propositions de financement de l'élargissement*, „Le Monde” z 01.02.2002; J. Bielecki, *Oferta do przyjęcia*, „Rzeczpospolita” z 27.02.2002; B. Sierszuła, *Węgrzy i Czesi też rozczarowani*, tamże.

Krytycznie na temat propozycji Komisji wypowiadał się *couple franco-allemand* – Niemcy powątpiewali w zbiorową odpowiedzialność za poszerzenie i byli pewni, iż to właśnie Republika Federalna poniesie największe koszty finansowego wymiaru *Osterweiterung*, dążyli ponadto do reorganizacji unijnego rolnictwa i w styczniu 2002 roku wydali memorandum w tej sprawie. Szybkiej reformy Wspólnej Polityki Rolnej chciała natomiast uniknąć Francja, bazująca na szerokiej pomocy finansowej z Brukseli. W odniesieniu do WPR oboma państwami powodowały te same strachy, choć miały one inne podłoże – zbliżające się wybory parlamentarne w RFN wymagały utrzymania przez Schrödera twardego stanowiska, podczas gdy zaciekle debata przed zaplanowaną na wiosnę elekcją do parlamentu i wyborami prezydenckimi we Francji mogły spowodować klęskę zarówno rządzącego obozu, jak i pragnącej przejąć władzę opozycji²³⁹.

W pierwszym półroczu 2002 roku zainteresowanie europejskiej opinii publicznej skupiło się właśnie na wyborach w V Republice. 5 maja 2002 roku urzędujący prezydent Chirac pokonał skrajnie prawicowego polityka Jean-Marie Le Pena w drugiej turze wyborów zdobywając 82% poparcia²⁴⁰. Wyniki francuskich wyborów wywołały sensację zarówno w kraju, jak i poza jego granicami. Były również szeroko komentowane w krajach kandydujących do Unii, bowiem obawiano się, że ich rezultat będzie miał wpływ na proces rozszerzania UE²⁴¹.

W dzień po zwycięstwie Chiraca, premier Lionel Jospin złożył swoją dymisję, co oznaczało koniec kohabitacji prezydenta i socjalistycznego rządu, zaś na jego miejsce powołany został prawnik, działacz obozu Demokracja Liberalna, Jean-Pierre Raffarin. Nowy szef rządu pozostał na stanowisku po triumfalnie wygranych dla centroprawicy wyborach parlamentarnych. Elekcja, która odbyła się w dwóch turach – 9 i 16 czerwca 2002 roku – przyniosła zmiany na scenie politycznej V Republiki, bowiem wystartowało w niej nowe ugrupowanie Unia na Rzecz Większości Prezydenckiej, powołane po pierwszej turze wyborów prezydenckich jako koalicja gaullistowskiego RPR, Demokracji

²³⁹ A. Leparmentier, *L'Allemagne veut accélérer la réforme de la PAC*, „Le Monde” z 25.01.2002.

²⁴⁰ P. Flores d'Arcais, *Show, szok i nadzieja*, „Gazeta Wyborcza” z 04.05.2002; R. Sołtyk, *Syn rybaka, milioner, wódz*, tamże.

²⁴¹ *Reakcje na wybory prezydenckie we Francji*, „Rzeczpospolita” z 23.04.2002; *Europa się cieszy*, tamże z 06.05.2002.

Liberalnej, Partii Radykalnej, części członków Unii na Rzecz Demokracji Francuskiej i Zgromadzenia na Rzecz Francji oraz niewielkich partii centroprawicowych. Powstanie nowego ugrupowania zostało przyjęte bardzo przychylnie zarówno w Niemczech, jak i krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które oczekiwały, iż nowy rząd we współpracy z premierem zaangażują się w proces *l'élargissement*²⁴².

W tym samym czasie trwała kampania wyborcza w Republice Federalnej. W dniu, w którym odbyła się pierwsza tura wyborów we Francji zorganizowano elekcję w Saksonii-Anhalt. Jednak jej wyniki odbiegały od oczekiwań sprawującej władzę SPD. Znaczna przewaga opozycyjnej CDU (37,5% głosów) oznaczała osłabienie pozycji socjaldemokratów i ich kanclerza, a jednocześnie wysforowanie Edmunda Stoibera jako kandydata na szefa rządu. Wynik wyborów w jednym landzie nie był traktowany jako wyznacznik poparcia na terenie całych Niemiec, jednak mógł pokazywać kierunek zainteresowania wyborców²⁴³. Choć sympatia dla Schrödera nie malała, zdawano sobie sprawę, że uratowanie koalicji SPD/Związek 90/Zieloni możliwe będzie jedynie przy cudzie gospodarczym lub w sytuacji, kiedy chadecy popełnią istotny błąd polityczny²⁴⁴.

Gorączka przedwyborcza nas Sekwaną i Szprewą rozgrywała się obok decyzji podejmowanych w ramach Unii Europejskiej. W pierwszej połowie 2002 roku prezydencję sprawowali Hiszpanie, którzy uznali jako priorytetowe aż sześć dziedzin – walkę z terroryzmem, implementację wspólnej waluty, rozwijanie procesu lizbońskiego (transport, energia, edukacja), umocnienie roli Europy na scenie politycznej świata, przyszłość Unii Europejskiej oraz poszerzenie Wspólnoty. Jeszcze w trakcie ustalania programu uzgodniono, że głównym zadaniem hiszpańskiego przewodnictwa w tej ostatniej kwestii będzie możliwe jak najszybsze osiągnięcie wspólnych stanowisk Piętnastki w odniesieniu do najbardziej złożonych rozdziałów *acquis*, które implikują także największe obciążenia finansowe (rolnictwo, polityka regionalna, polityka finansowa i budżetowa). Stwierdzono również, że konieczne będzie sprawdzenie, czy wszyscy

²⁴² G. Dobiecki, *Absolutna większość dla partii Chiraca*, „Rzeczpospolita” z 17.06.2002; tenże, *Kredyt na pięć lat. Ochrona przed demagogią*, tamże z 18.06.2002; D. Vernet, *Chirac allein an der Macht*, „Die Welt” z 16.06.2002.

²⁴³ P. Jendroszyk, *Test przed wyborami do Bundestagu*, „Rzeczpospolita” z 22.04.2002.

²⁴⁴ A. Rubinowicz, *Lewicy usuwa się grunt*, „Gazeta Wyborcza” z 10.06.2002.

kandydaci spełniają kryteria kopenhaskie²⁴⁵. Hiszpanie doskonale zdawali sobie sprawę, że w okresie sprawowania przez nich władzy w Unii Europejskiej, dziesiątka krajów stowarzyszonych finalizować będzie swoje negocjacje z UE, a więc okres ten będzie bardzo gorący zarówno dla kandydatów, jak i starych członków Unii. Tym niemniej wspólnie z politykami reprezentującymi inne państwa podjęli decyzję o rozpoczęciu prac przez Zespół ds. Redagowania Traktatu Akcesyjnego, którego zadaniem miało być stworzenie dokumentu umożliwiającego poszerzenie Wspólnoty, zawierającego aneksy zgodne z interesami przyszłych krajów członkowskich²⁴⁶.

Zakończeniem pierwszego półrocza 2002 roku było spotkanie Rady Europejskiej w Sewilli w dniach 21–22 czerwca 2002 roku. Podczas szczytu przywódcy podkreślali postęp na drodze poszerzania, przyjęcie wspólnych stanowisk UE w ramach wymienionych w priorytetach stanowisk oraz realizację kryteriów kopenhaskich, choć położono nacisk na skuteczniejsze wdrażanie i stosowanie *acquis*. Stwierdzono, że możliwe jest zakończenie negocjacji akcesyjnych z dziesiątką państw pod koniec 2002 roku, jeśli utrzymane zostanie dotychczasowe tempo prac, przy zachowaniu jednak zasady zróżnicowania. Przewidywano, że Traktat Akcesyjny zostanie podpisany na wiosnę 2003 roku, zaś poszerzenie nastąpi przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku²⁴⁷.

Choć osiągnięcia hiszpańskiej prezydencji uznano za korzystne, państwa członkowskie i kandydujące przez długi okres czasu nie potrafiły znaleźć rozwiązania dla wielu spraw. Kluczowy okazał się problem dopłat dla rolników z nowych krajów UE. Na przestrzeni sześciu miesięcy trwały dyskusje dotyczące wysokości dopłat bezpośrednich, których poziom pod koniec stycznia 2002 roku zaproponowała Komisja Europejska. Szczególnie wrogo nastawiona do projektu Komisji była Republika Federalna, która ponosiłaby 1/4 kosztów,

²⁴⁵ *Więcej Europy. Program prezydencji hiszpańskiej w Unii Europejskiej (1 stycznia – 30 czerwca 2002 r.)*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 08.03.2014).

²⁴⁶ D. Sielski, *Hiszpania obejmuje przewodnictwo w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 1, 2002, s. 11.

²⁴⁷ *Spotkanie Rady Europejskiej w Sewilli 21–22 czerwca 2002 r. Wnioski Prezydencji*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 03.03.2014).

w związku z czym proponowała, by warunkiem objęcia pomocą finansową rolników z krajów kandydujących było zmniejszanie wysokości dopłat dla krajów Wspólnoty. Podobne stanowisko prezentowały Holandia, Wielka Brytania i Szwecja. Obawiano się nawet, że opór tej czwórki może przyczynić się do opóźnienia wschodniego rozszerzenia²⁴⁸.

Sprzeciw Niemiec wynikał z kalendarza wyborczego, ale i sytuacji ekonomicznej, która dla państwa między Renem a Odrą zdawała się być bardzo trudna. Zła koniunktura gospodarcza, wysokie bezrobocie oraz wyrównane poparcie dla SPD i CDU/CSU powodowały, że kanclerz musiał dbać o interesy własnych wyborców bardziej niż kiedykolwiek. Nie zmieniało to faktu, że Schröder nadal podkreślał priorytetowe znaczenie poszerzenia wschodniego dla niemieckiej polityki zagranicznej i przekonywał, że dopłaty bezpośrednie zostaną z pewnością przyznane rolnikom z krajów postsowieckich, niemniej domagał się zmniejszenia w przyszłości tej formy pomocy finansowej dla krajów „starej” Unii.

Przeciwnie stanowisko prezentowała Francja, od lat korzystająca z dobrodziejstw Wspólnej Polityki Rolnej. Reforma WPR była nie pomyśli Paryżowi, czego dowód dał minister ds. europejskich Pierre Moscovici. Podczas wizyty w Warszawie francuski polityk przekonywał, że Francji zależy na utrzymaniu funkcjonowania WPR w dotychczasowej formie, jednak przyszli członkowie Unii muszą być ostrożni z żądaniami wysuwanymi wobec Piętnastki. Moscovici podkreślił, że gdy „będziemy bić się o 50–100% dopłat bezpośrednich dla polskich rolników, możemy wzmocnić w Unii obóz tych, którzy w ogóle są przeciwni dopłatom”, przestrzegając w ten sposób przed zbyt wysokimi oczekiwaniami²⁴⁹.

Nieporozumienia dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej zdominowały relacje francusko-niemieckie w połowie 2002 roku²⁵⁰. Nieufność obu partnerów dodatkowo podsycił fakt, że prezydent Chirac, jak już sygnalizowano, nie ukrywał swego poparcia dla opozycyjnego kandydata na stanowisko kanclerza Edmunda Stoibera²⁵¹. W nieprzychylniej atmosferze przebiegał więc także

²⁴⁸ J. Pawlicki, *Poczwórny zamek*, „Gazeta Wyborcza” z 31.05.2002.

²⁴⁹ K. Niklewicz, *O pieniądzu do ostatniej nocy*, tamże z 19.02.2002. Por.: *La France plaide pour Bucarest et Sofia*, „Le Figaro” z 13.02.2002.

²⁵⁰ A. Middel, *Europas Motor ohne Takt*, „Die Welt” z 20.06.2002.

²⁵¹ J.-P. Picaper, *Mit Stoiber wird Chirac besser zusammenarbeiten können*, tamże z 19.06.2002.

szczyt obu państw, który odbył się 30 lipca 2002 roku w Schwerinie. W jego trakcie obaj przywódcy nie podjęli decyzji dotyczącej kształtu polityki rolnej i finansowania poszerzenia Unii, niemniej uzgodnili, że dwustronny konflikt zostanie rozwiązany przed grudniowym szczytem Rady Europejskiej w Kopenhadze i nie będzie miał dłużej wpływu ani na politykę UE, kraje członkowskie, negocjacje, ani na kandydatów, czemu służyć miało powołanie wspólnych francusko-niemieckich zespołów tematycznych, zajmujących się zagadnieniami polityki rolnej, reformy Unii, a także Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony²⁵².

Nowy impuls dla rozwoju relacji nadreńskiego duetu dał rezultat wyborów w Niemczech. Zorganizowana 22 września 2002 roku elekcja przyniosła interesujące wyniki – mimo zapowiedzi sondażowych, urzędującym socjaldemokratom udało się uzyskać niewielką przewagę nad chadekami. SPD uzyskała 251 miejsc w *Bundestagu*, CDU/CSU – 248 miejsc, natomiast Sojusz 90/Zieloni uzyskał 55, a liberałowie z FDP – 47 miejsc²⁵³. Wbrew wcześniejszym oczekiwaniom Francji, Schröder utrzymał stanowisko, co przez prezydenta V Republiki przyjęte zostało z zaskoczeniem.

Perspektywa prowadzenia sterów niemieckiej polityki przez kolejne cztery lata uspokoiła koalicję SPD/Sojusz 90/Zieloni, która ostatecznie wydała zgodę na pomoc finansową dla gospodarzy z nowych krajów w wysokości 25%, przy założeniu, że następować będzie stopniowa rezygnacja z dopłat bezpośrednich. Stanowisko było kompromisem wobec oczekiwań europejskich partnerów a sytuacją gospodarczą RFN, przewidywano bowiem, że w roku 2003 deficyt budżetowy Niemiec wyniesie 3,7%, czyli 0,7% więcej, niż zakładał Pakt Stabilności i Wzrostu. Niedotrzymanie zapisów paktu spowodowałoby wprowadzenie mechanizmów dyscyplinujących RFN oznaczających zapłatę kary w wysokości 10 mld euro, czego Berlin chciał za wszelką cenę uniknąć²⁵⁴.

²⁵² 79ème Sommet franco-allemand – Médias et opinion publique européenne (Schwerin, 30 juillet 2002), strona internetowa forum francusko-niemieckiego: http://www.france-allemande.fr/79eme-Sommet-franco-allemand_011.html (dostęp z dnia: 12.03.2014). Por.: P. Jendroszczyk, *Polityka rolna będzie wspólna*, „Rzeczpospolita” z 31.07.2002.

²⁵³ Szerzej: A. Wolff-Powęska, *Wybory do Bundestagu 2002. Z dziejów kultury politycznej Niemiec*, „Przegląd Zachodni”, nr 4, 2002, s. 3–31.

²⁵⁴ *Berlin unterwirft sich Brüssel*, „Die Welt” z 25.10.2002; *Eichel unterwirft sich Spardiktat aus Brüssel*, „Süddeutsche Zeitung” z 24.10.2002.

Sprawę reformy polityki rolnej i poszerzenia Wspólnoty podjęto podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 24–25 października 2002 roku. Wspólne stanowisko wobec tych zagadnień Francja i Niemcy opracowały dzień wcześniej w trakcie dwustronnych konsultacji²⁵⁵. Chirac i Schröder zgodzili się, że WPR funkcjonować będzie na istniejących już zasadach do 2006 roku, a więc do czasu realizacji aktualnego budżetu Unii. Politycy postanowili ponadto, że w pierwszym roku członkostwa dziesięć nowych państw otrzyma pomoc dla rolników w wysokości 25% dopłat przyznawanych gospodarzom „starej” Unii, trzy lata później ich poziom wzrośnie do 70%, natomiast w 2013 roku zostaną podniesione do 100%. Francusko-niemieckie porozumienie oznaczało, iż gdyby pozostałe kraje Piętnastki wyraziły zgodę na proponowane zmiany, najbardziej zainteresowana pomocą finansową Polska dostałaby począwszy od 2004 roku łącznie około 550 mln euro dofinansowania, zaś w 2013 roku uzyskałaby prawo do otrzymywania całości dopłat, czyli 2,4 mld euro²⁵⁶.

Tymczasem Komisja Europejska proponowała w latach 2004–2006 przekazać na rzecz wszystkich nowych członków kwotę 42,5 mld euro. Zakładano, że w okresie tych trzech lat wpłaciłyby one 15,5 mld euro w formie składek, więc ich zysk netto wynosiłby 27 mld euro (połowę tej sumy miała otrzymać Polska). W projekcie Komisji wydatki rolne miały wynieść 9,6 mld euro, proponowano także przeznaczyć 25 mld euro na fundusze strukturalne. Propozycję Komisji oprotestowały Francja i Niemcy domagające się zmniejszenia tej kwoty do 21 mld euro²⁵⁷.

Ostateczne decyzje podjęte podczas szczytu Rady Europejskiej w Brukseli nie odpowiadały tandemowi znad Renu. We wnioskach prezydencji zapisano bowiem, że rozkład pomocy finansowej dla rolników przedstawiać się będzie następująco – w 2004 roku otrzymają oni 25% pełnego poziomu dopłat, w 2005 roku 30%, w 2006 roku 35%, w 2007 roku 40%, a w następnych latach będzie się go zwiększać o 10% tak, by w 2013 roku osiągnąć maksymalną wysokość. Jednocześnie ustalono, że w stosunku do nowych krajów członkowskich, nie będzie stosowany program wspierania małych gospodarstw rolnych.

²⁵⁵ A. Leparmentier, L. Zecchini, *M. Chirac et M. Schröder lèvent le dernier obstacle à l'élargissement*, „Le Monde” z 26.10.2002.

²⁵⁶ J. Bielecki, *Dopłaty za oszczędności*, „Rzeczpospolita” z 25.10.2002.

²⁵⁷ Tamże.

Kompromis ustalony w trakcie brukselskiego spotkania wymagał dużej elastyczności wszystkich państw, wpływał bowiem zarówno na wysokość ich wpłat do budżetu UE, jak i na strategię rozwoju WPR. Najistotniejszym elementem wynegocjowanym w belgijskiej stolicy stała się zgoda na stopniowe wprowadzenie dopłat bezpośrednich dla farmerów, począwszy od 25%. Niemcy, a także popierające je Holandia, Wielka Brytania i Szwecja, które wcześniej protestowały wobec takiego rozwiązania z obawy, że doprowadzi ono do utraty kontroli nad wydatkami UE, ostatecznie porozumiały się z przeciwnikami tej wizji – Francuzami i Hiszpanami – utrwalając niejako istniejącą już, protekcyjnie nastawioną WPR. W zamian za zgodę na dopłaty ustalono jednak, że fundusz na rolnictwo Unii – wynoszący około 45 mld euro rocznie – będzie w ramach nowego budżetu, po 2006 roku, rósł tylko o 1% w skali roku (co oznacza, że w związku z inflacją, pomoc będzie się kurczyć a nie wzrastać).

Oprócz spraw związanych z rolnictwem podczas posiedzenia omawiano także kwestię terminu zakończenia negocjacji akcesyjnych. Rada Europejska podkreśliła, że liczy na finał rozmów z pierwszą grupą państw podczas grudniowego szczytu w Kopenhadze i uznała, że cała Dziesiątka wypełnia kryteria polityczne i ekonomiczne, więc możliwe będzie podpisanie z nimi Traktatu Akcesyjnego w Atenach w kwietniu 2003 roku²⁵⁸. Zgromadzeni w Brukseli przywódcy uwypuklili także znaczenie, jakie dla przyszłości nowej, powiększonej Unii będzie mieć wejście w życie Traktatu z Nicei, którego przyjęcie przegłosowali w powtórnym referendum w dniu 19 października 2002 roku mieszkańcy Irlandii.

Na jesieni 2002 roku rozmowy negocjacyjne weszły w decydującą fazę. 18 listopada 2002 roku ministrowie spraw zagranicznych państw Piętnastki poinformowali ich kolegów z dziesięciu krajów kandydujących, że ostateczne poszerzenie Unii nastąpi 1 maja 2004 roku²⁵⁹. 19 listopada 2002 roku zorganizowano natomiast w Strasbourgu wspólną sesję deputowanych z 13 krajów kandydujących oraz Parlamentu Europejskiego. Pierwsze tego typu obrady miały za zadanie wypracować jednolitą opinię na temat wschodniego rozszerzenia. Jak stwierdził podczas otwarcia spotkania przewodniczący PE, Irlandczyk Pat Cox,

²⁵⁸ J. Bielecki, *Trudny kompromis w Brukseli*, tamże z 26.10.2002.

²⁵⁹ *Brüssel bleibt bei Agrar-Zahlungen für neue Mitglieder weiterhin stur*, „Die Welt” z 19.11.2002; J. Bielecki, *W Unii 1 maja 2004 roku*, „Rzeczpospolita” z 19.11.2002.

„rozszerzenie Unii to największy cel polityczny naszego pokolenia” i stanowi „bezprecedensowe spotkanie z historią”²⁶⁰.

Finał negocjacji nastąpił – jak wcześniej planowano – podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze 13 grudnia 2002 roku²⁶¹. Zanim do niego doszło, pod koniec listopada 2002 roku prezydent Chirac i kanclerz Schröder spotkali się na zamku *Hubertushöhe* niedaleko miejscowości Storkow, 60 km od stolicy Niemiec²⁶². Celem dwustronnych konsultacji było wypracowanie wspólnego stanowiska wobec pozostałych partnerów europejskich odnośnie do poszerzenia Unii Europejskiej, w tym również o Turcję²⁶³. Obaj przywódcy doszli do przekonania, że już w 2004 roku możliwe będzie sprawdzenie, czy Ankara spełnia kryteria kopenhaskie, tak by od 1 lipca 2005 roku rozpocząć negocjacje akcesyjne. Biorąc pod uwagę, że 50% Niemców i 60% Francuzów było przeciwko integracji Turcji z UE, propozycja prezydenta i kanclerza wydawała się dość ambitna²⁶⁴.

Spotkanie, które kończyło duńską prezydencję, zorganizowano pod hasłem przewodnim „Od Kopenhagi do Kopenhagi”, które miało symbolizować drogę, jaką przebyły państwa stowarzyszone od roku 1993. Przedstawiciele łącznie 28 państw członkowskich i kandydujących mieli zakończyć niezmiernie istotny etap w historii Unii Europejskiej. Obawiano się jednak, że rozmowy będą przebiegały w bardzo napiętej atmosferze, nie wyjaśniono bowiem jeszcze kilku kluczowych spraw, m.in. wysokości dopłat bezpośrednich. W dniu poprzedzającym kopenhaskie spotkanie, w Warszawie debatowano nad propozycją przedstawioną przez Radę Unii Europejskiej, która zakładała, by farmerzy z nowych krajów dostawali w kolejnych latach 45%, 50% i 55% dopłat oraz, by wprowadzić klauzulę ochronną, pozwalającą stosować ograniczenia w imporcie żywności z Unii, gdyby istniało prawdopodobieństwo zalania nią rynków nowych państw członkowskich. Wicepremier i minister rolnictwa polskiego rządu Jarosław Kalinowski domagał się, by polscy rolnicy traktowani byli podobnie jak zachodni

²⁶⁰ A. Stankiewicz, *Odprawa posłów polskich*, „Rzeczpospolita” z 20.11.2002.

²⁶¹ Szeroko na temat wyników negocjacji akcesyjnych w poszczególnych obszarach patrz: H. Tendera-Właszczuk (red.), *Wyniki negocjacji akcesyjnych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, Kraków 2005.

²⁶² M. Lukaschewitsch, *Storkow – für drei Stunden Mittelpunkt der Politik*, „Die Welt” z 05.12.2002.

²⁶³ R. Beste, U. Deupmann, H. Knaup, *Wo endet Europa?*, „Der Spiegel” z 09.12.2002.

²⁶⁴ *Rendez-vous en 2004 avec la Turquie?*, „Le Monde” z 07.12.2002.

gospodarze. Twierdził, że „strona polska doszła do krawędzi ustępstw w dziedzinie rolnictwa, poza które nie może się cofnąć”, argumentując za przyjęciem możliwie najkorzystniejszych zapisów. Delegacja polska domagała się także spełnienia przez Unię dodatkowych warunków – kolejnego miliarda euro rekompensat budżetowych na lata 2005 i 2006 (choć Duńczycy zaproponowali już 450 mln euro na 2004 rok), wzrostu limitów produkcji rolnej (głównie mleka) oraz zmniejszenia stawki VAT na gotowe mieszkania i maszyny rolnicze. Pozostałe państwa kandydujące także przedstawiały swoje wymagania – Malta żądała utrzymania zerowej stawki VAT na lekarstwa, natomiast Czechy otwarcia rynku przewozów drogowych w dniu akcesji, zwiększenia dopłat bezpośrednich oraz wzrostu limitów bydła rzeźnego²⁶⁵.

Sytuacja kierujących obradami Duńczyków była więc niezmiernie skomplikowana. Z jednej strony zarówno kandydaci, jak i członkowie wysuwali swoje roszczenia²⁶⁶, z drugiej strony wszyscy zdawali sobie sprawę, że negocjacje nie mogą być zerwane, bowiem waga wyzwania i poczynione dotąd kroki wymagają wypracowania wspólnego stanowiska i zakończenia trudnych rozmów. Pytanie odnosiło się więc jedynie do tego, dla kogo ich finał będzie bardziej korzystny.

Niemcy wyraźnie stawiali granicę swojej politycznej i ekonomicznej wytrzymałości i podkreślali, że jako największy płatnik netto do budżetu Unii, gotowi są do kompromisu, ale oczekują, że państwa kandydujące, a przede wszystkim Polska, „wykażą rozsądek”²⁶⁷. Wtórowali im Francuzi, choć wszyscy zdawali sobie sprawę, że w tandemie niemiecko-francuskim na tym szczycie przewodnią rolę grają Niemcy.

12 grudnia 2002 roku wieczorem, przywódcy Piętnastki przyjęli w Kopenhadze przedstawione przez Danię kompromisowe propozycje finansowe dla kandydatów do Unii, ale delegacja RP stwierdziła, że są one niezadowalające. Zaproponowany przez Królestwo tzw. duński pakiet zawierał 40,5 mld euro pomocy na lata 2004–2006, co oznaczało, że niezgadząca się na niego Polska, po odliczeniu wpłacanej składki, i tak otrzymywałaby 6,4 mld euro.

²⁶⁵ J. Bielecki, A. Stankiewicz, *Kopenhaga – wielki finisz*, „Rzeczpospolita” z 12.12.2002; B. Sierszuła, *Rolnicy na granicy*, tamże z 13.12.2002.

²⁶⁶ Włochy i Portugalia dążyły do podwyższenia limitów produkcji mleka, Austria zaś domagała się utrzymania restrykcyjnych norm w transporcie drogowym przez Alpy i kontroli elektrowni jądrowej w czeskim Temelinie.

²⁶⁷ P. Jendroszczyk, *Niemcy liczą na rozsądek*, tamże z 12.12.2002.

Ponadto nowe kraje miały otrzymać w 2004 roku miliard euro rekompensat finansowych, które umożliwiłyby im płynne dostosowanie budżetów do obciążeń związanych z członkostwem. Miliard euro miał także zostać przeznaczony na uszczelnienie nowych granic zewnętrznych UE, zaś rolnicy mieli uzyskać 45%, 50% i 55% dopłat w pierwszych trzech latach członkostwa.

Nastawiony optymistycznie do rozmów premier Danii Anders Fogh Rasmussen stwierdził po przedstawieniu negatywnej oceny przez Polskę, że kraje Piętnastki zgodziły się na bardzo wiele ustępstw wobec żądań państw stowarzyszonych i na większe wyrzeczenia Unii nie stać, jeśli więc RP nie przyjmie tej oferty, to musi się liczyć z akcesją najwcześniej w 2007 roku. „Bardzo będę żałował, jeśli nie uda się porozumieć i Polska nie przystąpi do Unii. Ale ostrzegam: żaden kraj nie będzie czekał na Polskę” podkreślał Rasmussen²⁶⁸.

Impas w rozmowach między Unią a RP został przełamany przez Republikę Federalną, której kanclerz zaproponował, by przyspieszyć wypłatę miliarda euro, które Polska miała otrzymać z funduszy strukturalnych dopiero po 2007 roku, i by pieniądze te zasiły budżet już w 2005 i 2006 roku²⁶⁹. Dzięki zaangażowaniu Schrödera uzgodniono także propozycję podwyższenia dopłat bezpośrednich do poziomu 55%, 60% i 65% w latach 2004–2006, jednak przy założeniu, że część zostanie pokryta z własnego budżetu państwa. Rada Europejska zgodziła się, aby gospodarstwa, które obecnie nie sprzedają na rynek, jednak będą to czynić w ciągu najbliższych pięciu lat, mogły otrzymywać z Brukseli więcej pieniędzy. Założono, że będzie to kwota 1.250 euro rocznie, a więc o 250 euro więcej niż wcześniej zgłaszano. Przywódcy Piętnastki postanowili utrzymać do końca 2007 roku obniżoną stawkę VAT na nowe mieszkania. Nie udało się natomiast zrealizować postulatu, by wprowadzić mniejszą stawkę podatku VAT na maszyny rolnicze i zwiększyć proponowany do tej pory limit produkcji mleka (do 2006 roku Polska zyskała prawo do produkcji 9,38 mln ton mleka i zgodzono się, by w ramach tej kwoty większy był udział mleka dostarczanego mleczarniom – 8,5 mln ton zamiast

²⁶⁸ *Ważą się losy nowej Europy*, tamże z 13.12.2002.

²⁶⁹ Schröder zaproponował, by przesunąć 500 mln euro z funduszy strukturalnych, które miały być wydane po 2007 roku i zwolnić Polskę ze współfinansowania na kwotę 500 mln tychże funduszy. Ostatnia propozycja oznaczała, że Polska zostałaby zwolniona z płacenia trzeciej części kosztów ponoszonych na inwestycje w ramach funduszy strukturalnych, więc otrzymałaby 1,5 mld euro funduszy bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów.

wcześniej proponowanych 7 mln ton, a mniejszy sprzedawanego bezpośrednio na rynku)²⁷⁰.

Kompromis w sprawie polskiej okazał się wielkim sukcesem niemieckiej delegacji, ale przedstawiciele RFN mieli do rozwiązania jeszcze jedną istotną sprawę – integrację Turcji. Politycy dążyli do wypracowania przez Wspólnotę konkretnego terminu rozpoczęcia negocjacji (zgodnie z francusko-niemieckimi ustaleniami najlepiej już w połowie 2005 roku, choć Turcy liczyli na 2003 rok) i warunków, jakie musiałoby spełnić państwo położone nad cieśninami Bosfor i Dardanele²⁷¹. Było to zadanie niezmiernie istotne dla socjaldemokratów, bowiem poparcie społeczności tureckiej, którą szacowano na 3 mln mieszkańców, mogło okazać się decydujące w kolejnych wyborach, tym bardziej, że koalicja CDU/CSU opowiadała się przeciwko przyjęciu Turcji do Unii.

Ostatecznie nie udało się osiągnąć niemieckiego celu – przywódcy Unii doszli do wniosku, że dopiero pod koniec 2004 roku ocenią postępy, jakie Turcy poczynili na drodze do Unii i wówczas stwierdzą, czy podejmować decyzję o przyjęciu tego państwa do Wspólnoty. Po zakończonych rozmowach premier Abdullah Gül podkreślił, że unijne rozstrzygnięcie jest zdecydowanie poniżej oczekiwań jego kraju, a sprzeciw wobec tureckiej akcesji prezentowany przez część europejskich polityków jest nie do przyjęcia. Premier Gül miał tu na myśli byłego francuskiego prezydenta i przewodniczącego Konwentu Europejskiego Valéry Giscarda d'Estaing, który stwierdził, że Turcja nie jest krajem europejskim i nie powinna wejść w skład UE²⁷².

Bezprecedensowy w liczbie delegacji, tłumaczy, akredytowanych dziennikarzy i ekip telewizyjnych szczyt Unii, odbywający się w Bella Center na wyspie Amager,

²⁷⁰ Dokładne wyliczenie wydatków związanych z przystąpieniem nowych państw zawarto w Załączniku I, dołączonym do wniosków prezydencji. *Posiedzenie Rady Europejskiej w Kopenhadze 12–13 grudnia 2002 r. Wnioski prezydencji, Załącznik I*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 12.03.2014).

²⁷¹ *Zehn Länder auf einen Schlag*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 14.12.2002; *Ankara stellt sich selbst ein Bein*, „Die Welt” z 14.12.2002.

²⁷² N. Gurfinkel, *Turcy są oburzeni na Unię, Unia na Amerykę*, „Rzeczpospolita” z 14.12.2002; N. Pope, *Ankara fait le forcing pour obtenir des négociations d'adhésion avant 2005*, „Le Monde” z 13.12.2002; L. Zecchini, *La Turquie devra patienter aux portes de l'Europe*, tamże z 14.12.2002. Por. opinie prezentowane w tureckiej prasie: P. Vanrie, *L'adhésion à l'UE vue par la presse turque*, „Le Monde” z 12.12.2002.

zakończył się 13 grudnia 2002 roku sukcesem Piętnastki i krajów Europy Środkowej i Wschodniej. We wnioskach końcowych potwierdzono termin poszerzenia – 1 maja 2004 roku, i termin podpisania Traktatu Akcesyjnego – 16 kwietnia 2003 roku²⁷³. Prasa francuska i niemiecka donosiły o przełomie w negocjacjach i otwarciu drzwi dla nowych państw. W opublikowanym 13 grudnia 2002 roku na łamach „Le Monde” artykule ogłoszono, że szczyt przyniesie nową i historyczną jedność Europy²⁷⁴. Wielokrotnie podkreślano także, iż rezultat grudniowego posiedzenia na zawsze zerwał z pojałtańskim porządkiem²⁷⁵. Przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi mówił, że Europa pokazała się w Kopenhadze ze swej najlepszej strony²⁷⁶. Nie brakowało jednak także kąśliwych komentarzy, określających spotkanie jako „cyrk” lub „bazar”²⁷⁷.

Tandem Paryża i Berlina traktował efekt spotkania jako duże, choć niełatwe zwycięstwo, szczególnie jeśli chodzi o kompromis uzgodniony z Polską. Jak stwierdził dziennikarz gazety „Le Figaro” Luc de Barochez, oba państwa rozumiały siebie jako „matki chrzestne” polskiego członkostwa, ale pole manewru w znacznym stopniu utrudniały im możliwości finansowe Unii²⁷⁸. W wielu komentarzach zwracano uwagę na historyczne znaczenie daty spotkania w kontekście polskiego stanu wojennego²⁷⁹ i uwypuklano, że rozszerzenie

²⁷³ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Kopenhadze...*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 27.03.2014).

²⁷⁴ A. Leparmentier, L. Zecchini, *Une nouvelle Europe unifiée est scellée à Copenhague*, „Le Monde” z 13.12.2002.

²⁷⁵ Zob. komentarze polityków z krajów kandydujących i polityków europejskich. *Podjęliśmy właściwą decyzję*, „Rzeczpospolita” z 16.12.2002.

²⁷⁶ K. Ridderbusch, *Nach dem Gipfel ist vor dem Gipfel*, „Die Welt” z 16.12.2002.

²⁷⁷ A. Middel, K. Ridderbusch, *Ein Basar von historischem Ausmaß*, tamże z 13.12.2002. Por.: P. Jendroszczyk, *Wędrowny cyrk na wyspie Amager*, „Rzeczpospolita” z 13.12.2002. Ocena szczytu kopenhaskiego i polityki integracji krajów Europy Środkowej i Wschodniej: P. Glotz, *Die letzte Chance für ein vereintes Europa*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 1–2, 2003, s. 3–6; B. Lippert, *Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik*, tamże, s. 7–15.

²⁷⁸ L. de Barochez, *Bush ouvert à la Turquie la porte de l'Europe*, „Le Figaro” z 13.12.2002; tenże, *Europe: les quatre pièges du sommet de Copenhague*, tamże z 12.12.2002.

²⁷⁹ A. Leparmentier, *Malgré la colère de la Pologne, les Quinze maintiennent leur offre de 40 milliards d'euros*, „Le Monde” z 14.12.2002.

przyniesie wszystkim państwom członkowskim znacznie więcej korzyści, niżby się spodziewały. W zamieszczonym na łamach dziennika „Die Welt” artykule, były minister finansów RFN Theo Waigel mówił, iż wszystkie państwa Europy Środkowej i Wschodniej oraz Malta i Cypr są taką samą częścią Europy jak te, które jako pierwsze tworzyły struktury integracyjne, zauważał jednak, że w krajach zachodnich, a szczególnie w Niemczech, istnieje wiele obaw przed wschodnim rozszerzeniem. Waigel przyznawał mimo to, iż *Osterweiterung* przyniesie Niemcom, a także całej Europie, znacznie więcej korzyści w wymiarze politycznym, ekonomicznym i dziedzinie bezpieczeństwa²⁸⁰.

Nie brakowało jednak i głosów krytycznych podkreślających, że wypracowany przez niemiecko-francuski duet kompromis wycelowany jest w osobiste interesy obu państw i zaznaczano, że porozumienie między RFN a V Republiką będzie budżetowym obciążeniem dla państwa federalnego, bowiem zachowuje w istniejącej postaci niezwykle kosztowną Wspólną Politykę Rolną co najmniej do 2006 roku²⁸¹.

5. Traktat Ateński i jego ratyfikacja

Kopenhaski szczyt zamknął niezmiernie istotny etap integracji dziesięciu państw z Unią Europejską, jednak w kolejnych miesiącach należało uczynić wszystko, by wynegocjowane zobowiązania wprowadzić w życie. Wyzwaniem było także stworzenie ostatecznej wersji Traktatu Akcesyjnego, a następnie przetłumaczenie go na 11 języków urzędowych Unii i 9 języków urzędowych państw kandydujących.

Na początku 2003 roku swoją opinię na temat dokumentu i rozszerzenia UE przedstawić mieli członkowie Parlamentu Europejskiego, dalej zaś miał on być ratyfikowany przez piętnaście krajów należących do Wspólnoty. Choć sądzono, że zatwierdzenie jego zapisów nie będzie stanowić problemu, bowiem decyzja we wszystkich państwach należących do Unii miała być podejmowana przez parlamenty, w których podpisujący akt w Atenach prezydenci i premierzy dysponowali większością, to pozostawała kwestia wyrażenia zgody

²⁸⁰ T. Waigel, *Deutschland profitiert von der Ost-Erweiterung der EU*, „Die Welt” z 14.12.2002.

²⁸¹ B. Koszel, *Od Nicei (XII 2000) do Brukseli (XII 2003). Europejska polityka Francji i Niemiec*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1, 2004, s. 89–104.

na przystąpienie w dziesięciu krajach stowarzyszonych, gdzie w większości (poza Cyprem) miały odbyć się referenda. Najmniej obawiano się głosowania powszechnego na Węgrzech, gdzie poparcie dla akcesji było wysokie, a samo państwo znalazło się w czołówce najlepiej przygotowanych i najsprawniej negocjujących spośród całej grupy. Z dużo większym lękiem obserwowano republiki bałtyckie, w których odsetek eurosceptyków był wysoki – Łotysze opowiadali się za przystąpieniem do UE w 45%, zaś Estończycy jedynie w 39%²⁸².

Wszystkie kraje kandydujące uzyskały podczas szczytu kończącego duńskie przewodnictwo stanowisko członka-obszernika prac unijnych, co miało być traktowane jako ważne wyzwanie, bowiem od tego momentu każdy z nich miał wypracowywać wspólne stanowisko i budować sojusze z pozostałymi państwami we wszystkich kwestiach podejmowanych na forum Unii. Wprawdzie formalny udział w głosowaniach cała dziesiątka miała uzyskać dopiero w momencie akcesji, jednak zdawano sobie sprawę, że przez najbliższe półtora roku odbywać się będzie gra o zajęcie jak najlepszej pozycji wyjściowej.

Początek 2003 roku oznaczał intensyfikację prac nad stworzeniem Traktatu Akcesyjnego, którego podpisanie zaplanowano na 16 kwietnia 2003 roku. Grecy, którzy 1 stycznia 2003 roku przejęli przewodnictwo uspokajali, że większa część pracy została wykonana jeszcze przed kopenhaskim szczytem. Pavlos Pantosios, rzecznik misji Grecji przy UE potwierdzał, że pierwsze prace nad stworzeniem dokumentu akcesyjnego rozpoczęto już w marcu 2002 roku, tak aby w ciągu ostatnich tygodni wprowadzić jedynie założenia przyjęte w Kopenhadze i dać czas prawnikom i tłumaczom na dokładne opracowanie treści całego aktu, który – sporządzony we wszystkich oficjalnych językach nowej Unii Europejskiej – miał obejmować 130 tys. stron tekstu²⁸³. Ostateczna wersja dokumentu okazała się być rzeczywiście jednym z najdłuższych traktatów w historii prawa europejskiego, jednak już samo poszerzenie Unii było nieporównywalne z jakimkolwiek innym rozszerzeniem Wspólnoty, tak pod względem historycznym, jak i demograficznym i gospodarczym.

Po sukcesie szczytu kopenhaskiego duet Francji i Niemiec skierował swe zainteresowanie na tory inne niż poszerzenie Wspólnoty. Ich celem stała się

²⁸² K. Ridderbusch, *Nach dem Gipfel...*

²⁸³ Jak zapewniał Pavlos Pantosios przygotowywana była także wersja w języku tureckim, na wypadek gdyby przed 16 kwietnia 2003 roku doszło do porozumienia w sprawie zjednoczenia obu części Cypru. J. Bielecki, *130 tysięcy stron będzie na czas*, „Rzeczpospolita” z 13.01.2003.

reforma instytucjonalna i opracowanie tekstu Konstytucji dla Europy. W połowie stycznia 2003 roku doszło do spotkania kanclerza Schrödera i prezydenta Chiraca w celu nakreślenia, jak to określili obaj przywódcy, „własnego wkładu do dyskusji na temat przyszłej konstytucji zjednoczonej Europy”. Początkowo prezydent V Republiki przewidywał, że na czele władz europejskich powinien stanąć przewodniczący Komisji, wybierany przez Parlament Europejski, szef rządu federalnego proponował zaś, by Rada Europejska wybierała ze swego grona przewodniczącego, który mógłby stać na czele Wspólnoty jako jej prezydent. Należało znaleźć kompromis, a następnie przedstawić go przewodniczącemu Konwentu Europejskiego, Valéry Giscardowi d'Estaing.

Propozycja stworzenia funkcji prezydenta UE wywołała spore kontrowersje wśród przywódców Europy²⁸⁴. Także państwa kandydujące obawiały się, że oferta francusko-niemiecka wprowadzi wiele zamieszania w funkcjonowanie Unii. Obawy Dziesiątki były tym większe, że jako krajom stowarzyszonym przysługiwało im jedynie prawo uczestnictwa, lecz nie prawo weta wobec propozycji przedstawianych na forum Konwentu Europejskiego. Powodowało to, że nie mogły one głosować nad projektami, które miały mieć bezpośredni skutek na działalność całej Wspólnoty. Kraje, które kilkanaście lat wcześniej odzyskały autonomię, obawiały się utraty suwerenności i wprowadzenia „dyktatu Brukseli”, krytykowały także koncepcję przyznania dodatkowych kompetencji Unii w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz rezygnacji z mianowania komisarza. Nie bez znaczenia pozostawał dla nich także fakt, że ustalenia odnośnie do kształtu eurokonstytucji miały być opracowane jeszcze przed rozszerzeniem, a więc zostałyby przyjęte jedynie przez kraje Piętnastki²⁸⁵.

W pierwszych tygodniach 2003 roku *couple franco-allemand*, prócz reformy instytucjonalnej, koncentrował się także na przygotowywanych od miesięcy, hucznych obchodach czterdziestolecia podpisania Traktatu Elizejskiego. 22 stycznia 2003 roku obaj przywódcy, członkowie rządów i parlamentów Niemiec i Francji spotkali się w Paryżu, aby uczcić historyczny dzień, w którym kanclerz Adenauer i prezydent de Gaulle przypieczętowali pojednanie zwaśnionych od stuleci narodów. Dwunastostronicowa deklaracja, jaką Schröder

²⁸⁴ Tenże, *Paraliż czy nowy początek*, tamże z 16.01.2003; *Diabeł tkwi w szczegółach*, tamże z 17.01.2003.

²⁸⁵ A. Inotai, *Erfolgreiche Erweiterung durch zügige Vertiefung: Prioritäten der EU-25*, „Integration”, nr 1–2, 2004, s. 7.

i Chirac podpisali we francuskiej stolicy, miała stanowić uzupełnienie traktatu podpisanego w 1963 roku i nadawać nowy, dostosowany do realiów XXI wieku, kształt kooperacji sąsiadów znad Renu. Jednym z głównych jej punktów było założenie, że najważniejsze spotkania obu krajów nie będą już organizowane w formie szczytów, lecz wspólnych posiedzeń rządowych. W deklaracji zapisano także, iż zostaną powołane funkcje sekretarzy generalnych ds. współpracy francusko-niemieckiej (zastępcy sekretarzy pochodzić będą z kraju partnera), funkcjonujące przy urzędzie prezydenckim we Francji i kanclerskim w RFN, oraz stworzone zostanie wspólne obywatelstwo obu państw. Przewidywano również powołanie wspólnych ambasad.

Obchody czterdziestolecia Traktatu Elizejskiego przyczyniły się do znacznego polepszenia dwustronnych relacji. Ale pozytywna zmiana w funkcjonowaniu tandemu, jaką można było zaobserwować na przełomie 2002 i 2003 roku w dużym stopniu uwarunkowana była również wzrostem zaangażowania Wielkiej Brytanii w określenie roli, jaką w nowej sytuacji geopolitycznej powinien odgrywać Stary Kontynent. Rywalizacja Brytyjczyków z Francuzami i Niemcami odnosiła się zarówno do pozycji Wspólnoty we współczesnym świecie, jak i zdobycia głosów dziesięciu nowych państw, które 1 maja 2004 roku miały przystąpić do UE. Wprawdzie ich potencjał ekonomiczny był niewielki – jedynie 4,4% PKB Unii, jednak znaczenie demograficzne – ponad 22% mieszkańców Wspólnoty, i instytucjonalne – 26,2% głosów w Radzie UE, powodowało, że znalazły się one w centrum zainteresowania nie tylko dwugłowego motoru integracji, ale także konkurującego z RFN i Francją Zjednoczonego Królestwa. Ważnym elementem tej rywalizacji, oprócz kwestii polityki rolnej, wymiaru finansowego poszerzenia czy okresów przejściowych, stało się wspomniane już poparcie przez część kandydatów amerykańskiej interwencji w Iraku, wyrażone 30 stycznia 2003 roku Listem Ośmiu oraz tydzień później Listem Wileńskim²⁸⁶. Listy wywołały konsternację w Paryżu i Berlinie. Oba państwa podkreślały, że są za pokojowym rozwiązaniem sporu, a inicjatywa krajów kandydackich i wspierających je Danii, Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii i Włoch powoduje, że czują się izolowani²⁸⁷.

²⁸⁶ Szerzej: D. Eggert, *Przewartościowania w stosunkach transatlantyckich w dziedzinie bezpieczeństwa w czasie prezydentury George'a W. Busha*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3–4, 2004.

²⁸⁷ J. Bielecki, *List, który podzielił Europę*, „Rzeczpospolita” z 31.01.2003.

Aprobata państw EŚW dla amerykańskiej interwencji w Iraku oraz przechylenie się szali ich zainteresowania na stronę Brytyjczyków spowodowało, że w społeczeństwach niemieckim i francuskim zaczęto powątpiewać w czyistość intencji przyszłych państw członkowskich²⁸⁸. Obawiano się, że mogą one przejąć rolę Zjednoczonego Królestwa, które jeszcze za czasów prezydentury Charlesa de Gaulle'a było przez niego określane jako „koń trojański” Amerykanów w Europie, i działać bardziej na korzyść mocarstwa atlantyckiego i zależnego od USA Paktu Północnoatlantyckiego, niż przyjmujących ich w unijne progi Niemców i Francuzów. Z drugiej strony dyplomaci brukselscy podkreślali, że poparcie przyszłych członków dla polityki Waszyngtonu nie powinno mieć wpływu na proces rozszerzenia. Występując przed deputowanymi Parlamentu Europejskiego komisarz UE ds. stosunków zewnętrznych Chris Patten stwierdził „Nie powinniśmy uzależniać wstąpienia nowych państw od ich postawy wobec kryzysu irackiego”²⁸⁹, czym próbował przekonać posłów do jak najszybszej ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego.

Kontrowersje wokół sprawy irackiej nie zahamowały procesu integracyjnego, choć w dalszej perspektywie przewidywano, iż mogą one doprowadzić do podziałów między samymi członkami Wspólnoty a nowymi krajami²⁹⁰. Nie przyczyniły się także do wzrostu negatywnych opinii na temat wschodniego poszerzenia wśród obywateli państw Piętnastki. Średnio co drugi mieszkaniec UE popierał akcesję nowych krajów (52%, w roku 2001 jedynie 44%), jednak rozłożenie sympatii dla przyszłych członków Wspólnoty nie było jednolite. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Komisję Europejską, aż 76% obywateli Grecji popierało rozszerzenie, bardzo silne poparcie było także w krajach skandynawskich, które widziały w *Osterweiterung* szansę na stabilizację regionu bałtyckiego – 71% społeczeństwa było „za” w Danii, 65% w Szwecji oraz 58% w Finlandii. O wiele gorsze rezultaty notowano zaś wśród mieszkańców Niemiec i Francji. Obywatele RFN tylko w 46% opowiadali się za akcesją nowych państw, co przy kłopotach budżetowych i wysokim bezrobociu i tak interpretowane było jako dobry wynik. Natomiast we Francji sytuacja wydawała się być

²⁸⁸ A. Beuve-Méry, S. Marti, *Pourquoi l'Europe de l'Est vote George W. Bush*, „Le Monde” z 04.03.2003.

²⁸⁹ A. Middel, *Der Zeitplan für die EU-Erweiterung wackelt*, „Die Welt” z 13.03.2003.

²⁹⁰ E. Cziomer, *Perspektywy dalszego poszerzenia Unii Europejskiej*, [w:] M. Czajkowski, E. Cziomer (red.), *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski...*, s. 47.

dramatyczna. Liczba przeciwników poszerzenia przewyższała tam liczbę optujących za *l'élargissement* – aż 49% mieszkańców państwa nad Sekwaną deklaroowało niechęć wobec rozszerzenia, a jedynie 41% opowiadało się zdecydowanie na „tak”. Przypuszczano, że złe nastawienie wobec wschodniego rozszerzenia jest wynikiem obaw przed odejściem od dotychczasowej francuskiej wizji integracji, czyli stopniowej budowy silnie zintegrowanej Unii, na której czele stoi V Republika, i przejście do forsowanego przez RFN modelu federacji europejskiej²⁹¹.

Negatywne podejście Francuzów do kwestii poszerzenia nie miało jednak wpływu na kontynuację prac związanych z przygotowaniem Traktatu Akcesyjnego. W połowie lutego 2003 roku państwa kandydujące otrzymały jego wstępny wydruk w języku angielskim. Przekazany akt nie stanowił jeszcze ostatecznej wersji traktatu, bowiem zakładano, że każdy z rządów dokona dodatkowo kilku poprawek.

W czasie, gdy przedstawiciele unijnych i krajowych instytucji opracowywali treść dokumentu, dziewięć spośród dziesięciu kandydatów przygotowywało się do przeprowadzenia referendum akcesyjnych. Jako pierwsza głosowanie powszechne zorganizowała 8 marca 2003 roku Malta – 53,6% mieszkańców wypowiedziało się za członkostwem²⁹². 23 marca 2003 roku przeprowadzono referendum na Słowenii, gdzie niemalże 90% opowiedziało się pozytywnie na temat wstąpienia do Unii (oraz 66% za członkostwem w NATO, bowiem tego samego dnia miało miejsce referendum również w tej sprawie)²⁹³, a w kolejnych miesiącach odbywały się głosowania w pozostałych państwach – 12 kwietnia na Węgrzech (83,7% „za”), w dniach 10–11 maja na Litwie (90,95% „za”), w dniach 16–17 maja na Słowacji (92,5% „za”), w dniach 7–8 czerwca w Polsce (77,45% „za”), 13–14 czerwca w Czechach (77% „za”), 14 września w Estonii (67% „za”), 20 września na Łotwie (67% „za”). Na Cyprze natomiast, jedynym państwem, gdzie to parlament decydował o członkostwie w Unii, 14 lipca 2003 roku deputowani podjęli jednogłośnie decyzję na „tak” dla wejścia do Wspólnoty²⁹⁴.

²⁹¹ J. Bielecki, *Ponad połowa jest „za”*, „Rzeczpospolita” z 05.03.2003.

²⁹² T. Stylińska, *Pierwsi w Unii*, tamże z 10.03.2003.

²⁹³ *Dwa razy „tak”*, tamże z 25.03.2003.

²⁹⁴ *Referenda akcesyjne w państwach kandydujących – informacje o wynikach*, strona internetowa Polski w Unii Europejskiej: [http://polskawue.gov.pl/Referenda,akcesyjne,w,panstwach,kandydujacych,,informacje,o wynikach,102.html#4](http://polskawue.gov.pl/Referenda,akcesyjne,w,panstwach,kandydujacych,,informacje,o%20wynikach,102.html#4), cyt. dalej: polskawue.gov.pl (dostęp z dnia: 23.03.2014).

W dniach 20–21 marca 2003 roku reprezentanci całej Dziesiątki oraz mniej zaawansowanych w negocjacjach Bułgarii, Rumunii i Turcji wzięli udział w szczycie Rady Europejskiej w Brukseli, by omówić założenia Strategii Lizbońskiej, przewidującej przekształcenie gospodarki europejskiej w bardziej innowacyjną i konkurencyjną oraz przedyskutować sposoby jej realizacji²⁹⁵. Dla nowych państw było to niezmiernie istotne spotkanie, bowiem dotyczyło reformy nauki i gospodarki – kwestii wymagających natychmiastowego rozwoju.

Zanim jednak doszło do brukselskiego szczytu, opinię europejską zelektryzowała informacja, że Parlament Europejski nie ratyfikuje Traktatu Akcesyjnego ze względu na aneks, w którym zapisano pomoc finansową, jaką dziesięć nowych członków UE miało otrzymać od Wspólnoty w ciągu pierwszych trzech lat członkostwa. Deputowani PE uważali, że zapis, który zaaprobowano w Kopenhadze jest nielegalny, bowiem w dotychczas przyjmowanych dokumentach nigdy nie podawano konkretnych sum²⁹⁶.

Ostatecznie, po tygodniach nerwowych dyskusji i sporów pomiędzy Parlamentem a Radą UE na temat finansowych warunków poszerzenia, 9 kwietnia 2003 roku, na tydzień przed zaplanowanym uroczystym paraflowaniem dokumentu akcesyjnego w Atenach, PE wyraził zgodę na członkostwo w Unii nowych państw – ponad 500 posłów z 626 deputowanych PE głosowało za przyjęciem każdego z członków grupy²⁹⁷. Drzwi do Unii Europejskiej zostały otwarte.

Uroczyste podpisanie aktu o przystąpieniu przez 25 krajów europejskich nastąpiło 16 kwietnia 2003 roku w Atenach. U stóp Akropolu, na ateńskiej Agorze, szefowie rządów i państw „starej” i „nowej” Europy postawili kropkę

²⁹⁵ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 20–21 marca 2003 r. Wnioski prezydencji*, „Monitor Integracji Europejskiej” strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 23.03.2014).

²⁹⁶ J. Bielecki, *Poszerzenie Unii w terminie*, „Rzeczpospolita” z 15.03.2003.

²⁹⁷ Aby kandydatura każdego państwa została zatwierdzona, potrzebne było uzyskanie bezwzględnej większości, czyli zgody 314 z 626 deputowanych. Za kandydaturą Polski głosowało 509 parlamentarzystów, 25 było przeciw, 31 wstrzymało się od głosu, zaś 61 posłów było nieobecnych. Polska uzyskała około 10 głosów mniej niż pozostali kandydaci ze względu na krytykowany przez część deputowanych udział w wojnie w Iraku oraz wątpliwości parlamentarzystów, co do stanu przygotowań RP do członkostwa. Tenże, *Otwarta droga do Europy*, tamże z 10.04.2003; *Le Parlement européen approuve l'élargissement*, „Le Monde” z 12.04.2003.

nad „i” dając wyraźny sygnał, że Europa staje się jednością²⁹⁸. Podczas historycznego szczytu reprezentant każdego uczestniczącego w nim kraju wygłosił przemówienie wskazujące na podniosłość tego momentu. Przywódcy Francji i Niemiec nie omieszkali przypomnieć, że integracja kontynentu to nie tylko wspólne bytowanie, ale także prowadzenie odpowiedzialnej polityki, także w sensie międzynarodowym²⁹⁹. Kanclerz Niemiec próbował zwrócić uwagę na rozłam państw europejskich wobec kryzysu irackiego mówiąc „To mój kraj wywołał drugą wojnę światową. Ale mój kraj wyjątkowo też na niej ucierpiał, poznając gorzką cenę podziału. Dlatego dla nas Europa to znacznie więcej niż tylko współpraca gospodarcza. Doświadczona wiekami historii Europa powinna przekonać świat, jak ważny jest pokój”. Prezydent Francji natomiast podkreślał, że Wspólnota nie może osiąść na laurach, a poszerzenie powinno napędzać wszystkie kraje do jeszcze bardziej wytężonej pracy nad reformą UE i zdobyciu przez nią roli mocarstwa światowego, choć zwracał uwagę, że tempo integracji może być różne dla różnych krajów członkowskich. „Nie możemy budować amatorskiej Europy! W Unii dwudziestu pięciu, a później dwudziestu siedmiu i więcej, niektórzy będą chcieli pójść szybciej i dalej. To będą grupy pionierów, którzy pozostając otwarci na współpracę z innymi wskażą drogę dalszej integracji. (...) Europa to nie tylko wielki rynek. To wspólna wartość, naturalny odruch odwoływania się do europejskiej rodziny” konkludował Chirac, popierając słowa swego niemieckiego partnera odnośnie do środkowoeuropejskiej pomocy dla interwencji irackiej³⁰⁰. Należy jednak przyznać, że oba kraje zrezygnowały z ostrej krytyki w sprawie Iraku. Co więcej, razem z popierającymi wojnę Wielką Brytanią i Hiszpanią podpisały wspólną deklarację, w której zgodziły się na „kluczową rolę ONZ” w odbudowie państwa Saddama Husseina.

Podpisany w Atenach traktat składał się z preambuły i artykułów, które określały termin akcesji dziesięciu nowych państw, dnia wejścia aktu w życie (do 30 czerwca 2004 roku, lub wcześniej, jeśli rządowi włoskiemu jako depozytariuszowi złożone zostaną dokumenty ratyfikacyjne przez wszystkie kraje Piętnastki i co najmniej jeden kraj kandydujący) oraz liczby języków, w jakich został on sporządzony. Dokument zawierał także uregulowania dotyczące

298 C. Simitis, *Pour l'Europe, l'heure de vérité approche*, „Le Monde” z 16.04.2003.

299 T. Ferenczi, *Après la crise, l'Union européenne affirme vouloir renforcer son unité*, tamże z 18.04.2003.

300 J. Bielecki, *Spełnione marzenia Polaków*, „Rzeczpospolita” z 17.04.2003.

22 sfer życia, takich jak: swobodny przepływ towarów, polityka socjalna, wzajemne uznawanie kwalifikacji, swoboda świadczenia usług, prawo spółek, polityka konkurencji, rolnictwo, sprawy weterynaryjno-sanitarne, rybołówstwo, transport, podatki, polityka energetyczna i regionalna, edukacja i statystyka, ochrona środowiska, sprawy wewnętrzne, ochrona zdrowia, wspólna polityka zagraniczna, unia celna, rozwiązania przejściowe dla poszczególnych krajów, a także wspólne lub jednostronne deklaracje poszczególnych państw³⁰¹.

W dniu historycznego spotkania na Akropolu, państwa kandydujące stały się „krajami przystępującymi” do UE, z prawem do uczestnictwa w pracach wszystkich instytucji wspólnotowych, jednak bez prawa głosu.

Historyczne przedsięwzięcie zostało określone jako kolejny, bardzo istotny krok na drodze do przezwyciężenia podziału państw europejskich na Wschód i Zachód. Aby mogło wejść w życie, należało przeprowadzić procedurę ratyfikacji we wszystkich krajach Piętnastki. Jako pierwsza przyjęcia dokumentu dokonała Dania, której parlament 4 czerwca 2003 roku powiedział „tak” wschodniemu rozszerzeniu, zaś sześć dni później swój podpis na ustawie ratyfikacyjnej złożyła Królowa Małgorzata³⁰².

W Republice Federalnej – zgodnie z oczekiwaniami polityków i opinii publicznej – zatwierdzenie Traktatu Akcesyjnego nie napotkało na większe trudności. Faktem jest jednak, że wybór parlamentarzystów poprzedziła ostra dyskusja, w której opozycyjna chadecja zaatakowała rząd czeski, żądając unieważnienia „dekretów Beneša”, umożliwiających wprowadzenie konfiskaty i przyspieszonego podziału niemieckich majątków po II wojnie światowej. Ponadto przewodnicząca Związku Wypędzonych Erika Steinbach zarzuciła Czechom, Słowenii, Słowacji oraz Polsce, iż nie spełniły one kryteriów kopenhaskich i nie respektują praw człowieka. Deputowana CDU oświadczyła, że w tych czterech państwach obowiązują akty prawne sprzeczne z wartościami uznawanymi przez UE. Członek tej samej frakcji parlamentarnej, Hans-Peter Uhl, oskarżył również rząd Schrödera, iż zdradził interesy wypędzonych, bowiem *Osterweiterung* można było jego zdaniem wykorzystać do uregulowania spornych problemów.

301 *Akty dotyczące przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej*, „Dziennik Urzędowy” z 23.09.2003.

302 *Ratyfikacja Traktatu o Przystąpieniu w państwach członkowskich*, strona internetowa Polski w Unii Europejskiej: polskawue.gov.pl (dostęp z dnia: 24.03.2014).

Ripostując, szef MSZ Joschka Fischer uwypuklił, że podstawą stosunków między Czechami a RFN jest deklaracja obu rządów z 1997 roku i niepotrzebne są żadne nowe ustalenia w tej kwestii³⁰³. Ostatecznie głosowanie w *Bundestagu* odbyło się 4 lipca 2003 roku i za ratyfikacją opowiedziało się 575 spośród 580 deputowanych, którzy wzięli w nim udział. W kolejnym tygodniu swoje jednogłośnie poparcie dla wschodniego rozszerzenia wyraził *Bundesrat*, natomiast 18 września podpisał ustawę ratyfikacyjną złożył prezydent Johannes Rau³⁰⁴.

Na zgodę Francuzów trzeba było poczekać natomiast aż do jesieni. W miesiącach poprzedzających debatę w parlamencie wielokrotnie omawiano statystyki dotyczące poparcia mieszkańców kraju nad Sekwaną dla poszerzenia Unii Europejskiej. Strach przed napływem nielegalnych robotników nadal był silny, a obawa przed utratą przewodniej roli V Republiki w Unii na rzecz sojuszu Niemiec z nowymi partnerami znanymi z Odry powodowała, że obywatele Francji uznawali *l'élargissement* jako zagrożenie. W dziennikach paryskich podkreślano, że wschodnie rozszerzenie „nigdy nie miało dobrej prasy”, a sceptyczne nastawienie wypowiedziane było tak przez reprezentantów prawicy, jak i lewicy³⁰⁵.

Ostatecznie Zgromadzenie Narodowe przyjęło ustawę ratyfikacyjną 26 listopada 2003 roku dużą przewagą głosów – spośród 527 deputowanych, którzy wzięli udział w głosowaniu, aż 505 głosowało na „tak”, 3 było przeciwko³⁰⁶. Podsumowując wyniki procedury minister spraw zagranicznych Dominique de Villepin oświadczył, że zgoda Francji to historyczny dzień dla wstępującej do Unii Dziesiątki i samych Francuzów, natomiast były premier Édouard Balladur stwierdził, że wynik głosowania to wielki sukces. Poparcie wobec powiększenia Unii wyraziły zarówno rządząca centroprawica, jak i opozycyjni socjaliści i zieloni³⁰⁷. Jedynie posłowie komunistycznej FPK demonstracyjnie opuścili

³⁰³ P. Jendroszczyk, *Debata pod dyktando wypędzonych; Ratyfikacja, odszkodowania i Centrum*, „Rzeczpospolita” z 04.07.2003; H.-J. Leersch, *Union und SPD stimmen der EU-Erweiterung zu*, „Die Welt” z 04.07.2003.

³⁰⁴ *Ratyfikacja Traktatu o Przystąpieniu...*, strona internetowa Polski w Unii Europejskiej: polskawue.gov.pl (dostęp z dnia: 24.03.2014).

³⁰⁵ M. Lefebvre, *N'ayons pas peur de l'élargissement de l'Europe*, „Le Monde” z 15.04.2003.

³⁰⁶ *L'élargissement de l'Europe approuvé par les députés*, tamże z 28.11.2003.

³⁰⁷ Por.: J.-B. de Montvalon, *L'élargissement de l'Europe ne divise que les députés socialistes*, tamże z 25.11.2003.

sałę, choć potem podkreślali, że był to protest nie w stosunku do idei poszerzenia, ale wobec zmian instytucjonalnych, jakie powinny zostać wprowadzone w organach Unii przed akcesją nowych krajów³⁰⁸. 10 grudnia 2003 roku zgodę dla wschodniego rozszerzenia wyrazili także deputowani zasiadający w Senacie. Rozłożenie poparcia między partiami politycznymi było podobne jak w przypadku izby niższej³⁰⁹. 19 grudnia 2003 roku ustawę podpisał natomiast prezydent Chirac³¹⁰. Po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego w Niemczech, Francji i innych państwach członkowskich, dokumenty zostały przesłane do Rzymu tak, aby wypełnić zobowiązanie zawarte w Traktacie Akcesyjnym i umożliwić rozszerzenie w planowanym terminie.

Zanim jednak doszło do faktycznej akcesji do Unii, 25 państw stoczyło podczas szczytu w Brukseli w grudniu 2003 roku dyplomatyczny bój o zapisy regulujące funkcjonowanie UE zawarte w Traktacie Konstytucyjnym. Dokument, opracowywany przez niespełna półtora roku przez Konwent Europejski pod przewodnictwem Valéry Giscarda d'Estaing, stanowił oś europejskiej niezgody przez długie tygodnie. Krytykowane postanowienia dotyczyły przede wszystkim podziału głosów w Radzie UE. Nowe państwa członkowskie obawiały się także zmiany kształtu Komisji Europejskiej przewidującej, że liczba komisarzy zostanie utrzymana na poziomie 15, tak by nie paraliżować prac instytucji. Mimo wprowadzenia zasady rotacji, mniejsze kraje nie chciały zgodzić się na utratę własnego komisarza. Krytykowano dążenie do powołania ściślejszej federacji europejskiej, obawiano się wprowadzenia europejskich sił szybkiego reagowania i wspólnej polityki społecznej. Z dezaprobatą części państw spotkał się również zapis zawarty w preambule konstytucji UE, mówiący o odniesieniu do kultury starożytnych Greków i Rzymian. Kraje katolickie opowiadały się raczej za uwzględnieniem odniesienia do tradycji chrześcijańskiej jako zwornika Europy.

Ostateczny, z trudem osiągnięty kompromis w sprawie Traktatu Konstytucyjnego uświadomił całej Wspólnocie, że przyszła współpraca w gronie 25 państw wymagać będzie od każdego z nich wytrwałości i zdolności

³⁰⁸ G. Dobiecki, *Zaskakująco mocne poparcie*, „Rzeczpospolita” z 27.11.2003.

³⁰⁹ *Europe: feu vert du Sénat à la ratification par la France du traité d'élargissement de l'UE à dix nouveaux pays*, „Le Monde” z 12.12.2003.

³¹⁰ *Ratyfikacja Traktatu o Przystąpieniu w państwach...*, strona internetowa Polski w Unii Europejskiej: polskawue.gov.pl (dostęp z dnia: 12.03.2014).

do kompromisu. Finalny tekst eurokonstytucji, po uwzględnieniu wszystkich poprawek, został zatwierdzony 18 czerwca 2004 roku przez Radę Europejską, a 29 października 2004 roku przedstawiciele wszystkich krajów członkowskich podpisali nowy traktat w sali Horacjuszy i Kuriacjuszy w Rzymie.

Podpisując dokument reformujący funkcjonowanie UE, dziesięć państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz Malta i Cypr było już jej pełnoprawnymi członkami. 1 maja 2004 roku hucznie przywitano kraje, których proces integracji z Unią Europejską zaczął się na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. Szereg koncertów, pokazów, spektakli i wystąpień polityków podkreślał ten wyjątkowy w historii Wspólnoty dzień. Witając gości przybyłych do stolicy Irlandii, która w pierwszym półroczu 2004 roku sprawowała prezydencję w Unii i gdzie świętowano największe w historii poszerzenie, premier Bertie Ahern potwierdzał „Przez lata pukaliście do drzwi Europy. Dziś otwieramy je”³¹¹. W całej Europie zwracano uwagę na wyjątkowość chwili i na drogę, jaką wszystkie kraje kontynentu przeszły przez niespełna 15 lat od pierwszych wolnych wyborów w Polsce, aksamitnej rewolucji w Czechosłowacji i upadku muru berlińskiego. 450 milionów Europejczyków było zjednoczonych w Unii Europejskiej³¹².

Na konferencji prasowej Jacquesa Chiraca, którą na kilka dni przed wstąpieniem Dziesiątki do UE zorganizowano w Paryżu, prezydent podkreślał polityczne i geograficzne znaczenie przedsięwzięcia oraz zwracał uwagę na ogrom wysiłków wszystkich państw kandydujących i członkowskich, jakie doprowadziły do integracji kontynentu³¹³. W podobnym tonie wypowiedzieli się obecni i byli kanclerz Niemiec. Helmut Kohl, jeden z głównych „advokatów” wschodniego rozszerzenia mówił, że 1 maja 2004 roku udało zakończyć się pokojowe zjednoczenie, a Niemcy – wcześniej państwo na granicy UE, teraz okrążone są „przyjaciółmi i partnerami”. Tymczasem

³¹¹ J. Bielecki, *Świętowano jak Europa długa i szeroka*, „Rzeczpospolita” z 04.05.2004; J.-P. Langellier, A. Leparmentier, *Les dirigeants des 25 pays de la nouvelle Europe ont célébré l'élargissement avec émotion à Dublin*, „Le Monde” z 04.05.2004.

³¹² H. de Bresson, A. Leparmentier, Ch. Châtelot, M. Plichta, *1er mai 2004, une Europe réunie forte de 450 millions d'habitants*, „Le Monde” z 02.05.2004.

³¹³ *Le président Jacques Chirac donne une conférence de presse sur l'élargissement de l'UE*, tamże z 29.04.2004; H. de Bresson, C. Trean, *Le président de la République tente de convaincre les Français des bienfaits de l'élargissement*, tamże z 30.04.2004.

Gerhard Schröder podczas spotkania z czeskim premierem Vladimirem Špidlą i polskim szefem rządu Leszkiem Millerem, mówił o historycznej godzinie, podkreślając „podział kontynentu i rozdzielenie jego mieszkańców zostały ostatecznie przezwyciężone”³¹⁴. Świątując poszerzenie duet francusko-niemiecki zdawał sobie jednak sprawę, że proces powiększania UE nie jest jeszcze zakończony – przed drzwiami Wspólnoty stały bowiem jeszcze dwa państwa, Rumunia i Bułgaria, ponadto coraz bliżej integracji były Turcja i kraje bałkańskie.

6. Integracja Rumunii i Bułgarii

Droga Rumunii i Bułgarii do Unii Europejskiej rozpoczęła się, podobnie jak pozostałych państw satelickich ZSRR, po upadku reżimu komunistycznego. Jednak pierwsze kroki w stronę Wspólnoty postawiono dużo wcześniej, głównie dzięki Francji i Niemcom, które na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku doprowadziły do podpisania szeregu traktatów z Moskwą, na podstawie których udało się osiągnąć powolne, choć systematyczne polepszenie stosunków na linii Wschód-Zachód. Poprzez porozumienie, jakie V Republika Francuska podpisała ze Związkiem Radzieckim w 1965 roku, umożliwiono wymianę naukową i technologiczną, a dzięki podpisanej rok później umowie Francja zniosła część kontyngentów importowych i dokonała liberalizacji polityki kredytowej. Republika Federalna natomiast podpisała 12 sierpnia 1970 roku traktat z ZSRR, który wszczął proces normalizacji stosunków Niemiec Zachodnich z państwami socjalistycznymi. Zaangażowanie Paryża i Bonn w pojednanie państw z obu stron żelaznej kurtyny spowodowało duże zamieszanie wewnątrz EWG, ostatecznie jednak doprowadziło do wyrażenia zgody Rady Ministrów na podpisywanie dwustronnych umów między członkami Wspólnoty a krajami demokracji ludowej. Faktem jest, że instytucje europejskie nie miały innego wyboru, jak właśnie wyrazić zgodę na podejmowanie

³¹⁴ M. Halusa, B. Hengs, *Tag des Willkommens*, „Die Welt” z 03.05.2004. Dziennik „Welt am Sonntag” zamieścił także wypowiedzi premierów wszystkich dziesięciu państw przystępujących do UE, w których komentowali oni drogę ich kraju do Wspólnoty. T. Heuzeroth, U. Machold, „*Ab jetzt schreibt Europa wieder eine gemeinsame Zukunft*”, „Welt am Sonntag” z 02.05.2004.

bilateralnej kooperacji, bowiem sama EWG nie była uznawana przez ZSRR i jego kraje satelickie³¹⁵.

Pierwszym państwem Europy Środkowej i Wschodniej, które ustanowiło oficjalną współpracę z państwami EWG była Rumunia. W 1967 roku rozpoczęto negocjacje nad wypracowaniem porozumień dotyczących zagadnień technicznych i sektorowych w dziedzinie rolno-spożywczej³¹⁶. W 1974 roku Rumunia podpisała umowę umożliwiającą wstęp do uprzywilejowanego systemu Wspólnot, w 1980 roku paraflowano zaś traktat dotyczący produktów przemysłowych. Dokumenty, które otwierały drogę do współdziałania z państwami EWG w ramach wymiany artykułów spożywczych, podpisała w 1971 roku także Bułgaria³¹⁷.

Konflikty na linii Moskwa–Waszyngton, zwierzchnictwo Związku Radzieckiego nad wszystkimi państwami znajdującymi się na wschód od żelaznej kurtyny oraz różnice w funkcjonowaniu gospodarek powodowały jednak, że przez okres trwania zimnej wojny wymiana handlowa była symboliczna, a w latach osiemdziesiątych XX wieku zawieszono ją ze względu na politykę wewnętrzną państw obozu socjalistycznego – szczególnie silnie krytykowano Rumunię, która popadła w niemalże całkowitą izolację z powodu działań podejmowanych przez prezydenta Nicolae Ceaușescu. Szansę na zmianę przyniosły wydarzenia końca lat osiemdziesiątych. W wyniku krwawej rewolucji w Rumunii jej wieloletni dyktator został odsunięty od władzy, a podczas procesu wytoczonego mu

³¹⁵ Po podpisaniu Traktatów Rzymskich Moskwa wydała oficjalny komunikat, w którym zapisano, że ZSRR uważa Wspólnoty za organizacje stworzone dla ugruntowania pozycji klasy monopolistycznej i że stanowią one gospodarcze przedłużenie Paktu Północnoatlantyckiego. J. Pinder, *The European Community and the Eastern Europe*, New York 1991, s. 8.

³¹⁶ *Regulation (EEC) No 2260/69 of the Commission of 13 November 1969 on the non-fixing of additional amounts for imports of pig carcasses and of certain cuts of pigmeat from Romania*, „Official Journal” z 14.11.1969, s. 22; *Regulation (EEC) No 2261/69 of the Commission of 13 November 1969 on the non-fixing of additional amounts for slaughtered ducks and geese imported from Romania*, tamże.

³¹⁷ *Commission Regulation (EEC) No 1570/71 of 22 July 1971, on the non-fixing of additional amounts for imports of pig carcasses and of certain cuts of pigmeat from Bulgaria*, „Official Journal” z 23.07.1971, s. 23; A. Pudło, Ł. Wardyn, *Droga Bułgarii i Rumunii do członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego*, Warszawa 2009, s. 19–20.

przez marionetkowy sąd, skazany na śmierć. Wyrok na przywódcy Socjalistycznej Republiki Rumunii i jego żonie Elenie wykonano 25 grudnia 1989 roku. Władzę od Rumuńskiej Partii Komunistycznej przejęła wówczas nowopowołana Rada Tymczasowa Frontu Ocalenia Narodowego, na prezydenta wybrano komunistę opozycyjnego wobec Ceaușescu, Iona Iliescu, a premierem został Petre Roman³¹⁸.

W Bułgarii masowe demonstracje w listopadzie i grudniu 1989 roku spowodowały odsunięcie od władzy przewodniczącego Rady Państwa Todora Żiwkowa, inicjatora zmasowanej akcji nacjonalizacyjnej wobec ponad 1 mln Turków zamieszkujących tereny państwa. Upadek komunizmu w pewnym stopniu umożliwił przekształcenie kraju w republikę parlamentarną, ale władzę nadal sprawowali ludzie związani z dawnym systemem³¹⁹. Ostateczne przejście od komunizmu do demokracji nastąpiło 3 stycznia 1991 roku, po przyjęciu przez parlament odpowiedniej ustawy i potwierdzeniu nowego statusu państwa w konstytucji z lipca 1991 roku.

Zmiana polityczna w Bułgarii spowodowała, że nowe elity polityczne zaczęły zabiegać o poparcie wśród państw starych demokracji europejskich. W marcu 1991 roku do stolicy zjednoczonej Republiki Federalnej przybył szef bułgarskiego MSZ Wiktor Wałkow. Jego celem było przedstawienie Niemcom złej sytuacji gospodarczej kraju (wynikającej z rozpadu Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, w ramach której Bułgaria eksportowała do 80% własnej produkcji spożywczej) i uzyskanie zapewnienia, iż RFN wspomůže Sofię w jej staraniach o członkostwo we Wspólnotach. Uzyskana pomoc w dziedzinie humanitarnej i obsługi zadłużenia wprowadzić nie usatysfakcjonowała ministra Wałkova, jednak dawała nadzieję na zwiększenie zainteresowania Bonn sprawami Sofii³²⁰. Z prośbą o pomoc do Niemiec udał się także prezydent Bułgarii Żeliu Żelew, który w dniach 2–5 września 1991 roku przebywał w zachodniej części RFN. W trakcie spotkania z kanclerzem Helmutem Kohlem Żelew uzyskał zapewnienie, iż Niemcy będą promować bułgarską kandydaturę do członkostwa w EWG i Radzie Europy oraz uzyskają zabezpieczenia odnośnie do niemieckich

³¹⁸ A. Willaume, *Rumunia*, [w:] A. Koseski, M. Willaume, *Nowe kraje Unii Europejskiej...*, s. 111.

³¹⁹ H.-J. Hoppe, *Bulgariens dorniger Weg zur Demokratie*, „Osteuropa”, nr 9, 1991, s. 901–904.

³²⁰ „Archiv der Gegenwart”, 1991, s. 3527A.

inwestycji³²¹. Pomocny dla nawiązania niemiecko-bułgarskiej współpracy miał stać się także „Układ o przyjaźni i współpracy” podpisany przez oba państwa 9 października 1991 roku w Sofii, który jednak nie przyniósł bałkańskiemu partnerowi spodziewanych korzyści³²².

Podobnie Francja wykazywała niewielkie zainteresowanie sprawami Bułgarii – wprawdzie media paryskie informowały o chęci wyjścia tego państwa z Układu Warszawskiego czy oczekiwaniu na zmniejszenie długu przez Klub Paryski³²³, jednak sprawy współpracy dwustronnej były praktycznie pomijane. W listopadzie 1991 roku doszło do szczytu frankofońskiego poświęconego sytuacji na Bałkanach, na który – w charakterze obserwatora – zaproszony został prezydent Żelju Żelew. Pół roku wcześniej, 25 kwietnia 1991 roku zorganizowano spotkanie komitetu francusko-bułgarskiego, podczas którego minister ds. zagranicznych stosunków gospodarczych Atanas Paparizov informował o ostatnich bułgarskich sukcesach na polu walki z likwidacją długu publicznego i integracją z międzynarodowymi organizacjami finansowymi. Minister zwrócił się z prośbą do Republiki Francuskiej, by wsparła bułgarską gospodarkę nowymi inwestycjami, w trakcie spotkania stwierdzono bowiem, że wzrost francuskich inwestycji jest bardzo powolny i w roku 1990 wynosił jedynie 1,1 mld franków³²⁴.

Położenie Rumunii i zainteresowanie losami ludności ją zamieszkującej było większe wśród polityków Francji i Niemiec, jednak głównie z tego względu, iż jej terytoria zamieszkiwała mniejszość niemiecka, Romowie zaś stanowili dużą grupę uchodźców na obszarze V Republiki. Już w grudniu 1989 roku RFN potępiła krwawe zamieszki w Bukareszcie, które w konsekwencji doprowadziły do upadku reżimu „geniusza Karpat”. Ich następstwem była także ucieczka dużej części rumuńskich Niemców do Republiki Federalnej – szacuje się, że od grudnia 1989 roku do końca sierpnia 1991 roku kraj ten opuściło 132.400 reprezentantów mniejszości niemieckiej³²⁵. Część Niemców postanowiła jednak stworzyć

³²¹ Tamże, s. 36003.

³²² „Europa-Archiv”, nr 10, 1992, s. D 370–376.

³²³ *Sofia entend quitter le pacte de Varsovie*, „Le Monde” z 05.02.1991; *La Bulgarie obtient un rééchelonnement de sa dette publique*, tamże z 20.04.1991.

³²⁴ *Le comité mixte franco-bulgare. Sofia veut obtenir un rééchelonnement de sa dette bancaire*, tamże z 27.04.1991.

³²⁵ A. Gabanyi, *Bleiben, gehen, wiederkehren? Zur Lage der deutschen Minderheit in Rumänien*, „Südosteuropa”, nr 10, 1991, s. 493–517.

struktury polityczne w Rumunii – po przewrocie grudniowym zorganizowano spotkanie członków niemieckich stowarzyszeń, podczas którego zainicjowano powstanie nowej partii Demokratyczne Forum Niemców w Rumunii (*Demokratisches Forum der Deutschen in Rumänien*, DFDR)³²⁶. Ugrupowanie stało się w krótkim czasie najważniejszą formacją mniejszości niemieckiej, popieraną także przez innych obywateli Rumunii, przede wszystkim w regionie Siedmioletnia. Niemniej stosunki z państwem rumuńskim zaczęły się ocieplać dopiero po wizycie premiera Petre Romana w Bonn. Podczas spotkania kanclerza Kohla z szefem rumuńskiego gabinetu 28 listopada 1990 roku Roman zapewnił, iż jego kraj dokona w najbliższym czasie najważniejszych reform i wprowadzi regulacje zapewniające prawa mniejszości niemieckiej. W zamian Helmut Kohl zagwarantował, że na początku 1991 roku wizytę w Rumunii złoży delegacja gospodarcza wysokiego szczebla, która oceni stan ekonomii kraju i pomoże w rozpoczęciu wprowadzania koniecznych zmian³²⁷.

Ostatecznie osiągnięcie porozumienia w sprawie mniejszości niemieckiej i uchodźców rumuńskich na wiosnę 1992 roku umożliwiło podpisanie dwustronnego „Układu o przyjaznej współpracy i partnerstwie w Europie”, który 21 kwietnia 1992 roku parafowali ministrowie spraw zagranicznych obu państw Hans-Dietrich Genscher i Adrian Nastase³²⁸.

Paryż mniej chętnie zwracał uwagę na problemy państwa rumuńskiego, choć już w połowie stycznia 1990 roku zorganizowano wizytę ministra spraw zagranicznych Rolanda Dumasa i ministra rolnictwa Henri Nalleta w Bukareszcie. Obaj politycy zapewnili nowe rumuńskie władze, iż sytuacja wewnętrzna nad Morzem Czarnym jest istotnym punktem agendy zainteresowania francuskiej dyplomacji i obiecali pomoc finansową w celu odbudowy kraju znajdującego się „w stanie spustoszenia gospodarczego”³²⁹. W dniach

³²⁶ B. Koszel, *Mitteleuropa rediviva...*, s. 229.

³²⁷ Tamże, s. 230.

³²⁸ Tekst dokumentu patrz: *Vertrag über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Rumänien, unterzeichnet in Bukarest am 21. April 1992*, strona internetowa Ungarisches Institut München: <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/19920421-1.pdf> (dostęp z dnia: 03.03.2014).

³²⁹ P. Claude, *Roumanie: fin de la visite du ministre français des affaires étrangères. La France „fera tout pour aider à la reconstruction du pays” déclare M. Roland Dumas*, „Le Monde” z 13.01.1990.

18–19 kwietnia 1991 roku doszło do oficjalnej wizyty prezydenta François Mitterranda w Rumunii, podczas której francuski polityk zapewniał, że ścieżka zmian, na którą kraj ten wkroczył jest już nieodwracalna, a V Republika będzie wspierać jego działania na drodze do zjednoczenia ze Wspólnotami Europejskimi³³⁰.

Wizyta francuskiej głowy państwa i nawiązanie pozytywnych relacji przyczyniło się do intensyfikacji współpracy, czego dowodem stał się podpisany 20 listopada 1991 roku w stolicy V Republiki przez przywódców obu państw traktat. Mitterrand i Iliescu zobowiązali się w nim do rozwijania dwustronnej kooperacji, choć – szczególnie we Francji – zdawano sobie sprawę, że traktat ten stanowi jedynie kontynuację serii dokumentów, jakie państwo nad Sekwaną podpisało już z Polską, Czechosłowacją i Węgrami, i nie przyczyni się do znacznego wpływu na relacje obu republik³³¹.

Zmiany w politycznym i gospodarczym systemie funkcjonowania Rumunii i Bułgarii spowodowały ich zwrot w stronę państw Europy Zachodniej. Upadek systemu komunistycznego oraz zainteresowanie strukturami integracji europejskiej wynikały z chęci osiągnięcia stabilizacji i zagwarantowania bezpieczeństwa. Sytuacja wewnętrzna obu państw była katastrofalna, bowiem zadłużenie i wzrastające ceny powodowały kryzys gospodarczy. Dlatego celem priorytetowym stało się przyłączenie do Wspólnot Europejskich, w których upatrywano wyzwoliciela z kryzysu ekonomicznego i marazmu politycznego.

Francja i Niemcy, które rozumiały siebie jako motor napędzający zmiany polityczne i ekonomiczne na kontynencie, nie były jednak skoncentrowane na obu państwach, choć zdawały sobie sprawę, że kraje nad Morzem Czarnym stanowią integralną część Europy, związaną z Zachodem wspólną kulturą, religią i tradycją³³². Faktem jest, że także przez kolejne lata *couple franco-allemand* nie posiadał wspólnego stanowiska względem Rumunii i Bułgarii, a podczas odbywających się co pół roku dwustronnych szczytów temat integracji dwóch republik był całkowicie marginalizowany.

³³⁰ J.-P. Langellier, *La fin de la visite officielle du chef de l'Etat M. Mitterrand a promis de faciliter l'ancrage de la Roumanie à l'Europe*, tamże z 21.04.1991.

³³¹ Y.M. Riols, *La signature d'un accord de coopération entre Paris et Bucarest. Un traité pas comme les autres...*, tamże z 22.11.1991.

³³² O. Leiß, *Rumänen und Bulgarien vor dem EU-Beitritt*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 27, 2006, s. 6.

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku dla Paryża i Bonn sprawą pierwszej wagi było doprowadzenie do zjednoczenia Niemiec i uniknięcie negatywnych konsekwencji unifikacji dwóch rozdzielonych przez ponad czterdzieści lat obszarów. Wprawdzie tandem widział konieczność poszerzenia Unii Europejskiej o kraje upadającego bloku radzieckiego, jednak bliżej mu było do państw znajdujących się przy wschodniej i południowej granicy RFN. Stąd problem podpisania umów stowarzyszeniowych z Sofią i Bukaresztem zszedł na dalszy plan. Ostatecznie Rumunia podpisała porozumienie o stowarzyszeniu z WE 1 lutego 1993 roku, a miesiąc później podobny dokument podpisała Bułgaria. Ważnym wydarzeniem dla obu państw bałkańskich było także przystąpienie do Rady Europy. Bułgaria stała się jej członkiem 7 maja 1992 roku, Rumunia natomiast 7 października 1993 roku.

Podczas kopenhaskiego spotkania przywódców europejskich w czerwcu 1993 roku ustalono, że kraje stowarzyszone będą mogły ubiegać się o członkostwo w UE jeśli spełniać będą odpowiednie kryteria polityczne i gospodarcze. Takie samo stwierdzenie zapisano również we wnioskach niemieckiej prezydencji z grudnia 1994 roku. Podczas kończącego przewodnictwo RFN w Unii Europejskiej szczytu w Essen uwypuklono, że jedynie realizacja warunków kopenhaskich stanowić będzie przepustkę do członkostwa w UE. Odnośnie do Bułgarii i Rumunii podkreślono, że należy dokonać szybkiej harmonizacji cel i kwot taryfowych na produkty przemysłowe, tekstylne, wyroby objęte traktatem EWWiS i produkty rolne³³³. Decyzja przywódców ówczesnej Dwunastki zmobilizowała oba państwa – Rumunia złożyła 22 czerwca 1995 roku wniosek o przyjęcie do Unii, a Bułgaria 14 grudnia 1995 roku.

Wkrótce starania dwóch krajów zauważone zostały w stolicach Francji i Niemiec. W dniach 15–17 maja 1995 roku doszło do wizyty prezydenta federalnego w Bukareszcie. Przywódcy Niemiec i Rumunii podpisali wówczas dwustronny układ kulturalny, a Roman Herzog wypowiadał się przychylnie nie tylko na temat współpracy w dziedzinie kultury, lecz także stosunków obu państw w dziedzinie mniejszości niemieckiej i znaczenia traktatu stowarzyszeniowego z Unią Europejską³³⁴. Kolejne spotkanie na szczycie odbyło się ponad

³³³ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Essen...*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 03.03.2014).

³³⁴ *Besuch des Bundespräsidenten in Rumänien*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 29.05.1995, s. 374–379.

rok później, gdy w dniach 25–28 czerwca 1996 roku prezydent Iliescu przebywał z oficjalną delegacją w RFN. W jej trakcie podpisano m.in. porozumienie o promocji i ochronie inwestycji³³⁵.

V Republika tymczasem, w której w 1995 roku funkcję prezydenta przejął Jacques Chirac, weszła na nową ścieżkę w relacjach z kandydatami. Przywódca na każdym kroku podkreślał, że należy doprowadzić do szybkiego i pełnego poszerzenia, bez podziału na grupy i stopnie zaawansowania (czemu sprzeciwiały się Bruksela i Bonn zdające sobie sprawę, że takie podejście jedynie wydłuży okres negocjacji). Chciał w ten sposób wyrazić swoje poparcie dla zaprzyjaźnionej Rumunii i twierdził, że ani kraje Europy Środkowej, ani tym bardziej Rumunia i Bułgaria nie powinny być pozostawione same sobie³³⁶. Swą pomoc dla rumuńskiej kandydatury do członkostwa w UE Chirac okazał także podczas oficjalnej wizyty w Bukareszcie w dniach 21–23 lutego 1997 roku, gdzie spotkał się z nowo wybranym prezydentem Emilem Constantinescu. Francuski polityk zapewniał wówczas, że V Republika sprzyja interesom Rumunii i wspierać będzie gospodarkę kraju nad Morzem Czarnym, ale odmówił zniesienia wiz dla jego obywateli³³⁷.

Przejęcie władzy przez nową ekipę na czele z prezydentem Emilem Constantinescu i premierem Victorem Ciorbei w Rumunii na zimę 1996 roku, dodatkowo ułatwiło kontakty z Republiką Federalną i Francją. Oba państwa uznawały także strategiczne znaczenie Bukaresztu dla polityki bezpieczeństwa podejmowanej w ramach NATO. Wybitny publicysta i były redaktor naczelny dziennika „Die Welt” Lothar Rühl stwierdził, że przyjęcie Rumunii do Paktu Północnoatlantyckiego razem z Polską, Czechami, Słowenią i Węgarami jest konieczne ze względu na jej strategiczne położenie. Francusko-niemiecki motor integracji podkreślał za Rühlem, że Rumunia przeszła daleką drogę wiodącą do reform demokratycznych i poszanowania praw mniejszości i że jej armia znacznie podwyższyła swój poziom uzbrojenia. Dla Paryża integracja Rumunii z NATO miała także stanowić

³³⁵ *Staatsbesuch des Präsidenten von Rumänien*, tamże z 03.07.1996, s. 601–602.

³³⁶ P. Moscovici, *L'Europe, une puissance dans la mondialisation*, Paris 2001, s. 34–36, 167–168.

³³⁷ Ch. Chatelot, *La Roumanie s'engage avec retard dans un douloureux programme de restructurations*, „Le Monde” z 21.02.1997; H. de Bresson, P. Robert-Diard, *Le président roumain prend Jacques Chirac au mot*, tamże z 25.02.1997.

podbudowę francuskich wpływów i wzmocnienie wschodnioeuropejskiej flanki sojuszu³³⁸.

W połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku podobnie pozytywnie oceniano starania Bułgarii. W dniach 10–11 czerwca 1993 roku doszło do wizyty kanclerza Kohla w bułgarskiej stolicy. Szef niemieckiego rządu pochwalił zaangażowanie Sofii w proces integracji ze Wspólnotami i wyraził wsparcie dla ekonomicznego rozwoju kraju. Kohl podkreślił, że rozumie trudną sytuację bułgarskiej gospodarki spowodowaną kryzysem bałkańskim i zapewnił, że będzie ubiegać się w Brukseli o pieniężną rekompensatę oraz o umożliwienie zwiększenia wymiany handlowej z UE³³⁹. Na wiosnę 1994 roku oficjalne wizyty w Bułgarii złożyli natomiast przewodnicząca *Bundestagu* Rita Süßmuth (15–16 lutego 1994 roku), minister obrony Volker Rühe (28–30 marca 1994 roku) i minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel (14–15 kwietnia 1994 roku).

Mimo wysiłków z obu stron relacje bułgarsko-niemieckie nadal pozostawały w połowie ostatniej dekady XX stulecia na uboczu stosunków RFN z innymi państwami postkomunistycznymi – zmianę przyniosły dopiero wybory prezydenckie z października 1996 roku wygrane przez Petyra Stojanowa ze Związku Sił Demokratycznych oraz przedterminowe wybory parlamentarne z kwietnia 1997 roku, w których postkomunista Żan Widenow (i jego tymczasowy następca Stefan Sofijanski) został zastąpiony na stanowisku premiera przez przewodniczącego ZSD, Iwana Kostowa. Prawica uzyskała absolutną większość i liczone, że kraj wyjdzie z marazmu polityczno-gospodarczego³⁴⁰. Poparcie dla nowej ekipy wyraziła niemiecka klasa polityczna, która zdecydowała o kontynuowaniu programu doradztwa bułgarskiej gospodarce. Niemieccy specjaliści pomagali w latach 1996–1997 m.in. w prywatyzacji kopalń i poczty, a przedsiębiorstwa znad Renu zaangażowały się w inwestycje na rynku medialnym³⁴¹.

Sprawy gospodarcze stanowiły także oś współpracy Bułgarii i Francji. Podczas czterodniowej wizyty prezydenta Żelju Żelewa w V Republice w połowie listopada 1994 roku, pierwszego od niemalże stulecia pobytu bułgarskiej głowy

³³⁸ K. Grzybowska, *Rumunia, bastion nad Morzem Czarnym*, „Rzeczpospolita” z 01.09.1996.

³³⁹ „Archiv der Gegenwart”, 1993, s. 37943.

³⁴⁰ M. Suchowiejko, *Prawica zdobyła większość absolutną*, „Rzeczpospolita” z 21.04.1997.

³⁴¹ B. Koszel, *Mitteleuropa rediviva...*, s. 227–228; M. Suchowiejko, *Niemiecka dominacja*, „Rzeczpospolita” z 14.03.1997.

państwa w Paryżu, zwrócono uwagę na znaczenie bilateralnej kooperacji w wymiarze handlowym. Prezydent Żelew prosił o stworzenie swego „planu Marshalla” dla regionu Europy Południowo-Wschodniej i nie omieszczał zauważyć, że dla całej unijnej Dwunastki, Bułgaria zajmuje w hierarchii krajów postradzieckich dalekie miejsce i wielokrotnie jest traktowana jako kraj bałkański, co sugeruje, że razem z Rumunią nie stanowią one zwartej części kontynentu europejskiego, a należą do odmiennego kulturowo obszaru muzułmańskiego³⁴². Słuszna uwaga bułgarskiego przywódcy zdopingowała duet francusko-niemiecki do większego forsowania spraw Bukaresztu i Sofii na szczycie Rady Europejskiej w Essen w grudniu 1994 roku.

Wyzwaniem dla *couple franco-allemand* stało się zwrócenie uwagi Rumunii i Bułgarii na problem bezpieczeństwa elektrowni atomowych znajdujących się na terenie Europy Południowej. Z okazji dziesiątej rocznicy wybuchu w Czarnobylu zorganizowano w Sofii konferencję paneuropejską na temat ochrony środowiska, podczas której Paryż i Bonn przestrzegały przed rozbudową gospodarki atomowej, a w szczególności uruchomieniem nowego reaktora w elektrowni w bułgarskim Kozłoduju, którą uznawano za jedną z najniebezpieczniejszych siłowni na świecie³⁴³. Ostatecznie nie udało się przekonać polityków znad Morza Czarnego do zaniechania produkcji energii jądrowej, ale wyraźny sprzeciw francusko-niemieckiego tandemu został usłyszany w Sofii i Bukareszcie.

Mimo braku porozumienia w sprawie funkcjonowania elektrowni w Kozłoduju, od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku Francja zaczęła się uważać za propagatora bułgarskich interesów w Europie. Aktywnie wspierała kandydaturę Bułgarii do UE i NATO, czego wyraz dał prezydent Francji Jacques Chirac w trakcie pierwszej wizyty prezydenta Stojanowa w Paryżu 2 maja 1997 roku. Przywódca V Republiki podkreślał wówczas „Bułgaria ma dziś dobry wizerunek we Francji i Europie (...) i budzi zaufanie” oraz dodawał, że Paryż jest przyjacielem Sofii³⁴⁴.

³⁴² Y.M. Riols, *La fin de la visite du président bulgare en France. M. Jelev prône un „plan Marshall” pour les pays de l’Est*, „Le Monde” z 26.11.1994.

³⁴³ *Les Occidentaux soulignent le danger des centrales nucléaires de l’Est*, tamże z 26.10.1995. Por.: R. Cans, *La Bulgarie refuse de fermer le réacteur no 1 de Kozlodouj*, tamże z 27.10.1995; P. Becker, *Der Nutzen der Osterweiterung...*, s. 230.

³⁴⁴ N. Nougayrede, *Paris «soutiendra activement» l’entrée de la Bulgarie dans l’OTAN*, „Le Monde” z 04.05.1997.

16 lipca 1997 roku Komisja Europejska przedstawiła *avis* zawierający dogłębną analizę stanu przygotowań poszczególnych państw Europy Środkowej i Wschodniej do członkostwa w UE. Komisja przewidywała, iż w 2002 roku nastąpi akcesja Polski, Czech, Węgier, Słowenii, Estonii i Cypru. KE oceniła także gospodarkę krajów, które do negocjacji nie zostały zakwalifikowane – Rumunii, Bułgarii, Litwy, Słowacji oraz Łotwy. Co się tyczy Bułgarii stwierdzono, że państwo to przeżywa istotne problemy strukturalne, choć wcześniej rozpoczęto w nim procedurę prywatyzacyjną. KE oceniła jako niewystarczające dotychczasowe mechanizmy rynkowe oraz tempo ich wprowadzania. Członkowie Komisji stwierdzili ponadto, że sześć prób wprowadzenia reform rynkowych przeprowadzonych w poprzednich latach poniosło fiasko, co przyczyniło się do utrwalenia tragicznej sytuacji w sektorze rolniczym. Wobec Rumunii natomiast Komisja sformułowała wniosek, iż jest ona zbyt mało konkurencyjna w stosunku do innych krajów UE. Gdyby całkowicie otworzyła swą gospodarkę, nie udałoby jej się sprostać wyzwaniom stawianym przez międzynarodowych konkurentów. KE podkreśliła, że sektor rolno-spożywczy musi ulec przeobrażeniom, a modernizacja przemysłu jest koniecznością. Ponadto stwierdzono, że konkurencyjny sektor prywatny nie istnieje, a poziom zmian rynkowych jest niezadowolający. Komisja zwróciła także uwagę, że Rumunia nie ma szans na szybkie członkostwo w UGW³⁴⁵.

Oba państwa natychmiast zareagowały na wystosowane pod ich adresem opinie. Minister spraw zagranicznych Bułgarii Nadieżda Michajłowa stwierdziła, że warunki przedstawione przez Komisję stanowią duże wyzwanie dla jej kraju, jednak w najbliższym czasie Bułgaria powinna przezwyciężyć najpoważniejsze problemy na drodze do UE. Tymczasem premier Rumunii Victor Ciorbea podkreślał, że zalecenie KE, by z jego krajem nie podejmowano negocjacji, nie jest decyzją ostateczną i liczył, że inne rozporządzenie w tej sprawie zostanie przyjęte na grudniowym szczycie w Luksemburgu. Szef rządu był świadom, że Rumunia nie jest gotowa do członkostwa, ale miał nadzieję, że poszerzenie Wspólnoty nastąpi w tym samym terminie dla wszystkich krajów stowarzyszonych³⁴⁶.

Przełomowym wydarzeniem w historii integracji kontynentu stało się spotkanie Rady Europejskiej w Luksemburgu w dniach 12–13 grudnia 1997 roku,

345 A. Pudło, Ł. Wardyn, *Droga Bułgarii i Rumunii do członkostwa...*, s. 43–45; D. Walewska, *Najwięcej ciepłych słów dla Czech*, „Rzeczpospolita” z 17.07.1999.

346 *Szansa na dobrobyt w całej Europie*, „Rzeczpospolita” z 17.07.1999.

gdzie stwierdzono, że rozszerzenie Unii na obszar niemalże całej Europy zapewni jej pokojowy rozwój. Jednak Rumunii i Bułgarii rezultaty posiedzenia przyniosły rozczarowanie. Wbrew oczekiwaniom elit politycznych z Bukaresztu i Sofii oba państwa nie znalazły się bowiem w pierwszej grupie krajów, które miały najszybciej rozpocząć negocjacje członkowskie. Aby ich nie zniechęcić do wytężonej pracy (podobnie jak Litwy, Łotwy i Słowacji), członkowie Rady Europejskiej postanowili, iż pierwsza grupa państw podejmie rzeczywiste rozmowy negocjacyjne na podstawie początkowej części art. O Traktatu o Unii Europejskiej, natomiast druga grupa będzie „przygotowywać się do negocjacji” zgodnie z regulacjami zawartymi w dalszej części artykułu, który gwarantował każdemu państwu europejskiemu szanującemu prawa człowieka oraz zasady demokracji i gospodarki rynkowej, że będzie mógł się ubiegać o członkostwo we Wspólnocie. Odnośnie do drugiej grupy państw ustalono także, że ich reprezentanci będą odbywać coroczne spotkania z przedstawicielami Unii w celu dokonania oceny czy są one już gotowe do podjęcia negocjacji. Założono ponadto, że Rumunia, Bułgaria i pozostałe kraje obu grup zostaną objęte jednakowym dla wszystkich programem Partnerstwo dla Członkostwa³⁴⁷.

Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z „luksemburską szóstką” przesunęło rozmowy z pozostałymi państwami na dalszy plan. Wprawdzie w trakcie spotkania kończącego przewodnictwo brytyjskie w Cardiff w czerwcu 1998 roku podkreślano znaczenie otwarcia analizy *acquis* ze wszystkimi krajami Europy Środkowej i Wschodniej, jednak Rumunia i Bułgaria zdawały sobie sprawę, że nadal pozostają poza nurtem najważniejszych procesów europejskich³⁴⁸. Nie zmienił tego także fakt przejścia z wielostronnej do dwustronnej fazy analizowania prawa wspólnotowego na początku 1999 roku, który w swym zamyśle miał nadać negocjacjom nowy impet.

Okres niemieckiego przewodnictwa w Unii w pierwszej połowie 1999 roku z konieczności skoncentrował się na zagadnieniach związanych z kolejnym konfliktem zbrojnym na Bałkanach. W konkluzjach prezydencji niewiele miejsca poświęcono sprawie rozszerzenia – odnośnie do Bułgarii i Rumunii pochwalono

³⁴⁷ *Spotkanie Rady Europejskiej w Luksemburgu, 12–13 grudnia 1997 r.*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 02.04.2014).

³⁴⁸ *Spotkanie Rady Europejskiej w Cardiff, 15–16 czerwca 1998 r.*..., tamże.

przyspieszenie tempa prac akcesyjnych oraz przegląd *acquis*³⁴⁹. Mimo wszystko to właśnie wojna w Kosowie stała się katalizatorem *Osterweiterung*. Wschodnie poszerzenie stało się koniecznością, której unijni przywódcy musieli być świadomi. Pozostawienie krajów EŚW poza obszarem Unii mogło bowiem skutkować wybuchem kolejnych konfliktów zbrojnych, szczególnie w państwach, które zamieszkiwały różne narodowości i religie, i które bez pomocy ze strony UE znajdowałyby się w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej. Rezygnacja lub osłabienie tempa negocjacji z krajami regionu, przy jednoczesnym jeszcze silniejszym powiązaniu gospodarek państw Piętnastki przez wprowadzenie wspólnej waluty, doprowadziłoby do powstania zamkniętej enklawy dobrobytu i prawdopodobnej destabilizacji wschodniej części kontynentu. Liderzy europejskiej integracji postanowili więc przyspieszyć tempo prac, czego wyrazem była wspólna deklaracja prezydenta Chiraca i kanclerza Schrödera wystosowana z okazji 73. szczytu francusko-niemieckiego w Tuluzie 28 maja 1999 roku, gdzie obaj przywódcy debatowali na temat sytuacji na Bałkanach i możliwych konsekwencjach konfliktu dla pozostałej części tego obszaru³⁵⁰.

Dla procesu *l'élargissement* przełomowe okazały się decyzje podjęte przez Radę Europejską w Helsinkach, która obradowała w grudniu 1999 roku na zakończenie prezydencji fińskiej. Stwierdzono, że w lutym 2000 roku należy zwołać dwustronne konferencje międzyrządowe, które rozpoczną etap negocjacji akcesyjnych z Rumunią i Bułgarią w sprawie zmian traktatowych i warunków, których spełnienie stanie się konieczne przed ich przystąpieniem do UE. Przywódcy Piętnastki zwrócili uwagę, że każdy z kandydatów będzie oceniany niezależnie od pozostałych, wedle kryteriów merytorycznych. Podkreślili także, że oba państwa oraz znajdujące się w tej samej grupie Litwa, Łotwa, Malta i Słowacja, będą mogły dołączyć do grupy luksemburskiej, jednak dopiero w momencie, gdy dokonają postępów w przygotowaniach do wprowadzenia prawa wspólnotowego i jego stosowania³⁵¹. 14 lutego 2000 roku, zgodnie z wcześniejszymi planami, Unia wszczęła rozmowy członkowskie z Rumunią i Bułgarią.

³⁴⁹ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Kolonii 3–4 czerwca 1999 r...*, tamże.

³⁵⁰ *73ème Sommet franco-allemand – Déclarations conjointes du Président français et du Chancelier allemand – Toulouse le 28/05/1999*, strona internetowa forum francusko-niemieckiego: www.leforum.de (dostęp z dnia: 12.04.2014).

³⁵¹ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach 10–11 grudnia 1999 r...*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 03.04.2014).

W ten sposób zapoczątkowano nowy etap wzmacniania kooperacji między nimi a Unią Europejską³⁵².

Start negocjacji z krajami leżącymi nad Morzem Czarnym został bardzo przychylnie przyjęty w Niemczech i we Francji. Podkreślano, że Dwunastka kandydatów jest już w komplecie, ale jednocześnie wskazywano, że każdy z nich widzi siebie w Unii w innym czasie. Premier Rumunii Petre Roman podawał, iż najdogodniejszym terminem rozszerzenia Wspólnoty o jego kraj będzie rok 2007, tymczasem reprezentant Bułgarii liczył na akcesję o rok wcześniej. Komisarz ds. rozszerzenia Günter Verheugen nie chciał komentować ani jednej, ani drugiej daty, twierdząc jedynie, że UE będzie gotowa na przyjęcie nowych kandydatów już w 2002 roku. Jednak w kuluarach dyskutowano, że Sofia i Bułkareszt z pewnością nie będą w stanie spełnić wszystkich kryteriów przed tym terminem³⁵³. Mimo to przychylne nastawienie wobec poszerzenia Unii Verheugen powtarzał także w kolejnych miesiącach (choć odnośnie do Bułgarii i Rumunii jego szacunki o możliwej dacie akcesji były nieco bardziej wyważone), co wywoływało sprzeciw polityków francuskich. Szef *Quai d'Orsay* Hubert Védrine twierdził, że V Republika kategorycznie odmawia określenia daty poszerzenia, ponieważ będzie ono mogło nastąpić dopiero wtedy, gdy kandydaci osiągną należyty stan gospodarki i uregulowań prawnych, a wszelkie obietnice są zwykłą demagogią³⁵⁴.

W dniach 28–29 kwietnia 2000 roku w Szekesfehervar na Węgrzech zorganizowano spotkanie prezydentów państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wzięło w nim udział dwanaście państw, z których część należała do UE (Niemcy, Austria, Włochy), siedem ubiegało się o przyjęcie (Węgry, Czechy, Słowacja, Polska, Słowenia, Rumunia, Bułgaria) oraz Ukraina i Chorwacja. Celem szczytu stało się określenie najważniejszych wyzwań dla tej części kontynentu w nadchodzącym stuleciu, do których zaliczono przede wszystkim integrację europejską³⁵⁵. Sukces spotkania był niewielki, tak jak planowano nie zakończył się on podpisaniem żadnej nowej deklaracji, jednak z pewnością udział w nim państw kandydujących do członkostwa oraz Niemiec pozwolił przywódcom

³⁵² A. Pudło, Ł. Wardyn, *Droga Bułgarii i Rumunii do członkostwa...*, s. 47.

³⁵³ *Länder nennen in Brüssel Termine für EU-Aufnahme*, „Die Welt” z 16.02.2000; P. Lemaitre, *Les Quinze ouvrent officiellement les négociations d'élargissement avec six nouveaux pays candidats*, „Le Monde” z 15.02.2000.

³⁵⁴ *Robocza niedziela komisarza*, „Rzeczpospolita” z 20.10.2000.

³⁵⁵ *Dzień na świecie. Szczyt środkowoeuropejski*, tamże z 29.04.2000.

krajów stowarzyszonych poznać niemiecką koncepcję kalendarza poszerzenia na najbliższe miesiące.

Wgląd w niemieckie plany dał Rumunii i Bułgarii dodatkową energię do prac integracyjnych. 1 maja 2000 roku opiniotwórczy magazyn „Der Spiegel” podał zaskakującą informację, że na początku 2005 roku Unia Europejska przyjmie aż dziesięć nowych krajów. Dziennikarze, powołując się na wypowiedzi komisarza Verheugena stwierdzili, że termin ten będzie najbardziej prawdopodobny jeśli chodzi o poszerzenie UE. Niestety w planowanej dziesiątce nie wymieniono Rumunii i Bułgarii³⁵⁶. Kilka tygodni później okazało się jednak, że oba państwa w szybkim tempie nadrabiają zaległości w stosunku do grupy luksemburskiej³⁵⁷. W ciągu jednej sesji negocjacyjnej Sofia i Bukareszt, które dopiero w lutym rozpoczęły rozmowy negocjacyjne, zmniejszyły dystans dzielący je od Polski, Czech i Węgier. 25 maja 2000 roku Bułgarii udało się zamknąć 4 rozdziały negocjacyjne, a Rumunii 5 rozdziałów z wszystkich 29³⁵⁸.

Jesień 2000 roku była okresem politycznie gorącym dla Rumunów, planowano bowiem przeprowadzenie w tym samym czasie wyborów parlamentarnych i prezydenckich. 26 listopada 2000 roku zorganizowano podwójne głosowanie, którego wynik wprowił w osłupienie zarówno rumuńską, jak i europejską opinię publiczną. Według wstępnych sondaży aż 27,3% wyborców miało bowiem zagłosować na przywódcę skrajnie nacjonalistycznej Partii Wielkiej Rumunii, Corneliu Vadima Tudora, który zapowiedział, że „w ciągu 48 godzin zwalczy mafię i korupcję”. Olbrzymie poparcie dla Tudora – filozofa i poety, byłego współpracownika *Securitate*, zaangażowanego w zwalczanie dysydentów i osobistości kultury – przyjęte zostało jako wyraz niechęci obywateli do sprawujących władzę³⁵⁹. Jego kontrkandydatem w drugiej turze miał być były prezydent Ion Iliescu. Iliescu, reprezentant Rumuńskiej Partii Demokracji Społecznej, uznany został jako „mniejsze zło” zagrażające Rumunii i jej drodze do integracji z Unią i NATO, i w elekcji z 10 grudnia 2000 roku został wybrany na głowę państwa stosunkiem 70,2% do 29,8% głosów. Choć zdawano sobie sprawę, że w czasie swej poprzedniej prezydentury popełnił wiele błędów uważano, że pod jego przywództwem kraj – choć powoli – będzie się rozwijał, jego posunięcia będą

³⁵⁶ *Zehn neue Kandidaten*, „Der Spiegel” z 01.05.2000.

³⁵⁷ B. Majza, *La France et l'élargissement de l'Union européenne...*, s. 456.

³⁵⁸ J. Bielecki, *Druga grupa dogania Polskę*, „Rzeczpospolita” z 26.05.2000.

³⁵⁹ B. Luft, *W rodzinie panuje harmonia*, tamże z 27.11.2000.

bardziej przewidywalne, a współpraca z nowo wybranym premierem Adrianem Năstase z tej samej partii przebiegać będzie bez większych problemów³⁶⁰.

Niemiecka i francuska opinia publiczna obserwowały rezultaty wyborów w Rumunii z nieskrywanym zaciekawieniem. Podkreślano, że do tak zaskakujących wyników doprowadziły stagnacja gospodarcza, wszechobecna korupcja i zniechęcenie społeczne. Wybór słabo ocenianego eksprezydenta Ion Iliescu i niska frekwencja miały dowodzić, że Rumuni są zmęczeni ciągłymi przepychankami politycznymi³⁶¹. Prasa znad Szprewy i Sekwany zwracała uwagę, iż niestabilność państwa i brak zaufania elektoratu może doprowadzić do katastrofy integracji transatlantyckiej, a najwyższy w historii powojennej Europy wskaźnik poparcia dla partii prawicowych ekstremistów może spowodować odizolowanie kraju na arenie międzynarodowej³⁶².

Niecałe pół roku później okres wyborczy przeżywali Bułgarzy. Jeszcze w 1996 roku do Bułgarii wrócił ostatni car obalony przez reżim komunistyczny Simeon II. Były monarcha utworzył partię Narodowy Ruch „Simeon Drugi”, z którą wygrał wybory parlamentarne w czerwcu 2001 roku, i 24 lipca, jako pierwszy w historii państw regionu EŚW władca obalony przez komunistów, stanął na czele rządu republiki, który za cel polityczny wybrał sobie szybką integrację ze strukturami euroatlantyckimi oraz reformy gospodarcze i polityczne³⁶³. Nowy premier mógł zrealizować postawione przed rządem wyzwania jedynie wspólnie z głową państwa, dlatego z tym większym zaciekawieniem oczekiwano rezultatów zaplanowanych na 11 listopada 2001 roku wyborów prezydenckich. O funkcję ubiegali się m.in. urzędujący prezydent Petyr Stojanow, była premier Reneta Indżowa, reprezentant Obywatelskiej Partii Bułgarii Bogomil Bonew oraz kandydat Koalicji na Rzecz Bułgarii Georgii Pyrwanow. Do drugiej tury, która odbyła się 18 listopada 2001 roku przeszli Pyrwanow, zdobywając 36,39% głosów, oraz Petyr Stojanow z 34,95% głosów. Ostateczną rozgrywkę wygrał Pyrwanow, który w trakcie kampanii zaprezentował się jako

³⁶⁰ Tenże, *Mniejsze zło*, tamże z 11.12.2000.

³⁶¹ M. Bran, *En Roumanie, le marasme et la corruption favorisent le retour de Ion Iliescu*, „Le Monde” z 26.11.2000; tenże, *Néocomunistes et ultranationalistes remportent les législatives en Roumanie*, tamże z 28.11.2000.

³⁶² B. Kalnoky, *Im Not leidenden Rumänien triumphieren die Extremisten*, „Die Welt” z 28.11.2000; tenże, *Ex-Kommunist Iliescu wird neuer Staatspräsident von Rumänien*, tamże z 12.12.2000.

³⁶³ A. Koseski, *Bułgaria...*, s. 49.

polityk nowoczesny, używający języka zrozumiałego dla większości Bułgarów, potrafiący zająć koncyliacyjne stanowisko wobec pozostałych ugrupowań politycznych, co odróżniało go od Stojanowa, który podczas miesięcy poprzedzających elekcję popełnił kilka istotnych błędów politycznych³⁶⁴. Rezultat wyborów został przyjęty we Francji i Niemczech ze spokojem, choć podkreślano, że nowy prezydent to były komunista i obawiano się, że jego współpraca z premierem Simeonem Saxe-Coburg-Gotha może zrodzić wiele konfliktów³⁶⁵.

Zmiana na szczycie władzy w Bułgarii nie miała wpływu na ocenę wystawioną w raporcie Komisji Europejskiej z grudnia 2001 roku, w którym Bułgaria i Rumunia dostały bardzo przychylnie opinie. Pozytywna recenzja KE skłoniła Bułgarię do ogłoszenia zaskakującej opinii, iż chciałaby wejść do Unii razem z pierwszą grupą państw. Jak stwierdził bułgarski minister spraw zagranicznych Sołomon Pasy, takie stanowisko miało wspierać „kilka krajów Unii”, choć nie zadeklarował które³⁶⁶. Wypowiedź Bułgara wywołała konsternację w Brukseli, ale także w Bukareszcie, bowiem Rumunia obawiała się, iż jako jedyne państwo nie zostanie członkiem UE w trakcie najbliższego poszerzenia. Nadchodzący szczyt Unii w Laeken dodatkowo podgrzewał dyskusję na temat liczebności grupy i nazw państw, które staną się członkami Wspólnoty podczas mającego nastąpić w ciągu kilku lat *Osterweiterung*. Szef *Quai d'Orsay* Hubert Védrine, apelował o włączenie, ze względów politycznych, Rumunii i Bułgarii do grupy krajów kandydackich przyjmowanych w pierwszej kolejności do UE. Było to zagranie taktyczne, bowiem wszystkie państwa zdawały sobie sprawę, że jest to próba opóźnienia procesu poszerzenia – Rumunia i Bułgaria nie były w stanie przystąpić do Unii już w 2004 roku. Z drugiej strony posunięcie Védrine'a było wymierzone w Republikę Federalną, którą Francja oskarżała o nadmierne forsowanie polskiej kandydatury. Eksperci przypuszczali, że Paryż może zastosować tę samą technikę w stosunku do zaprzyjaźnionej Rumunii, choć celem nie będzie członkostwo ani Rumunii, ani Bułgarii, a próba sprzeciwienia się partnerowi znad Renu³⁶⁷. Sytuację próbował załagodzić Jean-Pierre Chevènement. Na kilka dni przed rozpoczęciem spotkania w Laeken, wieloletni minister

³⁶⁴ M. Suchowiejko, *Wygrywa Pyrwanow*, „Rzeczpospolita” z 19.11.2001.

³⁶⁵ Ch. Chatelot, *En Bulgarie, l'ex-communiste et le roi s'efforcent de cohabiter à la tête du pouvoir*, „Le Monde” z 11.12. 2001.

³⁶⁶ J. Bielecki, *Polska na ostatnim miejscu*, „Rzeczpospolita” z 12.12.2001.

³⁶⁷ Tenże, *Straszenie Drakulą*, tamże z 21.11.2001.

w kilku rządach w swym artykule opublikowanym na łamach „Le Monde” stwierdził, że poszerzenie UE o Rumunię i Bułgarię jest naturalną kolejną proceś integracji, pod warunkiem jednak, że pozostaną one na ścieżce istotnych reform gospodarczych³⁶⁸.

Szczyt Rady Europejskiej w Laeken w dniach 14–15 grudnia 2001 roku przyniósł wyraźne potwierdzenie chęci przyjęcia do Unii w czasie najbliższego rozszerzenia dziesiątki państw Europy Środkowej oraz Malty i Cypru. Odnośnie do Rumunii i Bułgarii przyznano, że przywódcy państw są zadowoleni z tempa negocjacji, i że w razie potrzeby Unia jest w stanie pomóc tej dwójce w sensie finansowym w jak najlepszym dostosowaniu ich gospodarek do wymogów Wspólnoty, jednak konieczne jest wcześniejsze opracowanie ram pomocy, wytycznych i harmonogramu jej realizacji³⁶⁹. Chęć wsparcia rynku obu państw nie była bezpodstawna. Zdawano sobie sprawę, że oba kraje należą do najbiedniejszych kandydatów. PKB *per capita* Bułgarii w 2002 roku stanowiło 26% średniej UE, a ten sam wskaźnik dla Rumunii wynosił zaledwie jeden procent więcej³⁷⁰. Chociaż Bułgaria i Rumunia, podobnie jak pozostałe państwa kandydujące, korzystały z trzech programów pomocy przedakcesyjnej Phare, Sapard i Ispa, to uzyskiwana z nich pomoc była w stanie pokryć jedynie część kosztów związanych z przeprowadzeniem koniecznych zmian³⁷¹.

Swoje zainteresowanie Bułgarią i Rumunią przywódcy Europy podkreślili także podczas spotkania Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 24–25 października 2002 roku. Podkreślono tam, że konieczne jest opracowanie przez Radę UE, Komisję i oba państwa szczegółowych „map drogowych”, służących wytyczeniu konkretnej ścieżki dojścia do Unii już w 2007 roku³⁷².

³⁶⁸ J.-P. Chevènement, *La démocratie en péril à Laeken*, „Le Monde” z 14.12.2001.

³⁶⁹ Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken 14–15 grudnia 2001 r. Wnioski prezydencji, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 09.03.2014).

³⁷⁰ A. Żelazo, *Stosunki Unii Europejskiej z Bułgarią i Rumunią*, „Biuletyn PISM” z 19.12.2003, s. 1037.

³⁷¹ Por.: M. Widomska, *Program Phare w Rumunii*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 3, 2009, s. 225–239; A. Pudło, Ł. Wardyn, *Droga Bułgarii i Rumunii do członkostwa...*, s. 34–38.

³⁷² *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 24–25 października 2002 r.*..., strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 08.03.2014).

Przełomowy dla integracji państw postsowieckich kopenhaski szczyt kandydatów i Piętnastki w grudniu 2002 roku przyniósł finalizację negocjacji dziesięciu państw, jednak Rumunia i Bułgaria, kraje najmniej zaawansowane w przygotowaniach do członkostwa, jako jedyne z grupy helsińskiej nie zakończyły rozmów³⁷³. Niemniej ponownie stwierdzono wówczas, że w 2007 roku oba państwa, po szczęśliwym ich zamknięciu i dostosowaniu własnego prawodawstwa do *acquis communautaire*, będą mogły liczyć na akcesję. Jeszcze przed rozpoczęciem szczytu, duński premier Anders Fogh Rasmussen tłumaczył na łamach gazet, iż już w trakcie październikowego spotkania Rady Europejskiej w Brukseli postanowiono wspierać proces integracji Rumunii i Bułgarii, a w Kopenhadze podjęte zostaną konkretne decyzje co do sposobów wspomagania ich drogi do członkostwa³⁷⁴.

Na jesieni 2003 roku oba państwa były już bardzo zaawansowane w wymiarze negocjacyjnym, ale Bułgaria – zwykle słabiej oceniana niż Rumunia – zdołała wyprzedzić swego sąsiada w liczbie zamkniętych rozdziałów. Sofia mogła poszczycić się zakończeniem rozmów w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, choć do omówienia zostały jeszcze najtrudniejsze rozdziały dotyczące rolnictwa, polityki regionalnej, finansów i budżetu oraz polityki konkurencji. Bukareszt musiał natomiast sfinalizować pertraktacje w siedmiu kwestiach – wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, swobodnego przepływu usług, rolnictwa, energii, środowiska, polityki regionalnej, budżetu i finansów. Oba państwa, podobnie jak Komisja Europejska, podkreślały zadowolenie z osiągniętego stadium negocjacji³⁷⁵.

Zaangażowanie polityków obu krajów zyskało wsparcie obywateli, którzy w znacznej większości popierali przystąpienie do Wspólnoty. W dniach 18–19 października 2003 roku w Rumunii zorganizowano referendum, w którym niemalże 90% społeczeństwa opowiedziało się za zmianami w konstytucji, umożliwiającymi wprowadzenie republiki do Wspólnoty. Reformy podkreślały nadrzędność *acquis* nad prawem rumuńskim, miały umożliwić udział mieszkańców Rumunii w pracach Parlamentu Europejskiego, przyznać prawo

373 E. Cziomer, *Perspektywy dalszego poszerzenia Unii Europejskiej*, [w:] M. Czajkowski, E. Cziomer (red.), *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski...*, s. 48.

374 A.F. Rasmussen, *Od Kopenhagi do Kopenhagi*, „Rzeczpospolita” z 11.12.2002.

375 A. Żelazo, *Stosunki Unii Europejskiej z Bułgarią...*, s. 1037.

cudzoziemcom do ubiegania się o funkcje publiczne w rumuńskiej administracji lokalnej i prawo do kupowania ziemi. Niewiele mniejsze poparcie dla Unii wynikało z badania przeprowadzonego przez Instytut Gallupa. W sondażu przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej aż 81% Rumunów przyznawało, że popierają członkostwo w UE. Liczba eurooptymistów w Bułgarii była nieznacznie mniejsza. Oba kraje znajdowały się także w grupie, która popierała stworzenie unijnej konstytucji³⁷⁶.

Przychylnie nastawienie do integracji nie zmieniało jednak faktu, że bułgarsko-rumuński duet oprócz problemów gospodarczych, społecznych (kwestia nielegalnych adopcji rumuńskich dzieci oraz przetargu na budowę autostrady Braszów-Borș³⁷⁷) i związanych z dostosowaniem do unijnego prawodawstwa miał do wykonania jeszcze inne zadanie, które z punktu widzenia Francji i Niemiec odgrywało niezmiernie ważną rolę – rozwiązanie problemu Romów. Była to jednak kwestia dotycząca nie tylko państw nad Morzem Czarnym, ale także pozostałych krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich. Z tego względu, na początku lipca 2003 roku, zorganizowano w Budapeszcie międzynarodową konferencję dotyczącą Romów. W sympozjum udział wzięli szef Banku Światowego, przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz premierzy siedmiu państw, w których społeczność romska jest największa – Czech, Bułgarii, Rumunii, Węgier, Słowacji, Macedonii i Czarnogóry. Zgromadzeni w węgierskiej stolicy przedstawiciele państw i międzynarodowych instytucji stwierdzili, że problem Cyganów stanie się jednym z najważniejszych wyzwań po poszerzeniu UE, a ich integracja potrwa całe pokolenia. Największa cygańska grupa zamieszkiwała Bułgarię i Rumunię (według szacunkowych danych Bułgarię miało zamieszkiwać 720 tys. Romów, co stanowiło 9% ludności kraju), ale jednocześnie była to najmniej zasymilowana i wykształcona grupa, żyjąca w skrajnym niedostatku – zgodnie z raportem Banku Światowego aż 80% Romów zamieszkujących Bułgarię i Rumunię miało żyć za mniej niż 4 euro dziennie, a tylko 1% mógł pochwalić się wyższym wykształceniem. Konferencja zakończyła się przyjęciem programu „Dziesięć lat integracji Romów”, którego realizacja miała rozpocząć w 2005 roku, oraz wystosowaniem przez Komisję Europejską odezwy do Romów o zwiększenie wysiłków

³⁷⁶ *Euroentuzjazm w Rumunii*, „Rzeczpospolita” z 16.12.2003.

³⁷⁷ M. Widomska, *Integracja Rumunii ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1990–2007)*, (maszynopis), Poznań 2010, s. 229–239.

adaptacyjnych i ułatwienie procesu asymilacji przez rządy krajów kandydujących do UE³⁷⁸.

Sprawa Romów wywoływała od wielu lat duże kontrowersje w Paryżu i Berlinie, niemniej najczęstsze oskarżenia wobec tej społeczności (i przedstawicieli innych mniejszości) przedstawiali politycy francuscy. Jednak dopiero wybory prezydenckie z 2002 roku i niespodziewane przejście do drugiej tury skrajnie prawicowego kandydata i przywódcy Frontu Narodowego Jean-Marie Le Pena, popularność głoszonych przez niego haseł o wprowadzeniu przepisów antyimigracyjnych oraz niechęć wobec nielegalnych imigrantów, zwróciły szczególną uwagę rządzącej centroprawicy. Nowy minister spraw wewnętrznych Nicolas Sarkozy postanowił zrećznie wykorzystać argumenty Le Pena, by zyskać sympatię nie tylko jego wyborców, ale także by zabezpieczyć Francję przed napływem tzw. *sans-papiers*. Lecz polityka migracyjna Sarkozy'ego stanowiła kontynuację tendencji, jaką Le Pen wprowadził na polityczne salony już trzydzieści lat wcześniej, kiedy domagał się usuwania nielegalnych imigrantów. Jego opinie w kolejnych latach, w pewnym stopniu, podzielali także socjaliści, na czele z prezydentem Mitterrandem i ministrem spraw wewnętrznych w rządzie Édouarda Balladura, Charlesem Pasqua, który rozpoczął formalną walkę z *sans-papiers* pod hasłem „zero migracji”. Antyimigranckie zacięcie Sarkozy'ego było więc jedynie ostrzejszą kontynuacją retoryki jego poprzednika, która w 2007 roku utorowała mu drogę do fotela prezydenta V Republiki³⁷⁹.

Dla polityków niemieckich sprawa nielegalnych imigrantów odgrywała podobnie istotną rolę, jednak ich zainteresowanie kierowało się w stronę rodzin *gastarbeiterów* z Turcji, którzy w ciągu czterdziestu lat osiedlali się na terytorium RFN. W stosunku do Romów, którzy posiadali status mniejszość narodowej i z reguły byli dobrze zasymilowani z Niemcami, obiekcje były znacznie mniejsze.

Sprawa przebywających na terenie państw członkowskich Unii imigrantów, także Romów, zdominowała zainteresowanie europejskiej opinii publicznej na kilka tygodni. Bułgaria i Rumunia uznawały jednak, że jest to podejście krzywdzące dla nich, bowiem w dyskusjach często obarczano ich rządy winą za brak konkretnych posunięć w celu likwidacji problemu. Obawiano się także, czy sprawa ta nie będzie mieć wpływu na wydłużenie procesu rozmów akcesyjnych

378 M. Suchowiejko, *Trudna integracja Romów*, „Rzeczpospolita” z 03.07.2003; *Największa mniejszość Unii*, tamże z 02.07.2003.

379 W. Smoczyński, *Koniec tolerancji*, „Polityka” z 20.11.2010.

i nie spowoduje przyjęcia Rumunii i Bułgarii razem z Chorwacją, która dopiero złożyła wniosek o przystąpienie, i Macedonią, która taki dokument chciała złożyć w 2004 roku³⁸⁰.

Ostatecznie wątpliwości rozwiano na szczycie przywódców państw w Brukseli 12 grudnia 2003 roku. W konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej kończącego prezydencję Włoch potwierdzono, że Unia będzie dążyć do przyjęcia obu państw w styczniu 2007 roku, o ile wypełnione zostaną wszystkie kryteria kopenhaskie. Podkreślono, że oba państwa w roku 2002 dokonały znacznych postępów w drodze do integracji, co zaowocowało podaniem możliwego terminu ich akcesji. Przyznano także, że przy zachowaniu obecnego tempa możliwe jest zakończenie negocjacji w 2004 roku i podpisanie Traktatu Akcesyjnego rok później. Bukareszt i Sofia mogły także uczestniczyć, w charakterze obserwatorów, w Konferencji Międzyrządowej³⁸¹.

Mimo postępów w przygotowaniach do członkostwa, zdawano sobie sprawę, że Rumunia i Bułgaria nadal nie są w stanie spełnić wszystkich kryteriów. Wprawdzie oba państwa wypełniły kryteria polityczne dotyczące stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka i ochronę mniejszości, lecz nie spełniały warunku ekonomicznego i akceptacji *acquis communautaire*. W raporcie okresowym dotyczącym postępów na drodze do członkostwa z 2002 roku Bułgaria została określona jako kraj o funkcjonującej gospodarce rynkowej. Protokół Komisji Europejskiej z 2003 roku natomiast uznawał, że w najbliższym czasie państwo to będzie w stanie sprostać konkurencji wewnątrzunijnej, pod warunkiem, że kontynuowane będą reformy rynkowe. Podkreślano wysoki poziom stabilności makroekonomicznej, postępy w reformach strukturalnych i coraz większe znaczenie sektora prywatnego, ale zwracano uwagę, że konieczne jest dokonanie zwiększenia elastyczności rynku pracy, dokończenie programu prywatyzacji, a także dalszej pracy nad regulacjami, które służyłyby rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw.

W przeciwieństwie do Bułgarii, Rumunia nie została uznana za państwo o sprawnie działającej gospodarce rynkowej. W raporcie z 2003 roku

³⁸⁰ Szerzej: B. Górka-Winter, *Polityka zewnętrzna UE wobec Bałkanów Zachodnich – wniosek Chorwacji o przystąpienie do UE*, „Biuletyn PISM” z 16.06.2003.

³⁸¹ *Spotkanie Rady Europejskiej w Brukseli 11–12 grudnia 2003 r.*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 03.03.2014).

chwalono wprowadzić poprawę sytuacji makroekonomicznej, jednak zalecano sprawniejsze wdrażanie przekształceń. Jako problemy Komisja wymieniła politykę fiskalną i płacową, zwiększenie dyscypliny pieniężnej, a także restrukturyzację i prywatyzację sektora energetycznego, wydobywczego i transportowego. Oba krajom zwrócono także szczególną uwagę na reformy systemu funkcjonowania administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości³⁸².

Pozytywną opinię względem państw nad Morzem Czarnym przedstawił podczas szczytu Rady Europejskiej kończącego irlandzkie przewodnictwo w UE. Przywódcy stwierdzili w konkluzjach, że oba państwa są już bardzo blisko zakończenia wszystkich rozdziałów negocjacyjnych i że dzięki przyjęciu porozumienia w sprawie sprawiedliwego i zrównoważonego pakietu finansowego dla Sofii i Bukaresztu, możliwe będzie zakończenie rozmów przed styczniem 2005 roku³⁸³.

Pochlebna ocena dokonań obu republik – poprzedzona akcesją do Paktu Północnoatlantyckiego 29 marca 2004 roku – zbiegła się w czasie z okresem kampanii przed wyborami prezydenckimi w Rumunii, których pierwszą turę zaplanowano na 28 listopada 2004 roku. W szranki stanęło dwunastu kandydatów, w tym były premier i minister spraw zagranicznych Petre Roman, skrajnie prawicowy polityk Corneliu Vadim Tudor, szef rządu Adrian Năstase i były minister transportu oraz mer Bukaresztu Traian Băsescu. Ostatnich dwóch przeszło do zorganizowanej 12 grudnia 2004 roku drugiej tury, której zwycięzcą został charyzmatyczny kandydat Sojuszu Prawdy i Sprawiedliwości, Băsescu. W stolicach Francji i Niemiec podkreślano, że wybór Băsescu oznacza chęć zakończenia rządów byłych komunistów, choć zauważano, że to właśnie premier Năstase i prezydent Iliescu razem doprowadzili do finalizacji negocjacji akcesyjnych³⁸⁴. Zwracano uwagę, że istnieje duża przepaść między dobrze wykształconymi mieszkańcami miast głosującymi na Băsescu, a ubogą prowincją optującą za obecnym premierem³⁸⁵, ale także, że nowy

³⁸² A. Żelazo, *Stosunki Unii Europejskiej z Bułgarią...*, s. 1038.

³⁸³ *Rada Europejska w Brukseli 17–18 czerwca 2004 r. Konkluzje prezydencji*, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 03.03.2014).

³⁸⁴ S. Bolzen, *Basescu neuer Präsident Rumäniens*, „Die Welt” z 14.12.2004.

³⁸⁵ *Traian Basescu, vainqueur de l'élection présidentielle en Roumanie*, „Le Monde” z 13.12.2004.

przywódca z pewnością doprowadzi do szybkiego wstąpienia swojego państwa do Wspólnoty³⁸⁶.

Finał rokowań akcesyjnych Bułgarii i Rumunii nastąpił na szczycie przywódców UE w dniach 16–17 grudnia 2004 roku. Z zadowoleniem przyjęto pozytywną decyzję podjętą w stosunku do obu krajów na poziomie ministerialnym podczas Konferencji Przyłączeniowej 14 grudnia 2004 roku. Uznano, że jeśli oba rządy przeprowadzą niezbędne reformy, to ich kraje staną się członkami Wspólnoty 1 stycznia 2007 roku. Władze rumuńskie zostały jednak zobowiązane do przyspieszenia prac, by jak najsprawniej dostosować wewnętrzne przepisy do prawa europejskiego w dziedzinie ochrony środowiska, konkurencji i spraw wewnętrznych. Przyznano, że jeśli Parlament Europejski wyrazi na to zgodę, Traktat Akcesyjny powinien zostać podpisany w kwietniu 2005 roku podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych³⁸⁷.

Zakończenie negocjacji akcesyjnych zostało przyjęte przychylnie przez duet francusko-niemiecki, choć w dyskursie publicznym istotniejszą rolę odgrywała kwestia rozpoczęcia rozmów z Turcją. Zwracano uwagę, że Sofia i Bukareszt wykonały dużą pracę w ostatnich miesiącach, jednak wiele spraw musi zostać jeszcze dopracowanych. Szczególnie ostro krytykowano Rumunię za niedostateczne wprowadzenie reguł konkurencji³⁸⁸. Z nieskrywanym zdziwieniem przyjęto również deklarację nowego prezydenta Traiana Băsescu, który oświadczył, że być może konieczne będą renegocjacje z Unią na temat zapisów układu akcesyjnego, tak by wychodził on naprzeciw potrzebom rumuńskiej gospodarki. Opinia znanego ze swej bezkompromisowości przywódcy wywołała irytację Brukseli, a komisarz UE ds. rozszerzenia Olli Rehn, który zastąpił na tym stanowisku Güntera Verheugena, stwierdził wręcz, że rzeczywiście traktat jest zbyt hojny dla Rumunii i dla dobra UE także powinien zostać zmieniony³⁸⁹.

³⁸⁶ M. Bran, *Le nouveau président roumain veut arrimer son pays à l'Union européenne*, tamże z 15.12.2004.

³⁸⁷ Rada Europejska w Brukseli 16–17 grudnia 2004 r. Konkluzje prezydencji, „Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl (dostęp z dnia: 12.03.2014).

³⁸⁸ *Kroatien soll grünes Licht für den Kurs Richtung Beitritt bekommen*, „Die Welt” z 17.12.2004.

³⁸⁹ *Prezydent Rumunii straszy renegocjacją traktatu z UE*, „Gazeta Wyborcza” z 15.12.2004.

23 kwietnia 2005 roku Parlament Europejski znaczną przewagą głosów opowiedział się za akcesją Bułgarii i Rumunii do Wspólnoty. 497 posłów powiedziało „tak” kandydaturze Rumunii, 93 było przeciwnych, natomiast wobec Bułgarii 534 posłów było „za” a 88 „przeciwko”³⁹⁰. Wynik głosowania umożliwił podpisanie Traktatu o Przystąpieniu, co nastąpiło dwa dni później.

25 kwietnia 2005 roku, w luksemburskim opactwie Neumünster prezydenci oraz premierzy Bułgarii i Rumunii z jednej strony, oraz ministrowie spraw zagranicznych lub ds. europejskich reprezentujący 25 członków UE z drugiej, podpisali dokumenty akcesyjne. Bez świętowania, jak miało to miejsce dwa lata wcześniej w Atenach, czego symbolem była nieobecność przywódców krajów WE, przyjęto zapisy nowego traktatu, wzorowanego na dokumencie podpisanym na Akropolu w kwietniu 2003 roku³⁹¹. Rumunia i Bułgaria zyskały dzięki niemu status aktywnego obserwatora uczestniczącego w pracach unijnych organów. Przedstawiciele obu państw mogli od tego momentu brać udział w pracach instytucji wspólnotowych – Rady Unii Europejskiej i poszczególnych grup, grup roboczych Parlamentu Europejskiego, Komisji, Komitetu Regionów oraz Komitetu Ekonomicznego i Społecznego.

Jednak podczas spotkania Sofia i Bukareszt zostały upomniane, że muszą utrzymać aktualne tempo prac, w innym przypadku zostaną przyjęte do Unii nie w 2007 roku, lecz dwanaście miesięcy później. W stosunku do Bułgarii wysunięto także żądania walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, natomiast względem Rumunii zalecono szybsze wprowadzanie standardów ochrony środowiska, ograniczenie pomocy państwa dla przedsiębiorstw i respektowanie praw mniejszości romskiej³⁹².

Cicha ceremonia podpisania dokumentu miała związek z planowanym na 29 maja 2005 roku referendum na temat przyjęcia eurokonstytucji we Francji. Obawiano się, że głosowanie – zaplanowane początkowo przez prezydenta Chiraca jako potwierdzenie prowadzonej przez niego polityki europejskiej – przyniesie porażkę przywódcy V Republiki. By nie irytować obywateli postanowiono więc publicznie nie rozgłaszać o podpisaniu

³⁹⁰ O. Leïße, *Rumänien und Bulgarien vor dem EU-Beitritt...*, s. 9.

³⁹¹ J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej...*, s. 105.

³⁹² A. Słojewska, *Bałkany zmierzają do Unii*, „Rzeczpospolita” z 26.04.2005.

aktów akcesyjnych. Francuskie „nie” dla traktatu konstytucyjnego mogło jednak odbić się znacznie poważniej na procesie integracji Rumunii i Bułgarii, niż jedynie w formie skromnej uroczystości w Luksemburgu. Wyszowano bowiem poważne wątpliwości, czy w przypadku odrzucenia traktatu reformującego funkcjonowanie Wspólnoty, obywatele państwa nad Sekwaną nie zażądają także przesunięcia w czasie akcesji Rumunii i Bułgarii, których integracja mogła okazać się kosztowna dla francuskiego budżetu i polityki rolnej. Niekorzystna sytuacja zmusiła państwa nad Morzem Czarnym do silniejszego lobbowania na rzecz możliwie jak najszybszego przyłączenia do UE.

Fiasco projektu Konstytucji dla Europy związane z negatywnym wynikiem francuskiego referendum z 29 maja 2005 roku określone zostało jako punkt zwrotny w historii integracji, postępującej nieprzerwanie od półwiecza. Odrzucenie TKE przez obywateli kraju założycielskiego, który razem z Republiką Federalną tworzył lokomotywę współpracy, mogło mieć zasadnicze znaczenie dla dalszego rozwoju kontynentu. Ostatecznie debata na temat porażki traktatu skupiła się na kwestiach instytucjonalnych i wbrew obawom nie przeobraziła się w kampanię wymierzoną w poszerzenie Wspólnoty.

Zaraz po podpisaniu Traktatu Akcesyjnego rozpoczęła się procedura ratyfikacji jego zapisów przez poszczególne państwa członkowskie. V Republika przeprowadziła tę procedurę 13 października 2006 roku bez żadnych przeszkód³⁹³. Jednak zarówno przed podjęciem decyzji przez parlamentarzystów, jak i po niej, nie zakończyły się dyskusje, ile kosztować będzie Francję i całą Unię Europejską przyjęcie 22-milionowej Rumunii i 8-milionowej Bułgarii – krajów, których poziom PKB był kilkakrotnie niższy od państw „starej” UE. Na kilka dni przed przyjęciem zapisów Traktatu Akcesyjnego przez Senat i Zgromadzenie Narodowe, w dzienniku „Le Monde” ukazał się wywiad z Jérôme Creel’em, zastępcą dyrektora jednego z działów w *l’Observatoire Français des Conjonctures économiques*, w którym wypowiadał się on na temat kosztów rozszerzenia. Wprawdzie Creel twierdził, że wydatki nie będą tak wysokie, jak w przypadku rozszerzenia z 2004 roku, jednak należy się liczyć z tym, że mimo iż rozłożą się one na 25 państw, to prawdopodobna pomoc dla Rumunii i Bułgarii i tak

³⁹³ *Loi n° 2006–1254 du 13 octobre 2006 autorisant la ratification du traité relatif à l’adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l’Union européenne*, „Journal Officiel” z 14.10.2006.

obciążą francuski budżet³⁹⁴. Podobne argumenty głoszono także po zakończeniu procedury ratyfikacyjnej – podnoszono kwestę niedostosowania bułgarskich i rumuńskich przepisów sądowniczych, małe postępy w walce z korupcją i zły stan rolnictwa. Twierdzono wręcz, że najbliższe poszerzenie powinno znajdować się „pod szczególnym nadzorem”³⁹⁵.

Tymczasem w Republice Federalnej ratyfikacja parlamentarna nastąpiła 24 listopada 2006 roku³⁹⁶. Podobnie jak we Francji poprzedziła ją intensywna dyskusja dotycząca stanu gospodarki krajów nad Morzem Czarnym. Były prezydent Roman Herzog podkreślał jeszcze na wiosnę, że przyjęcie obu państw w styczniu 2007 roku oznaczać będzie „skandal i olbrzymią farsę” integracji³⁹⁷. Rzeczywiście, politycy niemieccy obawiali się ich przystąpienia, choć zdawali sobie sprawę, że jest ono nieuniknione, a Sofia i Bukareszt liczą na niemieckie wsparcie w UE. Premierzy Bułgarii i Rumunii – Sergej Staniszew i Calin Popescu-Tariceanu – powołując się na opinię Komisji Europejskiej przekonywali, by Niemcy jak najszybciej ratyfikowały Traktat Akcesyjny. Tymczasem szef rządu Bawarii Edmund Stoiber tłumaczył, że ze względu na wpływ korupcji i zorganizowanej przestępczości na wymiar sprawiedliwości w obu republikach, Unia powinna ograniczyć część uprawnień tych krajów w wymiarze polityki wewnętrznej i prawnej. Polityk CSU uważał, że obostrzenia powinny zostać wprowadzone szczególnie jeśli chodzi o procedurę europejskiego nakazu aresztowania. Stoiber podkreślał, że wprawdzie zapisy o konieczności wcielenia wszystkich przepisów unijnych zostały zapisane w Traktacie Akcesyjnym, jednak zaczną one obowiązywać dopiero pół roku po przystąpieniu, i dlatego kanclerz Merkel powinna domagać się wprowadzenia szczególnych klauzul ochronnych³⁹⁸. Wbrew obawom Stoibera, przewodniczący komisji ds. europejskich niemieckiego *Bundestagu* Matthias Wissmann przekonywał natomiast, że pozytywna opinia KE powinna zobowiązać deputowanych do zagłosowania na „tak” dla rozszerzenia, choć sądził, że wobec obu państw należy rzeczywiście

³⁹⁴ *Intégration de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'UE: quelles conséquences économiques?*, „Le Monde” z 11.10.2006.

³⁹⁵ *La Bulgarie et la Roumanie entrent dans l'Europe sous haute surveillance*, tamże z 17.10.2006.

³⁹⁶ *Beschlüsse im Bundesrat*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 25.11.2006.

³⁹⁷ *L'ancien président allemand dénonce une „farse”*, „Le Figaro” z 22.05.2006.

³⁹⁸ „Merkel muss in EU sofortige Schutzklauseln verlangen. Interview mit E.Stoiber”, „Die Welt” z 24.10.2006.

wprowadzić dodatkowe regulacje prawne odnośnie do spraw z zakresu wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych³⁹⁹.

16 maja 2006 roku, na kilka miesięcy przed ratyfikacją traktatów we Francji i Niemczech, Komisja wystosowała przedostatni raport na temat stanu przygotowań dwóch kandydatów, z którego wynikało, że państwa te dokonały istotnych zmian w swym prawodawstwie, ale kilka dziedzin utrzymało jeszcze status tzw. *red flags* – najpoważniejszych problemów, do których zaliczono rolnictwo, reformę podatków i systemu sądowniczego oraz walkę z korupcją⁴⁰⁰. Jednak dla Sofii i Bukaresztu najbardziej problematyczna okazała się być propozycja przesunięcia terminu podania ostatecznej decyzji o ich członkostwie na jesień 2006 roku. W finalnym raporcie Komisji Europejskiej, który miał być opublikowany we wrześniu 2006 roku, miano bowiem nieodwołalnie zdecydować czy oba państwa staną się członkami UE 1 stycznia 2007 roku, czy też dwanaście miesięcy później. Nieprecyzyjne określenie terminu akcesji wywołało rozczarowanie kandydatów, bowiem obawiano się, że niezdecydowane kraje członkowskie będą czekać na decyzję KE w sprawie stanu przygotowania państw znad Morza Czarnego. I rzeczywiście, Paryż i Berlin zwlekały z przeprowadzeniem ratyfikacji układu o przystąpieniu aż do momentu, gdy Komisja dała „zielone światło” procesowi otwarcia Unii dla dwóch nowych członków.

26 września 2006 roku Komisja Europejska wystosowała ostatni raport na temat stanu przygotowań obu państw do członkostwa. Protokół podkreślał, że republiki wypełniły kryteria kopenhaskie i są gotowe do wstąpienia do UE, ale wytknął szereg dodatkowych braków, głównie w systemie dystrybucji unijnych funduszy, bezpieczeństwie żywności, wymiarze sprawiedliwości, walce z korupcją i zorganizowaną przestępczością, co mogło otworzyć drogę to zastosowania tzw. klauzul ochronnych ograniczających korzyści z członkostwa w Unii. Komisja nałożyła także ograniczenia związane z eksportem mięsa do krajów UE, ale zezwoliła ma akcesję 1 stycznia 2007 roku⁴⁰¹. Pozytywna

³⁹⁹ S. Bolzen, *Bulgarien fordert fristgerechte Ratifizierung*, tamże z 30.09.2006.

⁴⁰⁰ P. Avril, *La Roumanie et la Bulgarie se rapprochent de l'UE*, „Le Figaro” z 16.05.2006.

⁴⁰¹ *EU-Erweiterung. Europäische Kommission entscheidet über Aufnahme von Bulgarien und Rumänien*, „Süddeutsche Zeitung” z 26.09.2006; *Bułgaria i Rumunia od stycznia w UE?*, „Gazeta Wyborcza” z 26.09.2006; *Rumunia i Bułgaria – nowe najbiedniejsze kraje UE*, tamże z 28.12.2006.

opinia KE utorowała drogę do ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego przez parlamenty Francji i Niemiec.

Na początku listopada 2006 roku przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso przyznał obu państwom, które – jak oficjalnie stwierdzono – za dwa miesiące miały wejść w skład UE, miejsca w KE. Rumunia otrzymała stanowisko komisarza ds. wielojęzyczności, Bułgaria natomiast stanowisko komisarza odpowiedzialnego za ochronę konsumentów. Te niewiele znaczące funkcje wywołały konsternację w Bukareszcie i Sofii, jednak szef Komisji podkreślał, że były to jedyne stanowiska, jakie udało mu się wykroić dla przyszłych członków⁴⁰². Gorzką pigułkę udało się jednak szybko przełknąć, bowiem zbliżał się termin oficjalnego przyjęcia w skład Wspólnoty.

1 stycznia 2007 roku oba państwa stały się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej. Siedemnaście lat po obaleniu reżimu Nicolae Ceaușescu i upadku komunizmu rumuński dziennik „Evenimentul Zilei” napisał na pierwszej stronie wydania z 31 grudnia 2006 roku „dzisiejszego wieczora tworzymy Historię”, a miliony obywateli jechały specjalnie do Bukaresztu, by razem świętować przełomowy dzień dla kraju⁴⁰³. Komisarz ds. rozszerzenia Olli Rehn i towarzyszący mu niemiecki minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier, przekonwali w rumuńskim Sybinie, który razem z Luksemburgiem nosił w 2007 roku tytuł Europejskiej Stolicy Kultury, że właśnie upadł ostatni element muru berlińskiego⁴⁰⁴. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego Josep Borrell, komisarz Rehn i przedstawiciele wielu państw członkowskich fetowali w Bukareszcie razem z premierem Calinem Popescu-Tariceanu. Wielkie święto odbyło się także w Sofii, gdzie tłumy cieszyły się z akcesji do UE⁴⁰⁵. W trakcie uroczystości podniesienia unijnej flagi, wybrany na drugą kadencję w październiku 2006 roku prezydent Pyrwanow, stwierdził w przemówieniu do narodu i wszystkich międzynarodowych gości, że 1 stycznia 2007 roku jest wielkim momentem historycznej sprawiedliwości. Bułgarski przywódca zwrócił uwagę, że mieszkańcy jego kraju zawsze uważali się za pełnoprawnych Europejczyków i już w czasach pierwszego

⁴⁰² M. Bran, P. Ricard, *Sofia et Bucarest désignent leurs commissaries*, „Le Monde” z 27.10.2006; M. Bran, T. Ferenczi, *Le candidat de la Roumanie à la Commission suscite des contestations au Parlement européen*, tamże z 29.10.2006; *Niewiele dla nowych w Unii*, „Rzeczpospolita” z 03.11.2006.

⁴⁰³ *Roumains et Bulgares fêtent leur entrée dans l'UE*, „Le Monde” z 31.12.2006.

⁴⁰⁴ *Rumänien und Bulgarien bereiten das große Fest vor*, „Der Spiegel” z 31.12.2006.

⁴⁰⁵ *Unijne fajerwerki nad Rumunią i Bułgarią*, „Rzeczpospolita” z 02.01.2007.

chrześcijańskiego władcy Borysa I w IX wieku dążyli do integracji z zachodnimi terenami kontynentu. Podczas wystąpienia prezydent dziękował wszystkim bułgarskim rządom, parlamentarzystom, organizacjom pozarządowym i społeczeństwu za wielki wysiłek włożony w urzeczywistnienie integracji z Unią, a także instytucjom unijnym, które pomogły Sofii w realizacji celu⁴⁰⁶.

Finał długiej drogi Rumunii i Bułgarii do Unii został przyjęty z dużą radością, ale i pewnymi lękami nad Sekwaną i Szprewą. Obawiano się wielkości nowej Unii, osłabienia jej międzynarodowej rangi oraz zmniejszenia zaufania do organizmu, który liczy niemalże 500 mln obywateli, ale jest różnorodny i często skonfliktowany. Podobnie jak w miesiącach poprzedzających akcesję wysuwano argumenty, iż Rumunia i Bułgaria nie będą w stanie sprostać wyzwaniom członkostwa, nie będą konkurencyjne dla europejskiego handlu, osłabią unijną gospodarkę, a nieszczelne przepisy prawne i korupcja stanowić będą zagrożenie dla bezpieczeństwa całej UE. Duża część społeczeństwa francuskiego i niemieckiego deklarowała także obawy przed napływem Romów i nielegalnych pracowników⁴⁰⁷. W opinii Francuzów i Niemców, wyzwaniem dla Wspólnoty miało też być geostrategiczne położenie obu państw nad Morzem Czarnym (gdzie Amerykanie chcieli zainstalować swe bazy militarne dla ochrony wschodniej flanki Sojuszu Północnoatlantyckiego), z którego nie do końca zdawano sobie sprawę w Brukseli, a także relacje Bukaresztu i Sofii z Moskwą, które mogły okazać się zarówno obciążeniem, jak i błogosławieństwem⁴⁰⁸. W gorzkim artykule zamieszczonym na łamach „Die Welt” Thomas Schmid przekonywał, że kolejne rozszerzenie Unii Europejskiej spowoduje rozmycie jej granic, a przy braku sprecyzowanych celów Wspólnoty na przyszłość, deficycie projektów integrujących wszystkie 27 krajów i wizji, jakie przyświecały ojcom zjednoczonej Europy, Wspólnotę może czekać bolesny koniec⁴⁰⁹.

⁴⁰⁶ *Слово на президента Георги Първанов на церемония по издигане на националното знаме и знамето на Европейския съюз* (Słowo prezydenta Georgiego Pırwanowa podczas ceremonii podnoszenia flagi narodowej i flagi Unii Europejskiej), strona internetowa prezydenta Bułgarii: <http://www.president.bg/news.php?id=2757> (dostęp z dnia: 03.04.2014).

⁴⁰⁷ Czy Unię czeka najazd Cyganów, „Rzeczpospolita” z 29.12.2006.

⁴⁰⁸ N. Nougayrède, *Le bassin de la mer Noire. Une zone de tensions géostratégiques*, „Le Monde” z 02.01.2007.

⁴⁰⁹ T. Schmid, *Warum Europa keine Gewinnergemeinschaft mehr ist*, „Die Welt” z 02.01.2007.

ZAKOŃCZENIE

Celem niniejszej książki było ukazanie znaczenia, jakie dla powojennej integracji Starego Kontynentu miało pojednanie dwóch od stuleci zwaśnionych państw – Francji i Niemiec. Ich zaangażowanie w proces zjednoczenia kontynentu okazało się kluczowe dla osiągnięcia wysokiego poziomu współpracy, a bilateralna kooperacja stała się przykładem porozumienia, które jego autorem i ich sąsiadom przyniosło okres gospodarczego dobrobytu i politycznej stabilizacji.

Rola, jaką oba kraje odgrywały w drugiej połowie XX wieku i wartość ich dwustronnej kooperacji przejawiała się w zaangażowaniu na rzecz unifikacji Europy i pojednania między narodami, która poskutkowała powołaniem do życia Unii Europejskiej – organizacji nowego typu o nieznanym dotąd charakterze. Proces integracji europejskiej po podpisaniu Traktatu z Maastricht nabrał niezwykle tempa, bowiem dokument reformujący funkcjonowanie trzech Wspólnot rozszerzył pole zainteresowania krajów członkowskich ze sfery gospodarczej na politykę zagraniczną i sprawy wewnętrzne. Utworzenie Unii Europejskiej stało się także dowodem funkcjonowania *couple franco-allemand*, a jej późniejszy rozkwit głównie jego zasługą.

Upadek systemu komunistycznego i zjednoczenie Niemiec spowodowały lawinę komentarzy na temat przyszłości Europy i pytań o drogę, jaką kroczyć będzie państwo znajdujące się w jej sercu. Dla V Republiki Francuskiej niemiecki wybór był sprawą najwyższej wagi, bowiem przesądzał o losach przyjaźni zapoczątkowanej Traktatem Elizejskim z 1963 roku i kontynuowanej w kolejnych dziesięcioleciach. Decyzja RFN o utrzymaniu europejskiego kursu i porzuceniu ewentualnego modelu „własnej drogi” uspokoiła francuską opinię publiczną obawiającą się nowych, silnych Niemiec i przyczyniła się do intensyfikacji dwustronnych kontaktów. Ich efektem była realizacja projektu stworzenia Unii Europejskiej i urzeczywistnienia zapisanych w Traktacie z Maastricht założeń odnoszących się do powołania Unii Gospodarczo-Walutowej, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. We wszystkich tych projektach duet Francji i Niemiec stanowił lokomotywę, która napędzała maszynę europejskiego postępu i integracji.

Oba państwa widziały w sobie nawzajem najważniejszych partnerów, ale jednocześnie każde z nich miało różne oczekiwania, ambicje i plany. Dla Francji

kwestią najwyższej wagi w okresie trwania zimnej wojny, jak i po jej zakończeniu stało się utrzymanie mocarstwowej pozycji i wpływ na kształtowanie sytuacji politycznej. Niemcy tymczasem dążyły do powrotu do rodziny europejskich państw. Ponadto chciały udowodnić odwrót od totalitaryzmu, a świadome swej historycznej odpowiedzialności za dwa krwawe konflikty XX stulecia nie odmawiały finansowego wsparcia integracji, co uczyniło je największym płatnikiem do wspólnotowego budżetu. Z tej samej przyczyny angażowały się we wschodnie rozszerzenie integracji i objęcie jej zasięgiem krajów, które najmocniej ucierpiały w wyniku II wojny światowej.

Bez wątpienia duet Paryża i Bonn/Berlina stanowił przez cały okres tworzenia Wspólnot Europejskich jeden z jego najważniejszych komponentów, natomiast od zakończenia dyktatury komunistycznej i niemieckiej reunifikacji stał się motorem zmuszającym kraje Europy Zachodniej do intensywnej współpracy, mającej doprowadzić do przekształcenia Starego Kontynentu na powrót w silnego gracza globalnej sceny politycznej i gospodarczej. Decyzje podjęte w okresie od podpisania Traktatu z Maastricht w 1992 roku do paraflowania dokumentu z Lizbony w 2007 roku stanowią dowód, iż francusko-niemiecka para miała znaczący wpływ na kształtowanie europejskiej teraźniejszości i projektowanie jej przyszłości.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że relacje między sąsiadami znad Renu nie pozbawione były napięć i konfliktów. Moment zjednoczenia podzielonych Niemiec stanowił wyzwanie dla paryskich polityków, a przedstawiane przez nich projekty m.in. „finlandyzacji” Niemiec Wschodnich były dowodem na nieufność wobec planów i intencji partnera, tym bardziej kontrowersyjnych, że uzgadnianych z chylącym się ku upadkowi Związkiem Radzieckim. Francuska kampania mająca doprowadzić do opóźnienia niemieckiego zjednoczenia nie spowodowała jednak poważnych zawirowań na linii Paryż–Bonn, a w krótkim czasie oba państwa ze zdwojoną siłą przystąpiły do opracowywania nowego traktatu, który miał zreformować funkcjonowanie Wspólnot Europejskich.

Wyzwaniem okazała się realizacja unii ekonomicznej i monetarnej – sztandarowego projektu lat dziewięćdziesiątych XX wieku, dla urzeczywistnienia którego należało poświęcić własną suwerenność walutową. Priorytetowe podejście do stworzenia UGW nadało partnerom międzynarodową wiarygodność, choć wywoływało wielokrotne konflikty, dotyczące m.in. umiejscowienia Europejskiego Banku Centralnego, osoby jego dyrektora oraz przestrzegania

kryteriów konwergencji, na podstawie których miano rekrutować państwa gotowe do przyjęcia euro. Mimo wszystko to właśnie zaangażowanie V Republiki i RFN umożliwiło spełnienie idei jednolitego rynku, a obstawanie Niemiec przy konieczności utrzymywania dyscypliny budżetowej chroniło Wspólnotę przed fiaskiem przedsięwzięcia. Wprowadzenie w życie postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu, niemieckiej inicjatywy na rzecz zachowania kryteriów fiskalnych z Maastricht, miało zagwarantować sukces wspólnej waluty, jednak nieprzestrzeganie jego zapisów przyczyniło się do zniwelowania zasług Berlina i osłabienia francusko-niemieckiego komponentu wśród architektów euro.

Napięcia występowały także w trakcie urzeczywistniania koncepcji europejskiej polityki w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Idea jej utworzenia pojawiła się na kilka lat przed podpisaniem Traktatów Rzymskich, niemniej dopiero zakończenie zimnej wojny i amerykańska aprobata wobec zwiększania europejskiej suwerenności militarnej spowodowały realizację inicjatywy. Początkowe porozumienie w tej sprawie w krótkim czasie zyskało jednak inny charakter. Rozbieżne podejście między Paryżem i Bonn/Berlinem z jednej strony oraz Waszyngtonem z drugiej co do kwestii rozwiązania konfliktu m.in. w byłej Jugosławii, jedynie uwypukliło konieczność stworzenia niezależnej od Amerykanów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Kontrowersje między partnerami transatlantyckimi zyskały zaś szczególną ostrość po ataku terrorystycznym na *World Trade Center* we wrześniu 2001 roku, kiedy administracja prezydenta George'a W. Busha podjęła decyzję o przeprowadzeniu interwencji zbrojnej w Iraku. Decyzja Waszyngtonu spolaryzowała europejską scenę polityczną i stanowiła niezmiernie duże wyzwanie dla duetu Francji i Niemiec, które w przeciwieństwie do części państw członkowskich UE i krajów kandydujących do Wspólnoty, skrytykowały amerykańskie zaangażowanie militarne. Wspólne stanowisko prezydenta Jacquesa Chiraca i kanclerza Gerharda Schrödera umocniło dwustronną przyjaźń, ale wystawiło na szwank reputację Niemiec, które postrzegane były jako tradycyjny sojusznik USA. Jednocześnie przyczyniło się do intensyfikacji debaty nad powołaniem autonomicznej polityki obronnej.

Dużym wyzwaniem dla obu państw była również realizacja III filaru Unii Europejskiej, przewidującego opracowanie współpracy policyjnej i sądowej oraz powołanie wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej. Francja i Niemcy od połowy lat sześćdziesiątych XX wieku zmagaly się z problemem imigrantów z krajów *Maghrebu* i Bliskiego Wschodu, a rewolucja społeczna i ataki

terrorystyczne w kolejnych latach jedynie ugruntowały w nich przekonanie o konieczności wspólnotowego rozwikłania tej kwestii. Zwiększenie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego stało się nieodzowne po upadku komunizmu, gdy pracy i bezpiecznego schronienia w krajach nadreńskich poszukiwali mieszkańcy Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. Walka z *sans-papiers* i międzynarodową przestępczością zyskała nowy wymiar po atakach na Nowy Jork i Waszyngton, gdy powstał dylemat nie tylko jak postępować z nielegalnymi mieszkańcami UE, ale także z tymi obywatelami państw trzecich, którzy nie respektują europejskich przepisów. Efektem ożywionej dyskusji stało się przyjęcie zapisów Programu Haskiego, który przewidywał walkę z terroryzmem i międzynarodową przestępczością, rozwiązanie problemu migracji, ale jednocześnie większą integrację cudzoziemców i podział odpowiedzialności w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jednocześnie sukcesem zakończyło się wprowadzenie zaproponowanego przez tandem Niemiec i Francji w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku obszaru bez granic, który w grudniu 2007 roku rozciągnięty został na kraje na wschód i południe od Odry.

Zaangażowanie tandemu w proces zjednoczenia całego kontynentu europejskiego stało się kolejnym poważnym wyzwaniem ostatniej dekady XX wieku, które swoje ukoronowanie znalazło w pierwszych latach kolejnego stulecia. Jednak także to zadanie przyniosło francusko-niemieckiej relacji nieporozumienia. Sprzeczności dotyczyły m.in. liczby państw przyjmowanych do Wspólnoty, tempa ich akcesji i warunków, jakie muszą spełnić. Współpracy w tej dziedzinie nie ułatwiali również sami kandydaci, którzy wielokrotnie domagali się od Unii pomocy przekraczającej jej wcześniej planowany poziom. Ponadto *Osterweiterung* stało się domeną głównie RFN, która – czując ciążącą na niej odpowiedzialność za wydarzenia z okresu II wojny światowej – stała się promotorem przyjęcia dziesięciu nowych państw do Unii w 2004 roku, choć wśród samej klasy politycznej występowały rozbieżności co do formy realizacji tego przedsięwzięcia. Chadeacy opowiadali się za szybkim i spektakularnym poszerzeniem, socjaldemokraci natomiast stawiali na twardy realizm. Francuzi tymczasem zwracali uwagę na problemy krajów położonych w basenie Morza Śródziemnego, z którymi V Republikę tradycyjnie łączyły znacznie silniejsze więzi niż z krajami dawnego bloku wschodniego. Oba państwa dzieliło także podejście do znaczenia Wspólnej Polityki Rolnej i jej finansowego wymiaru.

Należy jednak podkreślić, że mimo sprzeczności, jakie występowały w każdym z omawianych filarów Unii Europejskiej i zadań przez nią realizowanych, tandem Francji i Niemiec nie tylko utrzymał przewodnią rolę na kontynencie, ale także ją wzmocnił. Żadne z pozostałych państw członkowskich nie było w stanie przejąć pałeczki lidera ani przekonać do swoich racji w tylu wymiarach, co *couple franco-allemand*. Oba państwa odegrały też niezmiernie istotną rolę w dyskusji nad przyszłością Wspólnoty Europejskiej, jaka miała miejsce na początku XXI wieku. Jej genezy szukać można już w koncepcjach Wolfganga Schäublego i Karla Lamersa przewidujących stworzenie twardego rdzenia i planach Édouarda Balladura postulującego powołanie kręgów koncentrycznych w ramach WE, które przedstawiono w 1994 roku. Jednak swe apogeum debata ta osiągnęła na przełomie 2000 i 2001 roku, gdy Unia Europejska szykowała się do wschodniego rozszerzenia a konieczność zmian wewnętrznych i reformy instytucjonalnej była widoczna bardziej niż kiedykolwiek. To właśnie wizje prezentowane przez najważniejszych polityków z obu stron Renu – Joschkę Fischera, Johannes Rauh, Gerharda Schrödera, Helmuta Schmidta oraz Valéry Giscarda d'Estaing, Huberta Védrine'a, Jacquesa Chiraca i Lionela Jospina spowodowały, iż dyskusja o *finalité politique* stała się jednym z najważniejszych elementów europejskiego dyskursu politycznego i przyczyniła się do rozpoczęcia wytężonej pracy nad stworzeniem nowego dokumentu kodyfikującego funkcjonowanie Wspólnoty po jej rozszerzeniu o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Przywódcy obu krajów, prezentując w kolejnych miesiącach często zbieżne idee przyszłej integracji, dążyli do stworzenia Unii Europejskiej rozszerzonej i spójnej, będącej istotnym partnerem politycznym i gospodarczym w międzynarodowej rozgrywce, ale jednocześnie opowiadali się za odmiennymi rozwiązaniami strukturalnymi. Ich wizja, przynajmniej częściowo, znalazła swe odzwierciedlenie w Konstytucji dla Europy, której powstaniu towarzyszyła intensywna współpraca Paryża i Berlina. Jej efektem, prócz samego traktatu, stała się także śmiała idea Pascala Lamy i Güntera Verheugena o powołaniu federacji francusko-niemieckiej dysponującej wspólnym rządem i prowadzącej razem politykę w wymiarze bezpieczeństwa, obrony i finansów.

Wizja ścisłej współpracy, przedstawiona z okazji czterdziestolecia Traktatu Elizejskiego, stała się dowodem na doskonałe funkcjonowanie i obopólne zainteresowanie poszerzaniem kooperacji dwóch nadreńskich republik. Była ona także symbolem powrotu do wytężonego zaangażowania w rozwój bilateralnych stosunków i kształtowania Unii Europejskiej po okresie ewidentnego

ochłodzenia relacji w latach 1999–2002 spowodowanego zmianą koalicji rządowej w Niemczech i znaczącą różnicą w postrzeganiu tempa integracji i hierarchii zadań UE przez obie stolice.

Śledząc historię relacji francusko-niemieckiej i jej wpływ na kształtowanie polityki unijnej od momentu podpisania Traktatu z Maastricht w 1992 roku do sygnowania dokumentu z Lizbony w 2007 roku można wysunąć wnioski, iż duet obu państw:

- utrzymał dwustronne zainteresowanie i zachował rolę przewodniej siły na Starym Kontynencie biorąc na swoje barki odpowiedzialność za losy Europy;
- przyczynił się do implementacji postanowień zawartych w Traktacie o Unii Europejskiej, choć zwracał uwagę na konieczność modyfikacji i ciągłego dostosowywania jego zapisów do zmieniających się realiów międzynarodowych;
- wielokrotnie proponował rewolucyjne zmiany w funkcjonowaniu Wspólnoty, które przyniosły jej krajom członkowskim korzyści, a samej Unii nadały charakter wiarygodnego partnera na globalnej scenie politycznej;
- doprowadził do ewolucji tradycyjnego poglądu o współpracy europejskiej i dzięki swemu zaangażowaniu zrealizował plany wspólnej waluty, polityki zagranicznej i wewnętrznej;
- kształtował politykę prowadzoną w ramach trzech filarów UE i doprowadził do zakończonego sukcesem rozszerzenia o kraje dawnego bloku wschodniego, jednocześnie nie rezygnując z dobrej współpracy z krajami Afryki Północnej, Federacją Rosyjską i Stanami Zjednoczonymi;
- rozwijał bilateralne stosunki podczas odbywających się w kilkumiesięcznych odstępach szczytów i konsultacji, w trakcie których omawiano najważniejsze problemy europejskie, przygotowywano inicjatywy dla całej Unii oraz nadawano współpracy w ramach UE nowego impetu;
- nie rezygnował z dwustronnej kooperacji nawet w tych okresach, w których rozbieżności poglądów i interesów utrudniały współpracę na polu europejskim i bilateralnym.

Analizując wspomniany okres można wyciągnąć konkluzję, iż nie wszystkie założenia prezentowane przez francusko-niemiecką lokomotywę integracji

były dla obu partnerów jednakowo ważne, a występująca między nimi rywalizacja gospodarcza i polityczna w niektórych przypadkach mogła doprowadzić do fiaska przedsięwzięcia. Jednocześnie należy zauważyć, iż współzawodnictwo nadawało europejskiej dyskusji niespotykanego tempa, kolejne etapy integracji wymagały natomiast od partnerów jeszcze silniejszego zaangażowania.

Badając drugą połowę XX stulecia należy bez wątpienia stwierdzić, że sukces europejskiej integracji zależał od szczególnego zainteresowania obu republik tym projektem. Wydaje się niemożliwe, by dokonane w latach pięćdziesiątych zjednoczenie sześciu państw Europy Zachodniej – Włoch, Belgii, Holandii, Luksemburga oraz Francji i RFN – udało się przeprowadzić bez jednoczesnego pojednania „odwiecznych wrogów” znad Renu. Tym samym można założyć, iż dalsza unifikacja kontynentu i włączanie w struktury trzech Wspólnot kolejnych krajów nie doszłoby do skutku, gdyby nie zgoda Paryża i Bonn, choć każdy z partnerów przedstawiał swe obiekcje przed kolejnymi poszerzeniami (szczególnie w odniesieniu do Wielkiej Brytanii).

Lata 1989/1990 – czas podwójnego przełomu rozumianego jako koniec epoki komunistycznej i zjednoczenie Niemiec – przyniósł sąsiadom nowe wyzwania. Mimo różnic w priorytetach potrafili oni doprowadzić do jeszcze większej intensyfikacji współpracy, a silna podstawa w relacjach zapoczątkowana przez wielkich przywódców Charlesa de Gaulle’a i Konrada Adenauera umożliwiła realizację celów zapisanych w Traktacie z Maastricht.

Dziś nie ulega wątpliwości, że w nowej sytuacji geopolitycznej tandem dawnych nieprzyjaciół utrzymał przewodnią rolę wśród państw WE, opracowywane podczas dwustronnych szczytów i konsultacji strategie polityczne przyniosły zaś Europie niespotykany dotąd rozwój. Analizując okres lat 1992–2007 można śmiało stwierdzić, iż był to czas niezmiernie owocny dla wszystkich państw Starego Kontynentu. W jego trakcie Niemcy potwierdziły swą pozycję zrównoważonego i odpowiedzialnego partnera, Francja natomiast utrzymała przewodnią rolę na europejskich salonach. Mimo niezaprzeczalnie trudnego dla bilateralnych stosunków przełomu tysiącleci, ich odrodzenie się w 2002 roku doprowadziło do finalizacji najważniejszych zadań postawionych przed UE – implementacji wspólnej waluty, wschodniego poszerzenia i stworzenia traktatu konstytucyjnego nadającego ramy współpracy europejskiej w gronie 27 państw.

Więź, którą wcześniej nazywano przyjaźnią z rozsądku, w pierwszych latach XXI wieku przerodziła się w trwałe partnerstwo, które zaowocowało ideą stworzenia federacji francusko-niemieckiej. Egzemplifikacją dwustronnej relacji

stało się poparcie, jakie w 2003 roku V Republice udzielił rząd federalny, gdy pierwszy raz od zakończenia II wojny światowej tak wyraźnie i jednoznacznie stanął w opozycji do decyzji podjętych przez administrację amerykańską i wsparł swego zachodniego sąsiada, tradycyjnie kontestującego waszyngtońskie posunięcia i próbę realizacji *Pax Americana* w obszarach znajdujących się poza zachodnią hemisferą. Faktem jest, iż antyamerykańskie nastawienie Niemiec nie trwało długo, bowiem osłabienie pozycji prezydenta Jacquesa Chiraca po negatywnym wyniku przeprowadzonego w 2005 roku referendum na temat akceptacji zapisów eurokonstytucji oraz przejęcie władzy w RFN przez tzw. wielką koalicję CDU/CSU-SPD doprowadziło do reorientacji politycznych celów i analizy możliwości ich realizacji.

Unia Europejska XXI wieku stanowi zupełnie inną wspólnotę od tej, której architektami były Paryż i Bonn na początku lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia. Liczba jej członków wzrosła ponad dwukrotnie, a siła francusko-niemieckiego dwugłosu nie jest już tak duża jak niespełna dwadzieścia lat wcześniej. Porażka projektu Konstytucji dla Europy, któremu politycy znad Sekwany i Szprewy poświęcili dużo uwagi, jedynie wzmogła debatę nad końcem przewodniej roli obu republik i kryzysem całej Unii. Niemniej opracowanie tekstu nowego dokumentu w 2007 roku i jego wejście w życie w grudniu 2009 roku przyniosło nadzieję na renesans europejskiej współpracy.

Wiele celów pozostaje nadal nie zrealizowanych. Unia Europejska potrzebuje silnej dyplomacji, urzeczywistnienia wymaga także polityka obrony, natomiast walka z nielegalnymi imigrantami, zorganizowaną przestępczością, terroryzmem a także wyzwania związane ze światowym kryzysem gospodarczym i dramatyczną sytuacją finansową części państw członkowskich zmuszają do wprowadzania ciągle nowych rozwiązań w strefie euro. We wszystkich tych dziedzinach Francja i Niemcy mogą odgrywać rolę liderów, lecz ich wysoka pozycja nie jest już tak oczywista jak w latach współpracy w ramach dwunastu czy piętnastu krajów członkowskich. Oba państwa, jak i ich sojusznicy, zdają sobie sprawę, że francusko-niemieckie partnerstwo jest niepodważalne, niemniej cała Wspólnota jest świadoma, iż pogląd na rozwiązywanie niektórych spraw – Wspólnej Polityki Rolnej, rybołówstwa, liberalizacji rynku energetycznego, ochrony środowiska naturalnego czy polityki azylowej i imigracyjnej – jest w obu stolicach odmienny.

Nadreńskie republiki są także świadome, iż w nowej Europie ich tandem musi rozszerzyć się na kolejne silne państwa. Sojusznikiem może stać się

Hiszpania lub Polska, bowiem ich potencjał gospodarczy i demograficzny predestynuje je do odgrywania istotnej roli. Bez wątpienia jednak to nadal Francja i Niemcy stanowić będą najsilniejszy duet, bez wsparcia którego realizacja jakiegokolwiek projektu będzie bardzo trudna, niemniej straci on swój dawny wyjątkowy charakter. Z pewnością problemy, jakie w najbliższych latach pojawiać się będą wewnątrz UE, spowodują powrót dyskusji na temat powołania centrum grawitacyjnego czy grupy pionierskiej, które w swych koncepcjach z roku 2000 zawarli Joschka Fischer i Jacques Chirac. Należy przypuszczać, że dyskusja na temat *finalité politique* Wspólnoty nie jest zakończona mimo podpisanego Traktatu z Lizbony, a wyzwania, jakie przyniesie XXI wiek owocować będą nowymi wizjami integracji. Można jednak przewidywać, iż ich powstaniu towarzyszyć będzie niezmiennie wysoki poziom zainteresowania Paryża i Berlina, a dwustronna kooperacja nie straci dotychczasowego rozmachu.

Bibliografia

(wybór)

I. Źródła

Akty dotyczące przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej, „Dziennik Urzędowy” z 23.09.2003.

„Annuaire statistique” (1966).

„Archiv der Gegenwart” (1950–2002).

Ausgestaltung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 22.02.1999.

Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis zum 1994, Auswärtiges Amt, Köln 1995.

Botschaft zur gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik von Bundeskanzler H. Kohl und dem Präsidenten der Französischen Republik F. Mitterrand an den amtierenden Vorsitzenden des Königreichs der Niederlande R. Lubbers vom 14. Oktober 1991, „Europa-Archiv”, Folge 22, 1991.

„Bulletin des Communautés Européennes” (1976–1983).

„Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” (1983–1999)

„Bundesgesetzblatt” (1963, 1990).

- Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, Załącznik I, Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken 14–15 grudnia 2001 r., Wnioski prezydencji, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl.*
- Die deutsch-polnischen Verträge vom 14.11.1990 und 17.06.1991. Traktaty polsko-niemieckie z 14.11.1990 r. i 17.06.1991 r., Publikacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RFN we współpracy z ambasadą RP w Kolonii.*
- „Die Erweiterung darf keine Flucht nach vorne sein”. Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000, „Blätter für deutsche und international Politik”, nr 8, 2000.*
- Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission von Richard von Weizsäcker, Jean-Luc Dehaene und David Simon vom 18. Oktober 1999, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 12, 1999.*
- Die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 14.01.1999.*
- Die Zukunft Europas und die deutsch-französische Partnerschaft, Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer am 30. Januar 2001 vor dem Frankreich-Zentrum der Universität Freiburg, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RFN: www.auswaertiges-amt.de.*
- „Dziennik Urzędowy” (2002–2008).*
- „Dziennik Ustaw” (1992–2000).*
- Erklärung der Bundesregierung. Deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 30.06.1994.*
- „Europa gelingt gemeinsam”. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, Politisches Programm der deutschen Bundesregierung für die Ratspräsidentschaft 2007, strona internetowa niemieckiej prezydencji: www.eu2007.de.*
- Kiesinger K.G., Die große Koalition 1966–1969. Reden und Erklärungen des Bundeskanzlers Kurt Georg Kiesinger, Stuttgart 1979.*
- Kohl H., Auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. Reden zur Regierungspolitik 1997, Bonn 1998.*
- Memorandum rządów Czecho-Słowacji, Węgier i Polski o wzmocnieniu procesu integracji ze Wspólnotami Europejskimi oraz o przyszłym członkostwie, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 3, 1995.*

- Priorytety prezydencji francuskiej (1 lipca – 31 grudnia 2000 r.)*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Sejmu RP: libr.sejm.gov.pl
- Priorytety prezydencji francuskiej, (1 stycznia – 30 czerwca 1995 r.)*, „Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Monitor Integracji Europejskiej”, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl.
- Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer in der französischen Nationalversammlung am 20. Januar 1999 in Paris*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RFN: www.auswaertiges-amt.de.
- Rede vom Außenminister Klaus Kinkel in der Europa-Debatte des Deutschen Bundestages am 11. November 1993*, „Europa-Archiv”, Folge 1, 1994.
- Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der 37. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 3. Februar 2001*, „Internationale Politik”, nr 6, 2001.
- Rede von Bundesminister Dr. Kinkel in Brüssel*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” z 25.07.1994.
- Regierungserklärung des Bundeskanzlers Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 13. Dezember 1991 über die Ergebnisse des Europäischen Rates in Maastricht*, „Europa-Archiv”, Folge 3, 1992.
- Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 29. Oktober 2002 in Berlin*, „Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung schaffen – für eine Partnerschaft in Verantwortung”, strona internetowa rządu federalnego: www.archiv.bundesregierung.de.
- Statements made by Mr. Jacques Chirac, President of the Republic during his joint press briefing with Mr. Gerhard Schröder, Chancellor of the Federal Republic of Germany, Paris*, strona internetowa ambasady francuskiej: www.ambafrance-uk.org.
- Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, www.ukie.gov.pl.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, „Dziennik Urzędowy” z 16.12.2004.

Traktat z Amsterdamu, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl.

Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 09.05.2008.

Traktat z Nicei, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl.

„*Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*”. Rede von Joschka Fischer am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität in Berlin, [w:] Woyke W., *Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem fast wieder Tritt*, Wiesbaden 2004.

Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Francji, Polski i Niemiec w sprawie przyszłości Europy, „Zbiór Dokumentów”, nr 2, 1992.

„Zbiór Dokumentów” (1947–1992).

Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, „Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik” z 24.06.1994.

II. Opracowania

Alt Vater E., *Deutschland in Europa begründen*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 5, 1993.

Andréani G., *La France et l'OTAN après la guerre froide*, „Politique étrangère”, nr 1, 1998.

Andréani G., *Le rebond européen*, „Politique étrangère”, nr 1, 1999.

Ash T.G., *W imieniu Europy. Niemcy i podzielony kontynent*, Londyn 1996.

Bąba W., *Specyfika wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 701, 2006.

Bachmann K., *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.

Bailey R., *L'intégration économique en Europe. De la CECA à L'AELE*, Paris 1960.

Balladur É., *Deux ans à Matignon*, Paris 1995.

- Barcz J. (red.), *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego*, Warszawa 2009.
- Barcz J., *Charakter prawny i struktura Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej*, [w:] Barcz J. (red.), *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego*, Warszawa 2009.
- Barcz J., *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Barcz J., *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.
- Barnavi É., Friedländer S. (dir.), *La politique étrangère du général de Gaulle*, Paris 1985.
- Baszkiewicz J., *Francja w Europie*, Wrocław 2006.
- Baszkiewicz J., *Historia Francji*, Wrocław 2004.
- Baumann A., *Begegnung der Völker? Der Élysée-Vertrag und die Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M. 2003.
- Becker P., *Der Nutzen der Osterweiterung für die Europäische Union*, „Integration”, nr 4, 1998.
- Beczala J. (red.), *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, Łódź 1998.
- Bitsch M.-T. (dir.) *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes: une postérité pour le plan Schuman?*, Bruxelles 2001.
- Bitsch M.-T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Editions Complexe, 2004.
- Bofinger P., *Braucht die gemeinsame Währung die Politische Union?*, „Internationale Politik”, nr 9, 1995.
- Bojenko-Izdebska E., *Przyszłość Unii Europejskiej – wizja Joschki Fischera*, [w:] Mania A., Płonka B. (red.), *Do jakiej Unii zmierzamy? Polityka i gospodarka Unii Europejskiej*, Kraków 2001.
- Bondy F., Abelein M., *Deutschland und Frankreich. Geschichte einer wechselvollen Beziehung*, Düsseldorf–Wien 1979.
- Boniface P., *La France est-elle encore une grande puissance?*, Paris 1998.

- Bozo F., *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande. De Yalta à Maastricht*, Paris 2005.
- Bozo F., Paolini J., *Trois Allemagnes, deux Europes et la France*, „Politique étrangère”, nr 1, 1990.
- Bullock A., *Föderation oder Kooperation. Die Zukunft der nationalen Eigenstaatlichkeit*, „Europa-Archiv”, nr 4, 1949.
- Buras P., *Dyskusja o finalité politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk*, „Raporty i Analizy”, nr 8, 2001.
- Buro A., Singe M., *Expansion und Eskalation: 60 Jahre NATO*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 5, 2009.
- Busch N., *Die Asyl- und Einwanderungspolitik der EU*, „Archipel. Zeitung des Europäischen Bürgerforums”, nr 67, 1999.
- Busse Ch., *Braucht Europa einen Kern?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 47, 2000.
- Całus A., *Nieudane próby ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej*, „Przegląd Zachodni”, nr 4, 1963.
- Chmury nad Maastricht*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 9, 1992.
- Chopra H.S., *De Gaulle and European Unity*, New Delhi 1976.
- Churchill W.S., *Second World War*, vol. II, *Their Finest Hour*, London, Cassel, 1949.
- Colard D., *Le couple franco-allemand de 1963 à nos jours*, [w:] Pirotte O. (dir.), *Sécurité européenne et défense nationale: actes du colloque de Lille 11 décembre 1998*, Paris 2000.
- Couve de Murville M., *Une politique étrangère. 1958–1969*, Paris 1971.
- Crivat L., *Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne*, „Euryopa”, nr 6, 1997.
- Currle E., Wunderlich T. (Hrsg.), *Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen*, Stuttgart 2001.
- Curyło B., *Negocjacje w procesie rozszerzania Unii Europejskiej na Wschód: uwarunkowania, aktorzy, przebieg*, Toruń 2011.
- Czaja J. (red.), *Euroatlantycka przestrzeń bezpieczeństwa*, Warszawa 2005.
- Czajkowski M., Cziomer E. (red.), *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, Kraków 2003.
- Czaplicki M., *Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego w państwach Unii Europejskiej*, Publikacja Instytutu Spraw Publicznych, 2005.

- Czapliński W., *Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005.
- Cziomer E. (red.), *NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Kraków 1999.
- Cziomer E., *Perspektywy dalszego poszerzenia Unii Europejskiej*, [w:] Czajkowski M., Cziomer E. (red.), *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, Kraków 2003.
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010.
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005.
- Cziomer E., *Zarys historii Niemiec powojennych 1945–1995*, Warszawa–Kraków 1997.
- Czubiński A. (red.), *Droga Niemców do ponownego zjednoczenia państwa (1949–1990)*, Poznań 1991.
- Debré M., *Contre l'armée européenne*, „Politique étrangère”, nr 5, 1953.
- Defrance C., Pfeil U. (Hrsg.), *Der Élysée-Vertrag und die deutsch-französischen Beziehungen 1945–1963–2003*, München 2005.
- Delors J., *Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 1, 1993.
- Delors J., *Intégration européenne et sécurité*, „Commentaire”, nr 54, 1991.
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Wspólnoty Europejskie. Analiza oraz wybrane dokumenty*, Białystok 1993.
- Drozd J. (red.), *Polsko-francusko-niemiecka współpraca w nowej Europie. Stan i perspektywy*, Warszawa 1993.
- Dumasy-Teipel A., *Le Traité d'unification*, „Allemagne d'aujourd'hui”, nr 146, 1998.
- Eggert D., *Przewartościowania w stosunkach transatlantyckich w dziedzinie bezpieczeństwa w czasie prezydentury George'a W. Busha*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3–4, 2004.
- Ehrhart H.G., *Paris et Bonn/Berlin après l'alternance: continuité ou renouvellement*, „Politique étrangère”, nr 1, 1999.
- Erhard L., *Deutschland. Rückkehr zum Weltmarkt*, Düsseldorf 1953.

- Europa nach Lissabon*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 18, 2010.
- Fejtő F., *La fin des démocraties populaires. Le chemins du poste-communisme*, Paris 1992.
- Fiedor K., Wolański M.S., *Węzłowe problemy Niemiec XX–XXI wieku*, Wrocław 2002.
- Formuszewicz R., *Między słowami – polska i niemiecka wizja integracji europejskiej w deklaracji berlińskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 1, 2007.
- Friedländer E., *Wie Europa begann. Die geistigen und politischen Wurzeln der europäischen Einigung*, Köln 1965.
- Fritsch-Bournazel R., *Europe and german unification*, Worcester 1992.
- Fritsch-Bournazel R., *Paris und Bonn: eine fruchtbare Spannung*, „Europa-Archiv”, nr 12, 1994.
- Gasteyger C., *Europa von der Spaltung zur Einigung. Darstellung und Dokumentation 1945–1997*, Bonn 1997.
- Gelles K., *Stanowisko Francji wobec podzielonych Niemiec*, „Niemcoznawstwo”, nr 18, 2010.
- Glotz P., *Die letzte Chance für ein vereintes Europa*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 1–2, 2003.
- Gompert D.C., *Akteur oder Statist? Die Rolle der Europäischen Union auf der Weltbühne*, „Internationale Politik”, nr 1, 2002.
- Góralski W.M., (red.), *Polska–Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie*, Warszawa 2007.
- Górnicz E., *Geneza Traktatu z Lizbony*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl.
- Górski A., Sakowicz A. (red.), *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006.
- Grosse T.G., *Systemowe uwarunkowania słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 1, 2010.
- Grosser A., *France-Allemagne: 1936–1986*, „Politique étrangère”, nr 1, 1986.
- Guérin-Sendelbach V., *Frankreich und das vereinigte Deutschland. Interessen und Perzeptionen im Spannungsfeld*, Opladen 1999.
- Guérot U., *Die Bedeutung der deutsch-französischen Kooperation für den europäischen Integrationsprozess*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 3–4, 2003.

- Guérot U., *Eine Verfassung für Europa. Neue Regeln für den alten Kontinent*, „Internationale Politik”, nr 2, 2000.
- Guérot U., *Von Maastricht bis Nizza. Zur aktuellen deutsch-französischen Europa-Dialog*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog”, nr 4, 2000.
- Gurfinkiel M., *La France s'est-elle trompée de mise?*, „Limes”, nr 1, 1997.
- Hajder K. (red.), *Współczesne wyzwania Unii Europejskiej w świetle polityki wschodniej*, Poznań 2008.
- Harasimowicz A., *Integracja Polski z Unią Europejską 1989–2004*, Kutno 2005.
- Hellmann G., *Eine Flucht nach vorne ohne Ende? Die deutsch-französische Achse und die Vertiefung der europäischen Integration*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 30, 1995.
- Herzog R., *Die Grundkoordinanten deutscher Außenpolitik*, „Internationale Politik”, nr 6, 1995.
- Hickel R., *Die Euro-Währung. Notwendigkeit, illusionärer Zeitplan, Umstellungsrisiken*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 12, 1995.
- Hickel R., *Euro à la française? Ein „Blätter“-Streitgespräch zwischen Rudolf Hickel und Norbert Walter*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 7, 1998.
- Hobe S., End A., *50 Jahre Römische Verträge – Vorreiter einer modernen Rechtsentwicklung*, „Integration”, nr 2, 2007.
- Hrbek R., *Relance Européenne*, „Integration”, nr 1, 1982.
- Hudalla A., Pradetto A., *Desintegration durch Integration? Dilemmata der Osterweiterung der Europäischen Union und die Europapolitik der Regierung Schröder*, „Studien zur Internationalen Politik”, nr 2, 1999.
- Inotai A., *Erfolgreiche Erweiterung durch zügige Vertiefung: Prioritäten der EU-25*, „Integration”, nr 1–2, 2004.
- Janicki L., Koszel B., Wilczyński W., *Zjednoczenie Niemiec. Studia politologiczno-ekonomiczno-prawne*, Poznań 1996.
- Jasiński F., Rakowski P., *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem*, [w:] Jasiński F., Smoter K. (red.) *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.
- Jasiński F., Smoter K. (red.) *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.

- Jopp M., *Langer Weg – kühnes Ziel: Gemeinsame Verteidigungspolitik*, „Europa-Archiv”, Folge 13–14, 1994.
- Jopp M., Schmalz U., *Deutsche Europapolitik 2000 – Positionen, Prioritäten, Perspektiven*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 6, 2000.
- Juppé A., July S., *Entre quatre z'yeux*, Paris 2001.
- Juppé A., *Partenariat ou protectorat? Réponse à Zbigniew Brzezinski: États-Unis et Europe*, „Commentaire”, nr 92, 2000–2001.
- Kalka P., *RFN a rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód*, „Przegląd Zachodni”, nr 4, 2000.
- Kalka P., *Rola RFN w rozwoju integracji ekonomicznej we Wspólnotach Europejskich*, Poznań 2005.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Układ europejski i ocena jego działania*, [w:] Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001.
- Kimmel A., Jardin P. (Hrsg.), *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1963. Eine Dokumentation*, Opladen 2002.
- Kinkel K., *Deutschland in Europa. Zu den Zielen der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union*, „Europa-Archiv”, nr 12, 1994.
- Kinkel K., *L'agenda européen à l'horizon 2000*, „Politique étrangère”, nr 3, 1996.
- Knipping F., *Que faire de l'Allemagne? Die französische Deutschlandpolitik 1945–1950*, [w:] Knipping F., Weisenfeld E., *Eine ungewöhnliche Geschichte. Deutschland-Frankreich seit 1870*, Bonn 1988.
- Knodt M., Kohler-Koch B. (Hrsg.), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt am Main 2000.
- Kohl H., *Pragnąłem jedności Niemiec*, Warszawa 1999.
- Kolboom I., *Die Vertreibung der Dämonen: Frankreich und das vereinte Deutschland*, „Europa-Archiv”, nr 15–16, 1991.
- Kolboom I., *Französische Deutschlandpolitik und der Weg zum Bonner Grundgesetz 1945–1949*, „Politische Studien”, Sonderheft 1, 1989.
- Konopacki S., *Dylematy federalizmu europejskiego*, „Studia europejskie” 1998, nr 4.
- Konopacki S., *Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Davida Mitrany'ego*, „Studia Europejskie”, nr 2, 1998.
- Koseski A., Willaume M., *Nowe kraje Unii Europejskiej. Bułgaria, Rumunia*, Warszawa 2007.

- Kosman M.M., *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej (1990–2002)*, Toruń 2004.
- Koszel B., *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską*, Poznań 2003.
- Koszel B., *Francja–Niemcy a polskie członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] Czajkowski M., Cziomer E. (red.), *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, Kraków 2003.
- Koszel B., *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999.
- Koszel B., *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, Poznań 2006.
- Koszel B., *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Rola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008.
- Koszel B., *Trójkąt Weimarski. Geneza, działalność, perspektywy współpracy*, Poznań 2006.
- Koszel B., *Wpływ zimnej wojny na procesy integracyjne w Europie po II wojnie światowej*, [w:] Koszel B., Wojciechowski S. (red.), *Zimna wojna (1946–1989) i jej konsekwencje dla ładu międzynarodowego*, Poznań 2007.
- Krasuski J., *Historia Niemiec*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2004.
- Krasuski J., *Historia polityczna Europy Zachodniej 1945–2002*, Poznań 2003.
- Kubin T., *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Katowice 2007.
- Kühne H.-H., *Die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und von Drogenabhängigkeit als gemeinsames Interesse der Unionsstaaten*, [w:] Müller-Graff P.-Ch. (Hrsg.), *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der dritte Pfeiler der Europäischen Union*, Baden-Baden 1996.
- Kühnhardt L., Menudier H., Reiter J., *Das Weimarer Dreieck. Die französisch-deutsch-polnischen Beziehungen als Motor der europäischen Integration*, Bonn 2000.
- Kukułka J., *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Warszawa 2001.
- Kuźniar R., *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, „Polska w Europie”, nr 2, 2004.

- Kwilecki A., *Idea zjednoczenia Europy. Polityczno-socjologiczne aspekty integracji zachodnio-europejskiej*, Poznań 1969.
- Laird R.F. (ed.), *Strangers and Friends: The Franco-German Security Relationship*, London 1989.
- Lange H.-J., *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1999.
- Lenz C.O., Wex H., *Die deutsch-französische Zusammenarbeit. La coopération franco-allemande*, Bonn 1984.
- Liszka J., *Ojczyzna, naród, państwo i region w procesie integracji europejskiej*, [w:] Liszka J. (red.), *Spółeczeństwo wobec problemów transformacji i integracji*, Ustroń 2000.
- Loedel P.H., *Deutsche mark politics. Germany in the european monetary system*, London 1999.
- Loth W. (Hrsg.), *Entwürfe einer Europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz*, Bonn 2002.
- Lutkowski K., *Problemy unii monetarnej w ramach EWG*, Warszawa 1974.
- Mählert U., *Krótką historia NRD*, Wrocław 2007.
- Malendowski W. (red.), *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, Wrocław 2000.
- Malinowski K., *Konsekwencje kryzysu irackiego. Niemcy wobec nowego kształtu stosunków transatlantyckich*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego”, nr 3, 2004.
- Malinowski K., *Polityka bezpieczeństwa RFN pomiędzy NATO i UE*, „Opinie i ekspertyzy”, nr 4, 2004.
- Mania A., Płonka B. (red.), *Do jakiej Unii zmierzamy? Polityka i gospodarka Unii Europejskiej*, Kraków 2001.
- Marszałek A. (red.), *Integracja europejska*, Łódź 2000.
- Mazur Z. (red.), *Rola nowych Niemiec na arenie międzynarodowej*, Poznań 1996.
- Ménudier H. (dir.) *Le couple franco-allemand en Europe*, Paris 1993.
- Michałowska-Gorywoda K., *Unia Europejska*, Warszawa 1997.
- Mickiewicz P., *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony ery „globalnego nie-pokoju”. Koncepcje i praktyczna implementacja na początku XXI wieku*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 1, 2007.
- Miecznikowska J., *Chadecja niemiecka wobec integracji europejskiej 1949–1998*, Warszawa 2007.

- Miklewska A. (red.), *Unia Europejska*, t. 1, Warszawa 2004.
- Mitterrand F., *De l'Allemagne, de la France*, Paris 1996.
- Mizerski W. (red.), *Tablice historyczne*, Warszawa 2004.
- Möller H., Vaisse M. (Hrsg.), *Willy Brandt und Frankreich*, München 2005.
- Moscovici P., *L'Europe, une puissance dans la mondialisation*, Paris 2001.
- Mucha-Leszko B., *Strefa euro. Wprowadzenie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*, Lublin 2007.
- Müller-Brandeck-Bocquet G., *Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 45, 1991.
- Müller-Graff P.-Ch. (Hrsg.), *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der dritte Pfeiler der Europäischen Union*, Baden-Baden 1996.
- Müller-Heidelberg T., *Das Terrorismusbekämpfungsgesetz – Ein Erfolg der Terroristen*, „Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik”, nr 159, 2002.
- Muszyński M., Hambura S., *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Białsko-Biała 2001.
- Nowak-Far A., *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001.
- Oręziak L., *Euro. Nowy pieniądz*, Warszawa 2003.
- Oręziak L., *EWG w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 6, 1991.
- Oręziak L., *Integracja walutowa w ramach EWG*, Warszawa 1991.
- Ostant W., *Europejski Urząd Policji (Europol). Instytucja europejskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości*, Poznań 2007.
- Parzymies S., *Procesy adaptacji mocarstwowej roli Francji*, [w:] Mrozek B., Bieleń S. (red.), *Nowe role mocarstw*, Warszawa 1996.
- Parzymies S., *Przyjaźń z rozsądku. Francja i Niemcy w nowej Europie*, Warszawa 1994.
- Parzymies S., *Reformy instytucjonalne UE w Traktacie z Nicei*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2000.
- Parzymies S., *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–2004*, Warszawa 2004.
- Parzymies S., *Traktat Amsterdamski o UE*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3, 1997.

- Pastusiak L., *Postawienie przez Stany Zjednoczone sprawy remilitaryzacji Niemiec Zachodnich na forum międzynarodowym*, „Przegląd Zachodni”, nr 4, 1963.
- Patka A., Rydl J., Węc J.J. (red.), *Najnowsza historia świata 1945–95*, Kraków 1997.
- Pauly A. (ed.), *De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles*, Maastricht 1996.
- Pearce R., *Attlee's labour governments 1945–1951*, New York 1994.
- Picht R., *Deutsch-französische Beziehungen nach dem Fall der Mauer: Angst vor „Großdeutschland“?*, „Integration”, nr 13, 1990.
- Pietras Z.J., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005.
- Pietrzak P., *Polityka bezpieczeństwa zjednoczonych Niemiec*, Warszawa 2001.
- Pleuger G., *Der Vertrag von Nizza: Gesamtbewertung der Ergebnisse*, „Integration”, nr 1, 2001.
- Plóciennik S., *Europejska integracja gospodarcza w polityce RFN (1949–2000)*, Wrocław 2004.
- Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007.
- Polityka niemiecka: w cieniu wyborów i euro*, „Rocznik Strategiczny”, 1997/1998.
- Potyrała A., *Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne Unii Europejskiej – od Traktatu z Maastricht do Traktatu Lizbońskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 1, Poznań 2007.
- Procacci G., *Historia Włoch*, Warszawa 1983.
- Pudło A., Wardyn Ł., *Droga Bułgarii i Rumunii do członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] Barcz J. (red.), *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego*, Warszawa 2009.
- Rakowski P., *Współpraca organów ścigania w ramach Unii Europejskiej*, [w:] Górski A., Sakowicz A. (red.), *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006.
- Romaniuk-Całkowska E., *Rola Francji w integracji politycznej Europy Zachodniej*, Toruń 2004.
- Rudowski A., Zenderowski R., *Integracja europejska. Geneza – funkcjonowanie – perspektywy*, Warszawa 2002.
- Rutkowski J., *Perspektywy unii walutowej państw EWG*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 6, 1973.

- Rutten M. (ed.), *From Nice to Laeken. European defence: core documents*, vol. II, „Chaillot Papers”, nr 51, 2000.
- Rybicki R., *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy z Schengen*, [w:] Jasiński F., Smoter K. (red.) *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.
- Sauzay B., *Deutschland – Frankreich: Die Herausforderungen für die gemeinsame Zukunft*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 3–4, 2003.
- Sawczuk J., *Od status quo do planu Kohla. Geneza zjednoczenia Niemiec w świetle opublikowanych dokumentów Urzędu Kanclerskiego (1989 r.)*, Opole 2005.
- Sawczuk J., *Vertragsgemeinschaft 1989/1990. Wzlot i upadek idei konfederacji dwu państw niemieckich*, Poznań 2013.
- Schäuble W., *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*, München 1993.
- Scheer F., *Die Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für Europa*, „Integration”, nr 2, 1997.
- Schild J., *Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum*, „Integration”, nr 3, 2005.
- Schild J., *Über Nizza hinaus. Deutsch-französische Debatten über die Zukunft der EU*, „Aktuelle Frankreich-Analysen”, nr 16, 2000.
- Schmidt P., *Défis et perspectives de la politique de sécurité européenne de l'Allemagne*, „Politique étrangère”, nr 3, 1996.
- Schmuck O., *Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union*, „Europa-Archiv”, Folge 4, 1992.
- Schmuck O., Schröder M., *Der Weg zur Europäischen Union*, Bonn 1995.
- Schneider A.H., *Die Kunst des Kompromisses. Helmut Schmidt und die große Koalition 1966–1969*, Paderborn 1999.
- Schwarz H.-P., *Eine Entente élémentaire. Das deutsch-französische Verhältnis im 25. Jahr des Elysée-Vertrages*, Bonn 1988.
- Schwarz H.P., *Eine Entente Élémentaire. Mit einer Dokumentation zum deutsch-französischen Verhältnis im 25. Jahr des Élysée-Vertrags*, Bonn 1990.
- Smoter K., *Zewnętrzny wymiar obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, [w:] Jasiński F., Smoter K. (red.) *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.
- Sokołowska P., *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa RFN wobec państw obszaru byłej Jugosławii w latach 1990–2005*, (maszynopis), Wrocław 2008.

- Soutou G.-H., *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands 1954–1996*, Paris 1996.
- Soutou G.-H., *La guerre de Cinquante Ans. Les relations Est-Ouest 1943–1990*, Paris 2001.
- Soutou G.-H., *Le Général de Gaulle, le plan Fouchet et l'Europe*, „Commentaire”, nr 52, t. XIII, 1991.
- Standke K.-H. (red.), *Trójkąt Weimarski w Europie. Współpraca polsko-francusko-niemiecka. Powstanie–potencjał–perspektywy*, Toruń 2009.
- Starzyk J., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
- Stefanowicz J., *Iluzje ponadnarodowości i realia „Europy ojczyzn”*, [w:] Fiszer J., Mojsiewicz Cz. (red.), *Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie – przeżytek czy przyszłość?*, Poznań–Warszawa 1995.
- Stefanowicz J., *Polityka europejska V Republiki*, Warszawa 1994.
- Stolarczyk M., *Podział i zjednoczenie Niemiec jako element ładu europejskich po drugiej wojnie światowej*, Katowice 1995.
- Sulowski S., *Polityka europejska rządu Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004.
- Szczepański W.K., *Charles de Gaulle i Europa*, Warszawa 2001.
- Szeptycki A., *Francja czy Europa? Dziedzictwo generała de Gaulle’a w polityce zagranicznej V Republiki*, Warszawa 2005.
- Szumski S., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Teltschik H., *329 dni. Zjednoczenie Niemiec w zapiskach doradcy kanclerza*, Warszawa 1992.
- Tendera-Właszczuk H. (red.), *Wyniki negocjacji akcesyjnych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, Kraków 2005.
- Thiel E., *Die Europäische Union. Von der Integration der Märkte zu den gemeinsamen Politiken*, Opladen 1998.
- Thiel E., Schönfelder W., *Ein Markt – eine Währung: Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Baden-Baden 1994.
- Tomala M., *Niemiecka Republika Federalna w europejskich organizacjach gospodarczych*, „Przegląd Zachodni”, nr 5, 1958.
- Tomala M., *Zjednoczenie Niemiec. Aspekty międzynarodowe i polskie*, Warszawa 1991.
- Tomaszewski K., *Republika Francuska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

- Trosiak C., Wallas T. (Hrsg.) *Die Idee des vereinigten Europas in der deutschen und polnischen Perspektive*, Poznań–Słubice 2002.
- Truszczyński J., *Polska–Niemcy a integracja europejska*, [w:] Góralski W.M., (red.), *Polska–Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie*, Warszawa 2007.
- Trzaskowski R., *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Védrine H., *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée 1981–1995*, Paris 1996.
- Verheugen G., *Deutschland und die EU-Ratspräsidentschaft: Erwartungen und Realitäten*, „Integration”, nr 1, 1999.
- Verheugen G., *Die EU-Erweiterungsverhandlungen – Stand und Ausblick*, „Integration”, nr 4, 2000.
- Vernet D., *Ungewißheiten in der Europa-Politik. Neue deutsch-französische Entscheidungsträger*, „Interationale Politik”, nr 9, 1998.
- Viebig J., *Der Vertrag von Maastricht. Die Position Deutschlands und Frankreichs zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Stuttgart 1999.
- Volz J., *Proces zjednoczenia Niemiec jako stymulator integracji ogólnoeuropejskiej*, „Przegląd Zachodni”, nr 1, 1992.
- Wagner H., *Reakcja Francji i Polski na zjednoczenie Niemiec. Wpływ na integrację europejską*, [w:] Drozd J. (red.), *Polsko-francusko-niemiecka współpraca w nowej Europie. Stan i perspektywy*, Warszawa 1993.
- Waligóra Z., *Rola Unii Europejskiej i UZE w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] Cziomer E. (red.), *NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Kraków 1999.
- Warchała M., *Polska–Francja. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
- Węc J.J., *Nowy model prezydencji w Unii Europejskiej po zmianach zaproponowanych w traktacie lizbońskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 2, 2008.
- Węc J.J., *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej w pracach Konwentu. Stanowisko Polski*, [w:] Czajkowski M., Cziomer E. (red.), *Stanowisko Unii Europejskiej i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, Kraków 2003.
- Weidenfeld W. (Hrsg.), *Amsterdam in der Analyse*, Gütersloh 1998.

- Weidenfeld W., *Außenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/1990*, Stuttgart 1998.
- Weisenfeld E., *Welches Deutschland soll es sein? Frankreich und die deutsche Einheit seit 1945*, München 1986.
- Wessels W., *Die Vertragsreformen von Nizza – zur institutionellen Erweiterungsreife*, „Integration”, nr 1, 2001.
- Wiaderny-Bidzińska K., *Polityczna integracja Europy zachodniej*, Toruń 2001.
- Widomska M., *Integracja Rumunii ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1990–2007)*, (maszynopis), Poznań 2010.
- Wilkens A., *La „Nouvelle Ostpolitik” du gouvernement Brandt dans la perspective française (1969–1974)*, „Allemagne d’aujourd’hui”, nr 111, 1990.
- Wojtaszczyk K.A., Wawrzyk P., *Integracja europejska. Wybrane problemy prawne*, Warszawa 1999.
- Wolff-Powęska A., *Wokół najnowszego sporu o przeszłość polsko-niemiecką*, „Przegląd Zachodni”, nr 1, 2004.
- Woyke W., *Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem fasst wieder Tritt*, Wiesbaden 2004.
- Wróbel I., *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002.
- Wróbel I., *Stanowisko rządu RFN na Konferencji Międzyrządowej 2000 i posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei*, [w:] Fiedor K., Wolański M.S., *Węzłowe problemy Niemiec XX–XXI wieku*, Wrocław 2002.
- Wróbel I., *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Wróbel I., *Trzeci filar Unii Europejskiej w okresie przewodnictwa Niemiec*, „Przegląd Zachodni”, nr 3, 2000.
- Wyligala H., *Trójkąt Weimarski. Współpraca Polski, Francji i Niemiec w latach 1991–2004*, Toruń 2009.
- Zervakis P.A., Gossler S. von, *40 Jahre Élysée-Vertrag: Hat das deutsch-französische Tandem noch eine Zukunft?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 3–4, 2003.
- Zięba R., *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005.
- Zięba R., *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: koncepcja, struktura, funkcjonowanie*, Warszawa 2000.
- Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Ziebur G., *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten*, Stuttgart 1997.

Zimny Z., 25 lat EWG, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 1992.

Zorgbibe Ch., *Historia integracji europejskiej*, Łódź 1998.

III. Prasa

„Berliner Zeitung” (2001–2003).

„Der Spiegel” (1989–2009).

„Der Tagesspiegel” (1998–2007).

„Die Welt” (1947–2009).

„Die Zeit” (1967–2001).

„Espoir” (1992–1998).

„EU-Observer” (2007).

„Financial Times Deutschland” (2009).

„Frankfurter Allgemeine Zeitung” (1988–2009).

„Gazeta Wyborcza” (1992–2006).

„The Guardian” (2000–2001).

„Hamburger Abendblatt” (2004).

„International Herald Tribune” (2000–2004).

„La Croix” (2005–2008).

„Le Figaro” (1989–2006).

„Le Monde” (1963–2008).

„Libération” (2000–2007).

„Le Nouvel Observateur” (2001).

„Le Soir” (2005).

„Luxemburger Wort” (2001).

„The Observer” (2004).

„Polityka” (1998–2010).

„Rzeczpospolita” (1994–2009).

„Süddeutsche Zeitung” (1991– 2007).

„Time” (1951).

„Tygodnik Powszechny” (1998).

„The Wall Street Journal Europe” (1995).

„Wprost” (1993–2007).

„Życie Warszawy” (1993).

IV. Adresy internetowe

Europejski Bank Centralny: www.ecb.int
Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych: www.bmi.bund.de
Francuski Instytut Spraw Międzynarodowych: www.ifri.org
Francuskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych: www.diplomatie.gouv.fr
Francuskie Zgromadzenie Narodowe: www.assemblee-nationale.fr
Instytut Studiów Bezpieczeństwa Unii Europejskiej: www.iss.europa.eu
Instytut Studiów Bezpieczeństwa UZE: www.iss.europa.eu
Niemieckie Ministerstwo Spraw Zagranicznych: www.auswaertiges-amt.de
Parlament Europejski: www.europarl.europa.eu
Portal archiwizujący wypowiedzi polityków V Republiki: www.discours.vie-publique.fr
Portal Document Archiv: www.documentarchiv.de/brd/elysee1963.html
Portal eur-lex (dostęp do aktów prawnych Unii Europejskiej): www.eur-lex.europa.eu
Portal European Navigator: www.ena.lu
Portal niemieckiej prezydencji: www.eu2007.de
Portal niemiecko-francuski: www.deutschland-frankreich.diplo.de
Portal prezydenta Francji: www.elysee.fr
Portal Unii Europejskiej: www.europa.eu
Rada Europejska: www.coe.int
Rada Europy: www.coe.int
Rada Unii Europejskiej: www.consilium.europa.eu
Rząd RFN: www.archiv.bundesregierung.de
Spiegel Online: www.spiegel.de
Spiegel Wissen: www.wissen.spiegel.de
Urząd Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl