
Agnieszka Bielawska

Niemcy jako adwokat Polski na drodze do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej

Pierwsze sygnały zaangażowania Niemiec w rozszerzenie Wspólnot Europejskich na wschód (niem. *Osterweiterung*) pojawiły się zaraz po obaleniu muru berlińskiego w wystąpieniu kanclerza Helmuta Kohla z 28 listopada 1989 roku, tzw. „Planie stopniowego przewyciężenia podziału Niemiec i Europy”. Jego siódmy punkt głosił, że Łaba nie może pozostać granicą Wspólnot Europejskich wschodniego rozszerzenia Wspólnot¹. Parę dni później zielone światło dla zbliżenia Polski ze Wspólnotami dał szczyt Rady Europejskiej w Strasburgu (8–9 grudnia 1989 r.), którego uczestnicy opowiedzieli się za wsparciem przemian politycznych i gospodarczych w regionie poprzez utworzenie między innymi dysponującego środkami wspierającymi Europę Środkowo-Wschodnią Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju².

Nietrudno było zauważyć, że w zjednoczonych Niemczech istniały spore różnice zdań w kwestii niemieckiego udziału w *Osterweiterung*. Zwolennicy „denacjonalizacji” polityki niemieckiej opowiadali się za aktywną polityką wschodnią, która wynikać miała z historycznej „misji” Niemiec na tym obszarze oraz za wzrostem zaangażowania w politykę globalną. Uważali oni, że w sytuacji wycofania się ZSRR z Europy Środkowo-Wschodniej należy zająć miejsce byłego mocarstwa w tym regionie, który powinien stać się naturalnym

¹ Zob. *Bulletin. Presse und Informationsamt der Bundesregierung*, nr 134, 1989, s. 1148.

² Droga prowadząca do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej miała swój początek we wrześniu 1988 roku, kiedy to Polska nawiązała oficjalne stosunki dyplomatyczne z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG). Pierwsze negocjacje dotyczyły umowy o handlu i współpracy gospodarczej, którą ostatecznie podpisano 19 września 1989 roku.

obszarem ekspansji gospodarczej i politycznej. Natomiast zwolennicy „multi-lateralizmu” krytykowali pogląd niemieckiej „misji” na wschodzie, ale nie sam proces rozwoju bliskich kontaktów z tym obszarem. Według nich motywacja powinna płynąć z solidarności ze słabszymi krajami, które powinny uzyskać niemiecką pomoc w sanacji gospodarczej i politycznej³.

Pomimo różnie pojmowanej roli Niemiec wyraźnie zaczęto opowiadać się za dalszym rozszerzaniem WE, później Unii Europejskiej, domagając się dokończenia polityki integracji, która do tej pory ograniczała się do zdefiniowanej politycznie „Europy Zachodniej”, i za pogłębianiem integracji europejskiej mówiąc o konieczności kreowania wspólnego europejskiego ładu pokojowego (niem. *gesamteuropäische Friedensordnung*)⁴. Argumenty rządu niemieckiego za rozszerzeniem wschodnim miały głównie charakter polityczny. Niemcom zależało przede wszystkim na promowaniu i rozprzestrzenianiu strefy bezpieczeństwa oraz stabilności na kontynencie. Uważały, że duże dysproporcje między sąsiadami są nie tylko realnym źródłem napięć w stosunkach europejskich i sąsiedzkich, ale także mogą wywołać falę migracyjną na teren zjednoczonych Niemiec oraz zwiększenie poziomu zorganizowanej przestępczości. Stąd też podkreślano, iż w interesie RFN leży eksport dobrobytu za wschodnią granicę. Pewną rolę we wsparciu *Osterweiterung* przez Niemcy odegrały także opinie dużej części byłych wschodnich niemieckich elit politycznych. Uważały one bowiem, że wszystkie kraje dawnego bloku wschodniego, które weszły na drogę demokracji powinny otrzymać pomoc oraz mają prawo stać się członkami Unii i partycypować w dobrobycie, jaki był udziałem Europy Zachodniej, tak jak stało się z NRD z chwilą przyłączenia do RFN⁵. Nie bez znaczenia było również wyrażane nieraz poczucie wdzięczności wobec społeczeństw wschodnich sąsiadów – Polaków, Wę-

³ Widzieli przy tym podobieństwo takiej postawy do postawy amerykańców wobec Niemców po zakończeniu II wojny światowej, kiedy to zgodnie z planem Marshalla Niemcy uzyskały pomoc finansową. Zob. B. Koszel, *Niemcy wobec transformacji w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej*, [w:] *Rola nowych Niemiec na arenie międzynarodowej*, red. Z. Mazur, Poznań 1996, s. 191–199. Zob. również: B. Koszel, *Niemcy – Polska – Unia Europejska: wspólne interesy i sprzeczności*, [w:] *Polacy – Niemcy sąsiedztwo z dystansu*, red. A. Wolff-Powęska, D. Bingen, Poznań 2004, s. 39.

⁴ Zob. U. Leimbacher, *Westeuropäische Integration und gesamteuropäische Kooperation*. [w:] „Aus Politik und Zeitgeschichte”, T. 45, 1991, s. 3–12. Po zjednoczeniu Niemiec nie można było dłużej mówić o *Ostpolitik* w tradycyjnym tego słowa znaczeniu. Bowiem, jak skomentował Dieter Bingen, „Polityka wschodnia jako «systemowa kombinacja polityki w stosunku do Związku Sowieckiego, NRD i pozostałej Europy Wschodniej» straciła swój przedmiot, spełniwszy swoje zadanie”. Zob. D. Bingen, *Polityka wschodnia*, [w:] *Polacy i Niemcy. Historia – kultura – polityka*, red. A. Lewaty, H. Orłowski, Poznań 2003, s. 608.

⁵ Zob. B. Koszel, *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999, s. 133–134.

grów i Czechosłowaków, które inspirując działalność opozycyjną doprowadziły do przemian w swoich krajach i w konsekwencji do upadku muru berlińskiego. Innym argumentem zwolenników *Osterweiterung* było również poczucie winy Niemiec wynikające z cierpień zadanych mieszkańcom Europy Środkowej przez III Rzeszę. Ponadto proces rozszerzenia oznaczał przesunięcie środka ciężkości Unii na wschód, z Francji do Niemiec, dzięki czemu RFN mogła uzyskać większe możliwości formułowania i realizacji swoich interesów. Podkreślano, że pomoc dla państw kandydujących w przyszłości może zaowocować ich przychylnością wobec planów i posunięć niemieckich. Pewną rolę, początkowo o mniejszym znaczeniu, a wraz z przemianami polityczno-ekonomicznymi coraz większą, odegrały również argumenty ekonomiczne. Polska, Czechy i Węgry stały się partnerami RFN w handlu zagranicznym. Zaczęto doceniać fakt, że *Osterweiterung* stanowi dla Unii otwarcie rynku kilkudziesięciu milionów konsumentów, a w dalszej perspektywie wzmocnienie gospodarczego potencjału UE i konkurencyjności na rynkach światowych. Jednocześnie zdawano sobie sprawę, że rozszerzenie wiąże się z pewnymi problemami związanymi z polityką strukturalną i Wspólną Polityką Rolną, jako że nowi członkowie mieli być przez dłuższy czas beneficjentami pomocy finansowej. Dość drażliwym tematem był problem wolnego przepływu osób, czyli siły roboczej, która rzekomo miała, jako tańsza, spowodować wzrost bezrobocia w RFN⁶.

Wspierające *Osterweiterung* stanowisko Niemiec przyczyniło się do zainicjowania rozmów na temat układów stowarzyszeniowych trzech państw ze Wspólnotami w miejsce zwartych w latach 1988–1989 umów o handlu i współpracy. Zamysł podjęcia negocjacji został zaakceptowany na szczycie Rady Europejskiej 28 kwietnia 1990 roku w Dublinie. Wtedy również podjęto decyzję, że rokowania zostaną zakończone, gdy zainteresowane państwa spełnią podstawowe kryteria charakteryzujące systemy demokratyczne i gospodarkę rynkową. Główne przeszkody, jakie wyłoniły się podczas rozmów ze Wspólnotami, wiązały się z obrotem tzw. „wrażliwymi produktami”, do których zaliczane były przede wszystkim płody rolne, węgiel, stal i artykuły tekstylne. Polska, jak i pozostałe kraje, domagała się włączenia do umów zasady asymetrii, oznaczającej szybsze otwieranie się rynku Wspólnot na towary polskie niż na produkty EWG. Ostatecznie po dwunastu miesiącach negocjacji, ujętych w osiem rund, 16 grudnia 1991 roku w Brukseli trzy państwa podpisały traktaty stowarzyszeniowe, które zostały nazwane Układami Europejskimi. W traktatach zakładano następujące cele: zainicjowanie dialogu politycznego, popieranie wzajemnego rozwoju handlu, pomoc techniczną i finansową dla trzech partnerów środkowoeuropejskich, stworzenie

⁶ Zob. M. M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji Europejskiej (1990–2002)*, Toruń 2004, s. 121–122.

ram dla integracji ze Wspólnotami oraz popieranie współpracy kulturalnej. Układy Europejskie przewidywały również zakres i tempo znoszenia barier w rozwoju wolnego rynku. Wprowadzono także zasadę asymetrii. Część handlowa Układów Europejskich zaczęła obowiązywać od 1 marca 1992 roku w postaci tzw. Umów Przejściowych, natomiast same traktaty stowarzyszeniowe Polski i Węgier weszły w życie dopiero 1 lutego 1994 roku, natomiast Czech i Słowacji w roku 1995. Republika Federalna ratyfikowała Układy Europejskie z Polską i pozostałymi krajami wyszehradzkimi 18 czerwca 1993 roku. Głosowanie w Bundestagu było formalnością, gdyż wszystkie partie poparły wniosek rządu⁷.

17 czerwca 1991 roku kanclerz Helmut Kohl i premier Jan K. Bielecki podpisali w Bonn „Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy”, który w artykule 8 nawiązywał do Układu Europejskiego i zapewniał pomoc Niemiec w przyłączeniu Polski do WE – „2. Wspólnoty Europejskie, ich państwa członkowskie oraz Rzeczypospolita Polska stwarzają przez zawarcie umowy o stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi a Rzeczpospolitą Polską podstawę dla politycznego i gospodarczego przyłączania Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnoty Europejskiej. Republika Federalna Niemiec będzie wspierać to przyłączanie w miarę sił i możliwości. 3. Republika Federalna Niemiec odnosi się pozytywnie do perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnoty Europejskiej, gdy tylko powstaną ku temu przesłanki”⁸.

Podpisanie Układów zbiegło się w czasie ze spotkaniem Rady Europejskiej (9–11 grudnia 1991 r.) w holenderskim Maastricht, na którym uzgodniono warunki Traktatu o Unii Europejskiej. Według Helmuta Kohla dokument ten wyznaczał fundamentalne kierunki przyszłości Europy i silnie wiązał państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej „w sposób uniemożliwiający powrót do dawnego nacjonalistycznego myślenia, wraz z jego negatywnymi konsekwencjami”. Jednocześnie kanclerz uznał go za „decydujący krok Wspólnoty”, dzięki któremu „jest teraz lepiej przygotowana do trudnych wyzwań przyszłości”. Jak podkreślił polityk przemieniony został w czyn „główny cel niemieckiej polityki wobec Europy”, a „Maastricht jest dowodem na to, iż zjednoczone Niemcy aktywnie dźwigają brzemień swej odpowiedzialności w Europie i dla Europy, (...) że jedność niemiecka i jedność europejska stanowią dwie strony tego samego

⁷ Zob. *Bundestag zgadza się na Polskę*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 19 VI 1993. Zob. również: *Kohl popiera*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 28 X 1993.

⁸ *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, Bonn, 17.06.1991, [w:] *Uregulowania traktatowe Polski w latach 1945–1998. Teksty wybranych dwustronnych umów politycznych zawartych przez Polskę z niektórymi krajami europejskimi*, (tekst i oprac.) R. Podgórzkańska, B. Szczepanik, Koszalin 1999, s. 135.

medalu”⁹. Oficjalne podpisanie traktatu przez ministrów spraw zagranicznych i finansów nastąpiło 7 lutego 1992 roku, wszedł on jednak w życie dopiero 1 listopada 1993 roku.

W tym okresie Niemcy starały się przekonać pozostałe 11 państw członkowskich o konieczności wyjścia naprzeciw państwom kandydującym, jednocześnie zachęcali Polskę i inne kraje do występowania z różnymi inicjatywami i postulatami w celu sprecyzowania przez WE warunków i kalendarza przyjęć. Dzięki tym staraniom, na szczycie w Edynburgu (11–12 grudnia 1992 r.) zaprezentowany został raport pt. „Ku bliższemu stowarzyszeniu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej”, gdzie niezwykle ogólnie poruszono temat pełnego członkostwa, ale upoważniono Komisję WE do wypracowania konkretnych form dialogu politycznego¹⁰. Jak zauważył Bogdan Koszel „Zaangażowaniu się RFN na rzecz bliższej integracji Polski ze WE nie sprzyjało przeciąganie się procesu ratyfikacji przez państwa członkowskie Unii żywotnego z punktu widzenia jej interesów traktatu z Maastricht. Trwały też intensywne prace nad stworzeniem od 1 stycznia 1993 roku wspólnego rynku wewnętrznego w obrębie WE nakreślonego w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 roku”¹¹. Ponadto, w początkach roku 1993 rozpoczęły się negocjacje w sprawie członkostwa z Austrią, Finlandią, Szwecją i Norwegią, które zepchnęły na plan dalszy rokowania z Polską i pozostałymi krajami kandydującymi. „Pojawiły się pierwsze trudności w realizacji zasady asymetrii i kontrowersje wokół eksportu produktów rolnych z państw tzw. Grupy Wyszehradzkiej. Pod pretekstem zaniżania cen (dumping), chorób i groźby infekcji (wojna pryszczycowa) dyskryminowano polski eksport żelazokrzemu, rur stalowych, a później nawozów sztucznych na rynki WE”¹².

Poważny wyraz gotowości przyjęcia państw Europy Środkowo-Wschodniej do grona państw Unii Europejskiej pojawił się podczas konferencji Rady Europejskiej w Kopenhadze. W przyjętych 22 czerwca 1993 roku ustaleniach znalazła się formuła, zakładająca, że kraje te będą mogły przystąpić do UE po spełnieniu kryteriów zwanych „kryteriami kopenhaskimi”, mianowicie:

- ugruntowaniu instytucji demokratycznych, państwa prawa, ochrony praw człowieka i mniejszości narodowych;
- stworzeniu gospodarki rynkowej zdolnej do funkcjonowania w ramach wspólnego rynku;

⁹ Tłum. własne, *Regierungserklärung des Bundeskanzlers Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 13. Dezember 1991 über die Ergebnisse des Europäischen Rates in Maastricht*, [w:] „Europa-Archiv”, część 3, 1992, s. D110.

¹⁰ Zob. B. Koszel, *Niemcy – Polska – Unia Europejska...*, op.cit., s. 40–41.

¹¹ Ibidem, s. 39.

¹² Ibidem, s. 39.

- gotowości i możliwości przyjęcia zobowiązań wynikających z przynależności do Unii, przyjęciu założeń Unii Gospodarczej i Walutowej oraz unii politycznej;
- zdolności administracji krajowej do przyjęcia prawa wspólnotowego¹³.

W podsumowującym spotkaniu oświadczeniu Helmut Kohl zapowiedział pogłębianie więzi Wspólnoty z państwami regionu, jak i przyznanie im pewnych udogodnień handlowych. Wyraził również wolę nawiązania bliskiego dialogu politycznego między stronami. Zapowiedziane działania miały pomóc owym państwom w przygotowaniu się do wstąpienia w struktury Unii¹⁴. Zgodnie z tymi założeniami po dymisji rządu Hanny Suchockiej i powołaniu koalicyjnego gabinetu SLD–PSL pod przewodnictwem Waldemara Pawłaka w wyniku wyborów do Sejmu we wrześniu, kanclerz Kohl pospieszył z gratulacjami. Dziękując byłej premier za owocną współpracę, w drugiej depeszy obiecał nowemu premierowi, że Niemcy popierać będą zbliżenie Polski do struktur WE i zarazem reformy gospodarcze i społeczne w Polsce¹⁵.

8 kwietnia 1994 roku Polska złożyła w Atenach formalny wniosek o członkostwo. Parę dni później przebywający w Bonn (14–15 kwietnia 1994 r.) premier W. Pawlak został nie tylko ciepło powitany przez przywódców rządowej koalicji CDU/CSU – FDP, ale z ust samego kanclerza usłyszał, że dla Republiki Federalnej stosunki z Polską mają „żywotne znaczenie” (niem. *existentiell wichtig*) oraz że Rzeczpospolita w każdej sytuacji może liczyć na poparcie Niemiec w dążeniu do zakotwiczenia się w strukturach Unii Europejskiej, gdyż „bez Polski nie ma Europy”¹⁶. Silnym akcentem na rzecz poparcia Polski było wystąpienie Kohla odnośnie celów i punktów ciężkości niemieckiego przewodnictwa Radzie UE z 16 czerwca przed Izbą Handlu Zagranicznego w Bonn, w którym wyraził przekonanie: „Nam Niemcom nie wolno się zadowolić [faktem – przyp. A. B.], że wschodnia granica Unii jest wschodnią granicą Niemiec. (...) jest dla nas podstawową sprawą, aby w późniejszym terminie takie kraje, jak Czechy, Słowacja, Polska i Węgry stały się członkami Unii”¹⁷. Na priorytetowość kwestii włączenia państw środkowoeuropejskich do Unii Europejskiej wskazywało

¹³ Zob. *Spotkanie Rady Europejskiej w Kopenhadze, 21–22.06.1993, 7. Stosunki z krajami Europy Środkowej i Wschodniej*, [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/6DEE979F78-F276D5C1256E75005607FE/\\$file/ME5301A.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/6DEE979F78-F276D5C1256E75005607FE/$file/ME5301A.pdf).

¹⁴ Zob. *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* z 8 VII 1993, s. 642.

¹⁵ Zob. *Kohl popiera*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 28 X 1993.

¹⁶ Zob. *Archiv der Gegenwart*, 1994, s. 38894–38895.

¹⁷ Tłum. własne, *Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik*, [w:] *Bulletin. Presse und Informationsamt der Bundesregierung* nr 61 z 24 VI 1994, s. 574.

ujęcie ich w punkcie drugim dokumentu „O celach i punktach ciężkości niemieckiego przewodnictwa”, zaraz za problemami zwalczania bezrobocia, recesji gospodarczej i utrzymania przywilejów socjalnych¹⁸.

1 lipca rozpoczęła się półroczna prezydencja niemiecka w Unii Europejskiej. Przed jej rozpoczęciem, minister spraw zagranicznych RP – Andrzej Olechowski – przedstawił niemieckiemu szefowi dyplomacji Klausowi Kinkelowi memorandum, w którym zawarł polskie oczekiwania. Polska postulowała większy dostęp do rynku Unii, również w najbardziej strzeżonym sektorze produktów rolnych, utworzenie systemów wczesnego ostrzegania, by można było polubownie załatwić sporne kwestie zanim rozpoczęte zostaną procedury antidumpingowe. Proponowano zawrzeć umowę weterynaryjną i fitosanitarną, by ujednoczyć normy – tak by nie doszło, jak kilkanaście miesięcy wcześniej, do blokowania importu polskiego bydła. W kwestiach politycznych domagano się realizacji postanowień szczytu kopenhaskiego w zakresie dialogu politycznego i udziału Polski w Konferencji Międzypaństwowej w 1996 roku, na której miały być przyjęte reformy instytucjonalne¹⁹.

Niecałe trzy tygodnie później podczas spotkania Rady Unii Europejskiej na szczelbu ministrów spraw zagranicznych w Brukseli (18 lipca) doszło do debaty nad strategią przygotowań akcesyjnych państw Europy Środkowej. Brytyjski unijny komisarz do spraw stosunków gospodarczych – Leon Brittan – zaprezentował projekt harmonizacji reguł konkurencji i państwowej pomocy dla przedsiębiorczości z przepisami UE. Projekt został poparty przez ministra spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii – Douglasa Hurda – oraz Niemiec – Klausea Kinkela. 4 października na forum Rady UE RFN przedstawiła propozycję, która zakładała udział w kolejnych spotkaniach Rady, w formie obserwatorów, ministrów spraw zagranicznych sześciu państw starających się o członkostwo – Polski, Węgier, Czech, Słowacji, Rumunii oraz Bułgarii. Jednocześnie szef *Auswärtiges Amt* wysunął projekt tzw. dialogu strukturalnego, który obejmowałby spotkania głów państw i szefów rządów Unii Europejskiej z ich odpowiednikami europejskimi, konsultacje szefów poszczególnych resortów oraz utworzenie wspólnych komitetów dla określonych dziedzin działalności. Postulaty te nie zostały entuzjastycznie przyjęte, szczególnie przez państwa forsujące współpracę śródziemnomorską, jednak częściowo zostały uwieńczone sukcesem. „Dwunastka” zgodziła się bowiem na udział szefów dyplomacji sześciu z owych

¹⁸ Zob. ibidem. Zob. również: K. Kinkel, *Deutschland in Europa. Zu den Zielen der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union*, [w:] „Europa-Archiv” nr 12/1994, s. 337–339; B. Koszel, *Państwa Europy Środkowo-Wschodniej w polityce zewnętrznej zjednoczonych Niemiec w latach 1990–2002*, [w:] *Zjednoczone Niemcy. Bilans przemian ekonomicznych, społecznych i politycznych (1990–2002)*, red. P. Kalka, J. Kiwerska, Poznań 2004, s. 326–327.

¹⁹ Zob. M. Alterman, *Ważne pół roku Niemców*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 1 VII 1994.

państw w obradach Rady. Pierwsze takie posiedzenie miało miejsce w Luksemburgu w dniach 28–29 października 1994 roku²⁰.

1 września 1994 roku opublikowany został „Dokument Schäuble-Lamersa” (niem. *das Schäuble-Lamers-Papier*). Nie nosił on wprawdzie oficjalnego charakteru rządowego, odzwierciedlał jednak poglądy rządzącej ówczesnie chadecji (twórcami dokumentu byli szef frakcji Wolfgang Schäuble i rzecznik CDU w sprawach polityki zagranicznej Karl Lamers). Dokument w punkcie piątym stanowił, że jednym z najważniejszych zadań Unii jest przyjęcie do jej grona Polski, Czech, Słowacji oraz Węgier, zaś ich członkostwo powinno nastąpić do roku 2000. Według dokumentu, w tym celu należało wspierać rozwój gospodarczy tych państw, poprzez m.in. konsekwentne wprowadzanie w życie umów stowarzyszeniowych w zakresie otwierania rynku, uzgadnianie polityki handlowej, wspieranie wolnego handlu i kooperacji, częściowe angażowanie tych państw we współpracę w ramach II oraz III filaru. Tezy dokumentu wywołały zróżnicowane reakcje. Helmut Kohl wyraził życzenie szybkiego przyjęcia państw regionu Europy Środkowej do Unii – podobnie jak parę miesięcy wcześniej podczas debaty w Bundestagu dotyczącej zadań niemieckiej prezydencji²¹. Natomiast przedstawiciele koalicyjnej FDP nie kryli wątpliwości, eksponując ekonomiczną słabość państw kandydujących. Z kolei opozycyjna SPD przestrzegała przed pośpiechem w działaniach na rzecz rozszerzenia. Po wyborach do Bundestagu z 16 października 1994 roku, które niewielką przewagą głosów wygrała dotychczasowa koalicja, Kohl zapowiedział kontynuację dotychczasowego kursu w kierunku *Osterweiterung*, szczególnie akcentując znaczenie Polski w procesie rozszerzenia Unii.

U schyłku niemieckiego przewodnictwa podczas szczytu w Essen (9–10 grudnia 1994 r.), przeforsowano niemieckie koncepcje zbliżenia z państwami kandydującymi. W deklaracji końcowej, czwarty z pięciu załączników – pt. „Strategia integracji stowarzyszonych państw Europy Środkowej i Wschodniej” – zawierał pięcioletni plan integracji z Unią Polski, Czech, Słowacji, Węgier, Rumunii i Bułgarii²². Stwierdzono w nim, że państwa te uczyniły znaczne postępy w zakresie zmian gospodarczych i politycznych, niezbędne jest jednak w celu

²⁰ Zob. M. M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy...*, op.cit., s. 128–129.

²¹ Zob. ibidem, s. 128.

²² Zob. *Europäischer Rat in Essen. Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 9. und 10. Dezember 1994. Schlußfolgerungen des Vorsitz*, [w:] *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* nr 118 z 19 XII 1994, s. 118. Zob. również: *Bericht des Bundeskanzlers über den Europäischen Rat in Essen vor dem Europäischen Parlament in Strasbourg*, [w:] *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* nr 119 z 20 XII 1994, s. 119; K. Grzybowska, *W drodze do Unii Europejskiej*, [w:] „Rzeczpospolita” z 9 XII 1994.

uzyskania pełnego członkostwa wprowadzanie dalszych reform²³. 14 grudnia Helmut Kohl złożył na forum parlamentu Europejskiego sprawozdanie ze spotkania. Nawiązując do *Osterweiterung* podkreślił znaczenie faktu, że doszło po raz pierwszy do spotkania szefów państw i rządów Unii z ich odpowiednikami z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Jednocześnie podkreślił, że państwa te poniosą główny ciężar reform umożliwiających ich zbliżenie do UE²⁴.

Od stycznia 1995 roku, pod przewodnictwem Francji, trwały prace Komisji Wspólnot Europejskich nad realizacją ustalonej w Essen strategii poszerzenia Unii. Jej kluczowym elementem miała być „Biała Księga”, którą Komisja ogłosiła 3 maja 1995 roku. Księga ograniczała się do ekonomicznych aspektów strategii akcesyjnej, niemniej jednak szczegółowo omawiała zasady integracji państw kandydackich z Jednolitym Rynkiem Europejskim. W dokumencie znalazły się zapisy o środkach legislacyjnych niezbędnych do funkcjonowania w ramach wspólnego rynku, roli struktur administracyjnych we wprowadzaniu odpowiednich przepisów prawnych oraz wskazówki na temat korzystania ze środków PHARE nakierowane na dostosowanie się do przepisów unijnych²⁵.

22 czerwca K. Kinkel podczas przemówienia w Bundestagu do najważniejszych zadań, obok problemu bezrobocia, reform strukturalnych oraz dokończenia Unii Gospodarczo-Walutowej zaliczył rozszerzenie. Minister spraw zagranicznych zaakcentował wszechstronne wspieranie przygotowań kandydatów do Unii, podkreślając ważną rolę, jaką odegrać w nich powinna „Biała Księga”. Podkreślił również potrzebę finansowej solidarności Europy w obliczu wschodniego rozszerzenia²⁶. Przed szczytem w Cannes (26–27 czerwca), na którym przyjęta została „Biała Księga”, głos zabrała również frakcja parlamentarna CDU/CSU. W opracowanym dokumencie, stwierdziła, że pierwsze państwa kandydujące – nie wymieniając ich z nazwy – powinny stać się członkami Unii Europejskiej w 2000 roku.

Głębokie zaangażowanie kanclerza na rzecz szybkiego przyjęcia Polski do UE ujawniło się w deklaracji złożonej w Sejmie przed Zgromadzeniem Narodowym w lipcu 1995 roku. Podczas drugiej oficjalnej wizyty w Polsce kanclerz

²³ Zob. *Bericht des Rates an den Europäischen Rat Essen über die Strategie zur Vorbereitung des Beitritts der assoziierten MOEL*, [w:] *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* nr 119 z 20 XII 1994, s. 1078–1083.

²⁴ Zob. *Bericht des Bundeskanzlers über den Europäischen Rat in Essen vor dem Europäischen Parlament in Strassburg*, [w:] *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* z 20 XII 1994, s. 1089–1091.

²⁵ Zob. J. Rowiński, *Biała Księga z Cannes o warunkach uczestnictwa w Jednolitym Rynku UE*, [w:] „Wspólnoty Europejskie” nr 10, 1997, s. 34.

²⁶ Zob. *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* nr 51 z 26 VI 1995, s. 458.

wyraził pragnienie by stała się ona członkiem UE już w 2000 roku²⁷. Było ono jednakże trudne do zrealizowania. Za postulatem w miarę szybkiego wprowadzenia przez RFN Polski do Unii kryły się wewnętrzne sprzeczności, których pokonanie najeżone było wieloma przeszkodami ponieważ:

- od 1 stycznia 1995 roku nowymi członkami UE stały się Szwecja, Finlandia i promowana przez RFN Austria, co w pierwszych miesiącach po akcesji silnie absorbowało uwagę Komisji Europejskiej;
- wzmożyły się naciski Paryża na pogłębienie integracji. Zmierzając do akceptacji idei poszerzenia UE na wschód, Niemcy siłą rzeczy musiały poczynić ustępstwa na rzecz Francji, dla której szybkie włączenie regionu środkowo-europejskiego do Unii nie było pierwszoplanowym zadaniem²⁸. W Bonn dobrze orientowano się, że uwzględnienie francuskiej presji na „pogłębienie” stworzy dodatkowe wyższe jakościowo progi i biurokratyczne zapory, które silnie utrudnią przyjmowanie nowych członków. Z drugiej strony, istniała świadomość, że zaniechanie reform wewnętrznych i procesu „pogłębienia” doprowadzić może do niebezpiecznego osłabienia spójności wewnętrznej Unii;
- Niemcy w swoich działaniach musiały, w określonym stopniu, uwzględnić też interesy Rosji, która jako ich pierwszoplanowy partner na wschodzie nie mogła liczyć nawet długofalowo na członkostwo w UE, zyskując tylko określone preferencje w ramach układu o partnerstwie i współpracy z UE podpisanego na wyspie Korfu 24 czerwca 1994 roku²⁹.

W związku z powyższym zaczęło przeważać przekonanie, że rozszerzenie powinno być poprzedzone gruntowną reformą instytucjonalną i finansową Unii Europejskiej, gdyż w przeciwnym razie, nie będzie ona mogła funkcjonować³⁰. Bonn oświadczyło, że zaaprobuje rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych

²⁷ Zob. *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* nr 61 z 24 VI 1994, s. 574. Zob. również: *Offizieller Besuch des Bundeskanzlers in der Republik Polen vom 6. bis 8. Juli 1995. Rede vor Sejm und Senat*, [w:] *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* nr 58 z 14 VII 1995, s. 569–572.

²⁸ Republika Federalna poparła żądania Francji, Włoch i Hiszpanii, aby Unia przeznaczyła większe środki na pomoc dla państw basenu Morza Śródziemnego, a tym samym przeciwdziałała nielegalnej migracji oraz rozprzestrzenianiu się terroryzmu.

²⁹ Zob. S. Schwarz, *Osteuropäische Unwägbarkeiten und westliche Strategie. Bonn und Paris vor neuen Dimensionen*, [w:] *Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog*, nr IV/1993, s. 294. Zob. również: E. Cziomer, *Stanowisko Niemiec wobec integracji Polski z Unią Europejską na tle współpracy polsko-niemieckiej w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] *Rola Niemiec w procesie integracji Polski z Europą*, red. J. Holzer, J. Fiszer, Warszawa 2001, s. 166; B. Koszel, *Rola Francji i Niemiec w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1989–2002)*, Poznań 2003.

³⁰ Zob. B. Koszel, *Państwa Europy Środkowo-Wschodniej...*, s. 327–328.

dopiero po zakończeniu planowanej na 1996 rok Konferencji Międzyrządowej – Maastricht II.

W Madrycie – 15–16 grudnia – zakładano, iż na pewno do negocjacji zasiądą najlepiej rozwinięte gospodarczo Malta i Cypr, nie sprecyzowano natomiast, na tym etapie, pozostałych kandydatów do rozmów. W trakcie szczytu kanclerz Helmut Kohl stwierdził, że Niemcy czują się „advokatem” trzech republik bałtyckich. Dodał ponadto, że bierze pod uwagę konieczność zwiększenia unijnych wydatków w związku z rozszerzeniem, jednak liczy na zmianę ich podziału po 1999 roku, a więc na zmniejszenie niemieckiej składki członkowskiej³¹. Przedstawiciele Niemiec stali jednocześnie na stanowisku, że ewentualne fiasko poważniejszej reformy w ramach Konferencji Międzyrządowej nie może zostać wykorzystane jako hamulec rozszerzenia.

W lipcu 1996 roku minister spraw zagranicznych Dariusz Rosati przekazał na ręce szefa delegacji Komisji Europejskiej w Warszawie – Rolfa Timansa – angielską wersję odpowiedzi na temat stanu polskiej gospodarki i realizacji strategii przedakcesyjnej. We wrześniu Polska otrzymała dodatkowy zestaw pytań do kwestionariusza KE³².

Na dzień przed rozpoczęciem szczytu w Dublinie (13–14 grudnia 1996 r.) kanclerz Kohl oświadczył, że nie można odkładać sprawy rozszerzenia wschodniego w nieskończoność pod pretekstem nierozwiązanych własnych problemów i oczekiwania na „polityczną szansę”³³. Podczas szczytu potwierdzono madryckie ustalenia w zakresie przyszłego powiększenia Unii Europejskiej³⁴.

Kolejnym znaczącym krokiem, który otworzył krajom kandydackim bliższą perspektywę członkostwa w Unii, był szczyt Rady Europejskiej w Amsterdamie 16–17 czerwca 1997 roku. Jego rezultatem było uzgodnienie traktatu, który modyfikował Traktat o Unii Europejskiej. Dokument, zgodnie z listą unijnych priorytetów, obejmował zagadnienia dotyczące zwalczania bezrobocia, ścisłej kooperacji w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, współpracy wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz reform instytucjonalnych. Podczas spotkania w Amsterdamie szefowie „Piętnastki” ustalili, że pierwszych sześć państw kandydujących do Unii (oraz Cypr) będą mogły zacząć rozmowy po sześciu miesiącach od jego podpisania. Kanclerz Kohl uznał rezultaty obrad

³¹ Zob. *Erweiterung der Europäischen Union gewinnt klare Konturen*, [w:] „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 18 XII 1995.

³² B. Jackiewicz, *Procedura osiągnięcia przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej*, Informacja nr 677, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-677.htm>.

³³ Zob. *Archiv der Gegenwart* z 14 XII 1996, s. 41650.

³⁴ Zob. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates am 13. und 14. Dezember 1996*, [w:] „Blätter für deutsche und internationale Politik” nr 3, 1997, s. 95.

Rady Europejskiej za znaczący postęp, stwierdzając, że Polska, Czechy i Węgry otrzymały od Unii znaczący sygnał (niem. *ein Signal von hohem Wert*)³⁵. Decyzja ta nie przesądzała jednak, że wszystkie kraje kandydujące równocześnie zainicjują negocjacje. W połowie 1997 roku rozpoczęły się dyplomatyczne zmagania to, które z państw kandydackich do nich przystąpi.

16 lipca w Parlamencie Europejskim w Strasburgu Jacques Santer – przewodniczący Komisji Europejskiej – przedstawił Opinię (*Avis*) na temat wniosku o członkostwo państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski. W tym samym czasie Komisja ogłosiła również projekt „Agendy 2000”³⁶, dokumentu zawierającego m.in. dalsze szczegóły zbliżenia z krajami kandydującymi. „Agenda 2000” stała się katalizatorem debaty na temat grupy państw, które powinny znaleźć się na liście negocjacyjnej. Komisja Europejska wysunęła postulat rozpoczęcia negocjacji z Polską, Czechami, Węgrami, Estonią, Słowenią i Cyprzem, zaś Parlament Europejski opowiedział się za rozpoczęciem negocjacji z wszystkimi oczekującymi – zwłaszcza, pod naciskiem państw skandynawskich, z Litwą i Łotwą³⁷. Nowym elementem współpracy miało być tzw. partnerstwo dla członkostwa, zawierające najistotniejsze zobowiązania kraju kandydackiego. Z drugiej strony, państwa kandydujące miały otrzymać większe środki finansowe w ramach pomocy przedakcesyjnej, które znacznie poszerzałyby dotychczasową pomoc w ramach PHARE o nowe zasoby przeznaczone na sektor rolny i politykę strukturalną. Kolejnym mechanizmem zacieśnienia więzów Unii z państwami kandydującymi miała być tzw. stała konferencja europejska, której ustanowienie proponował w 1996 roku szef francuskiej dyplomacji Herve de Charette, i której celem było działanie w obrębie II i III filaru. Jej uczestnikami mieli być wszyscy kandydaci, włącznie z Turcją. Generalnie ścierały się dwie koncepcje. Pierwsza z nich – tzw. „model linii startowej” – przewidywała równoczesne rozpoczęcie rozmów ze wszystkimi kandydatami, druga natomiast – „model zróżnicowanego podejścia” – opowiadała się za uzależnieniem startu rokowań od postępów danego państwa w wypełnianiu kryteriów akcesyjnych.

Rząd niemiecki, który w latach wcześniejszych przychylił się raczej do pierwszego z modeli, lansując pomysł negocjacji grupowych i rozszerzenia „z wielkim hałasem”, w drugiej połowie 1997 roku zdawał się odchodzić od tych pomysłów i optować za wypośredkowaniem obu rozwiązań. RFN zaczęła eks-

³⁵ Zob. *Kohl lobt den Vertrag von Amsterdam als „solide Grundlage”*, [w:] „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 19 VI 1997.

³⁶ Zob. *Dokumenty, Agenda 2000*, <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/europap.pl?grupa=5&ID=48>. Zob. także: P. Kalka, J. Kiwerska, *Niemcy we Wspólnotach Europejskich/Unii Europejskiej*, [w:] *Zjednoczone Niemcy. Bilans przemian ekonomicznych, społecznych i politycznych (1990–2002)*, red. P. Kalka, J. Kiwerska, Poznań 2004, s. 291–294.

³⁷ Zob. B. Koszel, *Państwa Europy Środkowo-Wschodniej...*, s. 329.

ponować zasadę „zróznicowania bez dyskryminacji”. Jej istota sprowadzała się do wyłonienia kilku państw, bardziej zaawansowanych w działaniach przedakcesyjnych, które stanowiłyby pierwszą grupę negocjacyjną. Jednocześnie rząd nie chciał stwarzać wrażenia zamykania pozostałym kandydatom drzwi do Unii Europejskiej i opowiadał się za włączeniem ich do strategii akcesyjnej. Ta ostrożniejsza niewątpliwie postawa gabinetu Kohla była rezultatem rosnących obaw o koszty rozszerzenia Unii, która mogłaby nie udźwignąć finansowego brzemienia tego procesu w przypadku jednoczesnego przyjęcia wszystkich kandydatów. Politycy koalicji mieli podstawy sądzić, że Niemcy jako główny płatnik Unii zostaną w największym stopniu obciążone tymi kosztami. Nie ulegało wątpliwości, że w kalkulacjach niemieckich priorytetowo traktowana była Polska³⁸. Potwierdzała to decyzja kanclerza, który, co prawda, zgodził się w przyszłości rozciągnąć niemiecką rolę adwokata na wszystkie państwa bałtyckie, ale zastrzegł, że zablokuje przystąpienie do Unii Europejskiej innych krajów z Europy Środkowej, jeśli w pierwszej grupie nie znajdzie się Polska. Roszczenie to postawiło Kohla w dość niezręcznej sytuacji, jako że, podobnie jak Wielka Brytania, zabiegał w tym czasie o zmniejszenie wkładu członkowskiego RFN do budżetu Unii³⁹.

21 września w Polsce odbyły się wybory parlamentarne. Skonstruowany po nich kierowany przez Jerzego Buzka rząd AWS–Unii Wolności tworzyły ugrupowania zarówno zwolenników bardzo ścisłej kooperacji z Niemcami, jak i jej przeciwników, demonstrujących silne antyniemieckie fobie i uprzedzenia. Mimo tej rozbieżności opinii Polska nie zamierzała porzucić orientacji na bliską współpracę z Niemcami w procesie poszerzenia UE na wschód, co potwierdzone zostało przez nowego ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka podczas pobytu w Bonn 19 listopada 1997 roku i w jego *exposé* w Sejmie z 5 marca 1998 roku. Za podstawowe zadanie w 1998 roku w stosunkach z Niemcami minister uznał utrzymanie dotychczasowego poparcia Republiki Federalnej dla starań Polski o członkostwo w Unii Europejskiej, czemu służyć miały konsultacje z udziałem prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, premiera Jerzego Buzka i kanclerza Helmuta Kohla oraz także ministrów spraw zagranicznych, wewnętrznych, obrony narodowej i finansów obu krajów⁴⁰.

³⁸ Zob. M. M. Kosman, op.cit., s. 133–134. Zob. również: B. Koszel, *Mitteleuropa rediviva?...*, s. 146–149.

³⁹ Zob. B. Koszel, *Państwa Europy Środkowo-Wschodniej...*, s. 329. Zob. również: D. Zagrodzka, B. Węglarczyk, *Twarda wola Kohla*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 21 X 1997; B. Węglarczyk, *Czy Niemcy znów zapłacą?*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 23 X 1997.

⁴⁰ Zob. *Sejmowe exposé ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Geremka na temat podstawowych kierunków polityki zagranicznej Polski w 1998 r.*, Warszawa, 5.03.1998, <http://www.zbiordokumentow.pl/1998/1/1.html>.

Ostateczne decyzje w sprawie kolejności na liście państw oczekujących na zaproszenie do członkostwa zapadły na spotkaniu szefów rządów i państw Unii Europejskiej w Luksemburgu w dniach 12–13 grudnia 1997 roku. Zwyciężyła opcja zróżnicowanego tempa negocjacji, i mimo sprzeciwu Turcji, postanowiono rozpocząć oficjalne negocjacje z Polską, Czechami, Węgrami, Słowenią, Estonią i Cyprzem na wiosnę w trakcie spotkania ministrów spraw zagranicznych piętnastu państw członkowskich Unii Europejskiej, dziesięciu krajów Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo oraz Cypru. Pozostali kandydaci – Litwa, Łotwa, Bułgaria, Rumunia i Słowacja, oprócz Malty – mieli rozpocząć negocjacje w terminie późniejszym. Podjęto decyzję, że: „13. Wzmocniona strategia przedakcesyjna ma umożliwić wszystkim krajom Europy Środkowej i Wschodniej ubiegającym się o członkostwo przystąpienie w przyszłości do Unii Europejskiej, co jednocześnie jest związane z maksymalnym ich dostosowaniem do *acquis communautaire* – jeszcze przed uzyskaniem pełnoprawnego członkostwa. Jeśli chodzi o Układy Europejskie, które stanowią podstawę stosunków Unii z tymi państwami, strategia skupi się na partnerstwie na rzecz członkostwa oraz na nasilonej pomocy w okresie przedczłonkowskim. Będzie jej towarzyszyła indywidualna analiza dostosowania do *acquis* w każdym z krajów ubiegających się o członkostwo”⁴¹. Co więcej, uznano, że: „26. Decyzja o podjęciu negocjacji nie musi oznaczać, iż ze wszystkimi państwami kandydującymi zostaną one zakończone w tym samym czasie. Pomyślnie sfinalizowanie negocjacji, a następnie przystąpienie do Unii będą uzależnione zarówno od stopnia, w jakim dane państwo spełnia kryteria kopenhaskie, jak i od zdolności Unii do «absorpcji» nowych członków”⁴². Począwszy od końca 1998 roku Komisja miała składać Radzie UE regularne sprawozdania na temat postępów osiągniętych w spełnianiu kryteriów kopenhaskich, a w szczególności wdrażania *acquis communautaire*. Raporty zawierać miały zalecenia dotyczące rozpoczęcia dwustronnych Konferencji Międzyrządowych. Ponadto Rada Europejska uznała za priorytetowe przygotowanie Unii na przyjęcie nowych członków – „3. Należy wzmocnić instytucje europejskie i usprawnić ich działanie. Jest to niezbędny warunek rozszerzenia Unii, ustalony podczas szczytu w Amsterdamie”⁴³.

31 marca 1998 roku nastąpiło oficjalne otwarcie w Brukseli negocjacji akcesyjnych między UE a sześcioma państwami, które uznano za gotowe do rozpoczęcia negocjacji. 3 dni później rozpoczął się pierwszy etap negocjacji,

⁴¹ Spotkanie Rady Europejskiej w Luksemburgu 12–13.12.1997, Wnioski Prezydencji, Proces przystąpienia do Unii Europejskiej i negocjacje, [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/F0E78B785D8F134DC1256E750055FBFB/\\$file/ME5315A.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/F0E78B785D8F134DC1256E750055FBFB/$file/ME5315A.pdf).

⁴² Ibidem, c. *Opinie Komisji i negocjacje akcesyjne*.

⁴³ Ibidem.

dotyczący tzw. *screeningu*, czyli przeglądu i porównania prawa krajowego jedenastu państw kandydujących do członkostwa z prawem unijnym.

Ostatni etap rokowań o członkostwo Polski w Unii zbiegł się z wystąpieniami przewodniczącej Związku Wypędzonych (niem. *der Bund der Vertrieben* – BdV) Eriki Steinbach, która próbowała powiązać uzależnienie niemieckiego poparcia dla aspiracji państw środkowoeuropejskich od spełnienia postulatów BdV tzn. odszkodowań dla przesiedlonych po wojnie Niemców i ich prawa do stron rodzinnych⁴⁴ oraz z wyborami parlamentarnymi w RFN rozpisаныmi na wrzesień. Włączenie się do dyskusji parlamentów obu krajów i tzw. „apel berliński” Związku podgrzały nastroje, zwłaszcza w Polsce⁴⁵ i miało wpływ na usztywnienie polskich negocjacji z Unią Europejską w tak newralgicznych obszarach, jak zakup ziemi przez cudzoziemców, swobodny przepływ siły roboczej czy kwestie rolne.

Typowani na zwycięzców socjaldemokraci i Zieloni w kampanii wyborczej dość wstrzemięźliwie wypowiadali się w kwestiach polityki zagranicznej. Ówczesną koncepcję integracyjną SPD, opartą o tezy sformułowane w programie SPD uchwalonym na zjeździe partii w Lipsku w 1998 roku oraz różne wypowiedzi i opinie polityków socjaldemokratycznych z roku 1997, można streścić w następujących punktach: 1. SPD opowiadała się za reformą instytucji unijnych, aby zabezpieczyć ich dobre funkcjonowanie po rozszerzeniu UE; 2. Partia opowiadała się za ideą „Stanów Zjednoczonych Europy” budowanych według wzorca państwa prawa z regulowanymi minimalnymi standardami, ze strukturą federalną⁴⁶; 3. SPD była za odrzuceniem „modelu zróżnicowanego podejścia”, gdyż zagrażał on równości państw i był sprzeczny z zasadą solidarności; 4. Opowiadała się za reformą Wspólnej Polityki Rolnej w kierunku zmniejszenia jej kosztów (dla odciążenia płatnika netto: RFN) i przeznaczenia części środków na cele zwiększenia zatrudnienia; 5. SPD wspierała proces rozszerzenia UE na wschód i południe Europy, ale warunkowała proces koniecznością zachowania praw człowieka, funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej i istnienia zdolności do wytrzymania presji konkurencyjnej z obszaru UE w krajach kandydujących⁴⁷. SPD formułowała także inne zastrzeżenia wobec

⁴⁴ Zob. *Rechte für die Heimatvertriebenen*, [w:] „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 30 V 1998.

⁴⁵ Zob. Tekst apelu berlińskiego, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 19–20 IX 1998. Zob. również: *Oświadczenie Sejmu w sprawie rezolucji Bundestagu*, [w:] „Rzeczpospolita” z 4 VII 1998; K. Bachmann, *Kiedy rozum śpi, budzą się upiory. Kiedy rozum milczy, też. Rozwiązywanie otwartych kwestii dwustronnych*, [w:] „Rzeczpospolita” z 23 VII 1998; R. Hoffman, *Nieprzyjemny zgrzyt*, [w:] „Trybuna” z 9 VII 1998; J. Szabata, *Harcownicy?*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 19–20 IX 1998; A. Wolff-Powęska, *Przemilczenia i nieprawdy*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 19–20 IX 1998.

⁴⁶ Zob. J. Olszyński, *Niemieckie koncepcje integracji Europy*, [w:] *Polska–Niemcy a rozszerzenie Unii Europejskiej*, red. W. Małachowski, Warszawa 2004, s. 100.

⁴⁷ Zob. *ibidem*, s. 99.

EU–Osterweiterung, jak: państwa Europy Środkowo-Wschodniej muszą wypełnić bezwarunkowo kryteria uczestnictwa w Unii (kryteria kopenhaskie). Rząd RFN musi odgrywać aktywną rolę przy ustalaniu wspólnej linii postępowania państw kandydujących. Powinien równocześnie koordynować narodowe i regionalne interesy państw członkowskich Unii, aby poszerzenie zakończyło się sukcesem⁴⁸. Przyszły kanclerz, Gerhard Schröder, skonkretyzował socjaldemokratyczne podejście do kwestii integracji europejskiej prowadząc kampanię wyborczą i przygotowując się do przejścia władzy. Jak oświadczył Schröder „W następnych latach chodzi już nie o nowe wielkie wizje, lecz o urzeczywistnienie wizji. Polityka europejska będzie musiała stać się głównie polityką finansową i gospodarczą. Potrzebujemy obecnie paradygmatyków, to są właściwi wizjonerzy następnych lat”⁴⁹. W tym samym duchu Schröder uznał prymat spraw gospodarki, konkurencyjności, miejsca Europy w gospodarce światowej nad sprawami polityki, przyszłości i porządku pokojowego. Według Schrödera, niemiecka „polityka europejska (po Kohlu) będzie nie mniej zaangażowana, ale bardziej trzeźwa”, ponadto „będzie ona uwolniona od obciążeń historycznych i pewna siebie”, „a w razie potrzeby – będzie brutalnie reprezentować niemieckie interesy”⁵⁰. Kandydat na kanclerza postrzegany był w Warszawie i Brukseli raczej jako eurosceptyk. Obawiano się, że w wypadku wygranej SPD, polityka wewnętrzna całkowicie zdominuje aktywność rządu RFN, kosztem działań na rzecz budowy zjednoczonej Europy. Pojawienie się „interesów niemieckich” w wystąpieniach polityków socjaldemokracji podzieliło polską opinię publiczną. Obaw, co do niekorzystnej zmiany polityki niemieckiej wobec Polski nie żywił natomiast prezydent A. Kwaśniewski⁵¹.

Znacznie młodsza niż CDU czy SDP partia *Bündnis’90/Die Grünen* także miała swój wkład w kształtowanie niemieckich koncepcji integracji Europy. Minister spraw zagranicznych – Joschka Fischer – w roku 2000 w swym progra-

⁴⁸ Zob. *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Winfried Mantel, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Hans-Werner Bertl, und der Fraktion der SPD „Osterweiterung der Europäischen Union”, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/7293, 20.03.1997.*

⁴⁹ Cyt. za: M. G. Hüttmann, Ch. Roth, *Europapolitische Leitbilder der SPD – sozialer Rechtsstaat und Politikmanagement als neue Vision?*, [w:] „*Prospekte. Zeitschrift für politische Ideen, Positionen, Konzepte*”, Tybinga/Brema, nr 3/1998, s. 1.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 19.

⁵¹ Zob. *Keine Wende, aber andere Akzente für EU. SPD: Neues für Beschäftigung, Agrar, Kultur*, [w:] „*Die Welt*” z 30 IX 1998. Zob. także: E. Stadtmüller, *Niemcy w polityce i opinii polskiej w perspektywie integracji europejskiej*, [w:] *Polacy–Niemcy sąsiedztwo z dystansu*, red. A. Wolf-Powęska, D. Bingen, Poznań 2004, s. 83–84; *Nie boję się SPD*, A. Rubinowicz (oprac.), [w:] „*Gazeta Wyborcza*” z 2 XI 1998; *Nowy kryzys iracki*, [w:] „*Gazeta Wyborcza*” z 2 XI 1998; *Święta wojna*, [w:] „*Gazeta Wyborcza*” z 2 XI 1998.

mie zasadniczym pod tytułem „Przyszłość jest zielona” poświęcił wiele uwagi miejsca „zielonej” polityce zagranicznej i europejskiej⁵². Partia Zielonych opowiadała się za procesem integracji europejskiej, ale jednocześnie koniecznością równoczesnego jej pogłębienia i poszerzenia. W wyobrażeniach *Bündnis'90/die Grünen* Zjednoczona Europa miała być demokratyczna i zapewniać trwałość rozwoju, solidarność oraz sprawiedliwą i, co znamienne dla owej partii, ekologiczną politykę. Według Zielonych, Unia Europejska była mieszanką elementów państwa federalnego (niem. *Bundesstaat*) i związku państw (niem. *Staatenbündnis*). Nie była przy tym najważniejsza formuła prawna tego statusu, lecz osiągnięcie stanu, w którym Unia Europejska będzie stanowiła unię obywateli i unię państw⁵³.

Objęcie rządów w RFN przez koalicję SPD-*Bündnis'90/Die Grünen* spowodowało, że w europejskiej polityce Niemiec zaczął dominować pragmatyzm i akcentowanie narodowych interesów Republiki Federalnej, ale nie przełożyło się to na zasadniczą zmianę w kwestii otwarcia UE na wschód. W wypowiedziach nowego kanclerza na temat poszerzenia Unii Europejskiej często przewijało się określenie *Realpolitik*, które w Polsce odczytywane było jako zapowiedź osłabienia niemieckiego poparcia dla aspiracji państw kandydujących do Unii i utratę szczególnie dotąd eksponowanego przez kanclerza Kohla miejsca Polski w grupie państw ubiegających się o członkostwo⁵⁴. Ale z drugiej strony, zachowania kanclerza na scenie politycznej nie dawały podstaw do głębszych obaw, że dotychczasowa linia polityczna wobec Polski ulegnie modyfikacji lub reorientacji⁵⁵. Zarówno w umowie koalicyjnej z Zielonymi z 20 października 1998 roku, *exposé* rządowym wygłoszonym w Bundestagu 10 listopada⁵⁶ i późniejszym dokumencie z 25 listopada o celach i punktach ciężkości niemieckiego przewodnictwa w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 1999 roku

⁵² *Die Zukunft ist grün. Grundsatzprogramm von Bündnis'90/Die Grünen*, Berlin 2000. Program dostępny również na stronie: http://www.gruene.de/cms/files/dokbin/68/68425.grundsatzprogramm_die_zukunft_ist_gruen.pdf.

⁵³ Ibidem. Zob. również: *Eine grüne Vision für ein integriertes Europa. Papier europäischer Grüner: Ein neuer Impuls für die EU nach dem Scheitern von Nizza*, 18.12.2001, <http://www.heide-ruehle.de/heide//fe/doc/107>.

⁵⁴ Zob. *Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik* nr 1/1999: *Vier Monate rot-grüne Außenpolitik*, red. H. W. Maull, W. Neßhöver, Ch. Stahl, Trier 1999.

⁵⁵ Między wrześniem 1999 roku a czerwcem 2002 roku kanclerz Schröder sześciokrotnie odwiedził Polskę, co nie zdarzyło się za czasów Kohla.

⁵⁶ W *exposé* kanclerz zaakcentował, że Niemcy będą w sposób partnerski integrować Polskę i Węgry z UE, gdyż nigdy nie zapomną ich wkładu w zjednoczenie Niemiec. W odniesieniu do Polski dodał, że Niemcy poczuwają się wobec niej do „szczególnej odpowiedzialności”. Zob. *Regierungserklärung Schröders im Bundestag*, [w:] *Archiv der Gegenwart* 1998, s. 43171–43188.

kanclerz deklarował poparcie dla rozszerzenia, choć za najważniejsze zadanie nowego rządu uznał reformę instytucji UE, polityki rolnej i finansowej⁵⁷.

Niemcy, jak i pozostałe państwa członkowskie, świadome były, że rozszerzenie Unii Europejskiej będzie wiązało się ze sporymi kosztami. Pierwsza runda rozmów o finansowanie tego procesu rozegrała się na szczycie Rady Europejskiej w Wiedniu (11–12 grudzień 1998 r.)⁵⁸. Przywódcy ośmiu państw Unii Europejskiej, w tym Niemiec, Austrii, Francji i Wielkiej Brytanii, opowiedzieli się wówczas za zamrożeniem budżetu UE w latach 2000–2006 na poziomie 85 miliardów euro. Zagrożona w ten sposób została m.in. obiecana przez Komisję Europejską pomoc w wysokości 25 miliardów euro dla krajów kandydujących. Kanclerz G. Schröder wykazał nieustępliwą postawę i zapowiedział, iż nie będzie można liczyć, iż jego rząd zwiększy swoją składkę do budżetu Unii na sfinansowanie procesu poszerzenia. RFN wpłacała o 22,5 miliardów marek więcej do wspólnej kasy UE niż z niej otrzymywała (60% całości wpłat netto). Stanowisko Schrödera poparły inne kraje dopłacające do budżetu UE – Holandia, Szwecja, Austria i Wielka Brytania. Niemiecki kanclerz zapowiedział także, że do sfinansowania poszerzenia Unii Europejskiej muszą przyczynić się w równym stopniu wszystkie kraje „Piętnastki”⁵⁹.

W trakcie prezydencji niemieckiej na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Berlinie⁶⁰ (24–26 marzec 1999 r.) Schröderowi nie powiodła się próba zmniejszenia niemieckich obciążeń na rzecz budżetu Unii, wskutek oporu Francji poniósł też porażkę na odcinku radykalnego zreformowania Wspólnej Polityki Rolnej⁶¹. Choć w Polsce dążenie do redukcji składki niemieckiej budziło niepokój, gdyż stawiało pod znakiem zapytania wielkość unijnej pomocy na proces rozszerzenia, w ocenie rządu koalicji AWS–Unia

⁵⁷ Zob. G. Schröder, *Prioritäten des deutschen Vorsitzes*, [w:] *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* nr 5 z 25 I 1999; A. Rubinowicz, *Bez terminów, ale jak najszybciej*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 12 XI 1998.

⁵⁸ Zob. *Posiedzenie Rady Europejskiej w Wiedniu, 11–12.12.1998, Wnioski Prezydencji, IV Agenda 2000 i V Poszerzenie Unii Europejskiej*, [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/1DD76ADB9BA56269C1256E750056082E/\\$file/ME5320A.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/1DD76ADB9BA56269C1256E750056082E/$file/ME5320A.pdf).

⁵⁹ Zob. *Archiv der Gegenwart*, 1998, s. 43221. Zob. również: Ł. Szymczyk, *Spotkanie Rady Europejskiej w Wiedniu – podsumowanie prezydencji austriackiej*, [w:] „Wspólnoty Europejskie” nr 1/1999.

⁶⁰ *Spotkanie Rady Europejskiej w Berlinie, 24–25.03.1999, Wnioski Prezydencji*, [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/FC4EA3167F2C8ABCC1256E75005600DE/\\$file/ME5322A.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/FC4EA3167F2C8ABCC1256E75005600DE/$file/ME5322A.pdf).

⁶¹ Zob. Ch. Lequesne, F. De la Serre, *Frankreich*, [w:] *Jahrbuch der Europäischen Integration*, red. W. Weidenfeld, W. Wessels, Bonn 1999, s. 347.

Wolności przewodnictwo niemieckie wypadło pozytywnie⁶². Biorąc pod uwagę początkowe wstrzeźliwe wypowiedzi kanclerza Schrödera na temat terminu przyjęcia Polski do UE, dostrzeżono korzystną ewolucję w jego polityce. Doceniono zaangażowanie kanclerza na rzecz przyjęcia „Agendy 2000”, po chlebnie też wypowiedziano się o działalności ministra J. Fischera⁶³.

W związku z przyjęciem przez UE „Agendy 2000” we wrześniu 1999 roku odbyły się dodatkowe sesje przeglądowe poświęcone rolnictwu i polityce regionalnej. Temu etapowi negocjacji towarzyszyła generalnie pozytywna opinia Komisji Europejskiej odnośnie poziomu przygotowania polskiej administracji do procesu integracji. Spośród ogólnej liczby trzydziestu obszarów negocjacyjnych Polska przedstawiła dwadzieścia trzy stanowiska. Piętnaście z nich zostało otwartych do negocjacji, z tego w siedmiu przypadkach negocjacje zakończono. Do końca listopada Polska przedstawiła pozostałe stanowiska negocjacyjne, w tym w tak kluczowych dziedzinach, jak: rolnictwo, ochrona środowiska oraz polityka regionalna i koordynacja instrumentów polityki strukturalnej. Premier Jerzy Buzek oraz rząd uważał, że pod koniec 2000 roku lub na początku 2001 roku możliwe będzie zamknięcie negocjacji, po którym nastąpić miał okres ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego przez Polskę oraz przez parlamenty wszystkich państw członkowskich UE i Parlament Europejski⁶⁴.

W grudniu na szczycie „Piętnastki” w Helsinkach⁶⁵ zapadła decyzja o poszerzeniu listy państw kandydujących o kolejne sześć państw (tzw. grupę helińską, w której skład wchodziły: Litwa, Łotwa, Słowacja, Bułgaria, Rumunia, Malta) oraz Turcję. Nowy komisarz ds. poszerzenia Günter Verheugen, skomentował brak postępu w kwestii wyznaczenia terminu poszerzenia, jako obawę przed rozpętanem dyskusji na ten temat i tym samym przed trudnościami w przyjęciu daleko ważniejszej dla krajów kandydujących „Agendy 2000”⁶⁶.

Od połowy 2000 roku prezydencję w Unii Europejskiej sprawowała Francja, która ukierunkowana była na przygotowanie Unii do działania w posze-

⁶² Tygodnik „Der Spiegel” krytycznie podsumował przewodnictwo niemieckie. Zob. D. Koch, S. Schreiber, *Viele Ideen, aber kein Konzept*, [w:] „Der Spiegel” z 31 V 1999.

⁶³ Zob. wywiad premiera J. Buzka dla tygodnika „Focus” z 8 XI 1999.

⁶⁴ Według Buzka „Ten kalendarz wskazuje, że możliwe i realne jest dotrzymanie przez nas terminu planowanego wejścia Polski do Unii Europejskiej, czyli 1 stycznia 2003 roku”. Zob. „Integracja Polski z Unią Europejską” – wystąpienie premiera Rzeczypospolitej Polskiej Jerzego Buzka w Sejmie, Warszawa, 08.09.1999, <http://www.zbiordokumentow.pl/1999/3/1.html>.

⁶⁵ Zob. *Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach, 10–11.12.1999, I. Przygotowania do rozszerzenia Unii Europejskiej*, [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/A7DE4AC97-BACFB35C1256E7500560B1C/\\$file/ME5327A.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/A7DE4AC97-BACFB35C1256E7500560B1C/$file/ME5327A.pdf).

⁶⁶ Zob. G. Verheugen, *Deutschland und die EU-Ratpräsidentschaft: Erwartungen und Realitäten*, [w:] „Integration” nr 1/1999, s. 6.

rzonym składzie. Deklaracje prezydenta Chiraca jednoznacznie wskazywały, iż rozszerzenie nastąpić może dopiero po uelastycznieniu unijnych struktur instytucjonalnych i decyzyjnych.

6 grudnia kanclerz Schröder złożył wizytę w Warszawie z okazji trzydziestej rocznicy podpisania Układu o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków. W przemówieniu w Sejmie trzykrotnie złożył zapewnienie, że Niemcy uczynią wszystko, co w ich mocy, aby Polska i inne państwa tego regionu Europy stały się jak najszybciej członkami Unii Europejskiej⁶⁷. Już dzień później miał okazję dowieść prawdziwości swych słów.

Wieńczący przewodnictwo Francji szczyt Rady Europejskiej w Nicei (7–11 grudnia 2000 r.) doprowadził do przyjęcia nowych ustaleń w kwestii nowych kompetencji Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i podziału głosów w Radzie Unii Europejskiej⁶⁸. Podczas spotkania Francja nie zgodziła się, aby Niemcy jako najludniejsze państwo Unii posiadały najwięcej głosów w Radzie UE. Zabiegi Francji przyczyniły się do tego, że cztery największe kraje Unii – Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy – otrzymały po 29 głosów, co można było uznać za dyskryminację RFN. Jednocześnie zaproponowała przyznanie Polsce mniejszej liczby głosów, aniżeli liczącej tyle samo ludności Hiszpanii. Niekorzystny dla Polski podział głosów w RUE spowodował energiczną reakcję rządu w Warszawie i prośbę o interwencję m.in. rządu niemieckiego. Po wielogodzinnych debatach wypracowano nowy dokument przyznający Polsce taką samą liczbę głosów jak Hiszpania (27). Odczytano to jako zwycięstwo kanclerza G. Schrödera, który miał zapewnić premiera Jerzego Buzka, że propozycja francuska „nie znajdzie się na stole negocjacyjnym”^{69 70}.

⁶⁷ *Wystąpienie kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera przed obiema Izbami polskiego Parlamentu z okazji 30 rocznicy podpisania niemiecko-polskiego Układu o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków, Warszawa 06.12.2000*, <http://www.zbiordokumentow.pl/2000/4/4.html>. Zob. również: P. Jendroszczyk, *Apel kanclerza do Unii*, [w:] „Rzeczpospolita” z 7 XII 2001.

⁶⁸ Zob. *Posiedzenie Rady Europejskiej w Nicei 7–9.12.2000, Wnioski Prezydencji*, [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/4080783DF947B199C1256E75005616C7/\\$file/ME3810.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/4080783DF947B199C1256E75005616C7/$file/ME3810.pdf).

⁶⁹ *Chirac präsentiert Gipfel-Ergebniss vor dem Europaparlament*, [w:] „Der Spiegel” z 12 XII 2000. Zob. również: J. Bielecki, *Deputowani śmieją się z Chiraca*, [w:] „Rzeczpospolita” z 13 XII 2000; J. Bielecki, *Unia otwarta dla kandydatów*, [w:] „Rzeczpospolita” z 12 XII 2000; *Oświadczenie prezydenta Polski Aleksandra Kwaśniewskiego z okazji podpisania Traktatu z Nicei, Warszawa, 26.02.2001*, <http://www.zbiordokumentow.pl/2001/1/4.html>.

⁷⁰ 3 września 2001 roku w Berlinie podczas spotkania szefów niemieckich przedstawicielstw za granicą minister spraw zagranicznych Władysław Bartoszewski pozytywnie ocenił działania Niemiec na rzecz przyjęcia Polski do Unii Europejskiej – „Dzięki (...) zdecydowanemu wsparciu ze strony partnerów z Zachodu, szczególnie Niemiec, jest już pewne, że urzeczywistniony zostanie główny cel naszego kraju, jakim jest całkowita integracja ze strukturami europejskimi” – oraz podziękował Joschce Fischerowi za ożywione kontakty w ciągu 2001 roku, a także za impuls

Poszerzenie listy krajów aspirujących do członkostwa i perspektywa zbliżających się wyborów do Sejmu i Senatu we wrześniu 2001 roku miały duży wpływ na polską strategię negocjacyjną. Zgodnie z nowymi ustaleniami Komisja Europejska rygorystycznie podchodziła do propozycji zamykania kolejnych rozdziałów w rokowaniach, wiązała je z bieżącym monitoringiem na temat stanu faktycznego zaawansowania w procesie przyjmowania dorobku prawnego Wspólnot i nie przesądzała sprawy o indywidualnym, czy grupowym przyjmowaniu nowych członków. Perspektywa wyborów parlamentarnych usztywniła polskich negocjatorów. Choć było to nierealne, rząd polski poinformował Brukselę, że w kwestii zakupu ziemi, znacznie tańszej niż w Unii Europejskiej, zamierza ubiegać się o osiemnastoletni okres przejściowy. Oczekiwano nieskrępowanego dostępu do unijnego rynku pracy wraz z uzyskaniem pełnego członkostwa, korzystnych zapisów dla polskich rolników oraz jak najszybszego wyznaczenia konkretnego terminu zakończenia rokowań⁷¹. Po zwycięstwie SLD w wyborach parlamentarnych i utworzeniu koalicji rządowej z PSL i UP strategia rządu opierała się na założeniach o konieczności przyspieszenia negocjacji akcesyjnych i zamykania kolejnych obszarów w rokowaniach nawet na mniej korzystnych warunkach. Rządowi polskiemu zależało, aby nie opóźnić ogólnego tempa procesu poszerzenia i szybciej uzyskać dostęp do unijnych pieniędzy. Zatem szybko doprowadzono do kompromisu w sprawie swobodnego przepływu osób, twardo walczono natomiast o korzystne zapisy w traktacie akcesyjnym w kwestii dopłat dla rolnictwa, składki do budżetu UE i wielkości pomocy z funduszy strukturalnych⁷². Starano się również o poparcie niemieckiej socjaldemokracji w przyspieszeniu rokowań akcesyjnych. W pierwszą podróż zagraniczną – 24 października – nowy premier Leszek Miller udał się do Berlina i dopiero w dzień później w Sejmie wygłosił obszernie *exposé* na temat głównych kierunków działalności swojego gabinetu i zamierzeń na najbliższą przyszłość. Przechodząc do oceny stosunków z RFN premier zaznaczył, iż rząd „będzie chciał wykorzystać rezerwy, jakie tkwią

inicjujący debatę o przyszłości Europy. Zob. „*Proces integracji a rola Polski w Europie Środkowej i Wschodniej*” – wystąpienie ministra spraw zagranicznych Polski Władysława Bartoszewskiego podczas spotkania szefów niemieckich przedstawicielstw za granicą, Berlin, 03.09.2001, 1. Polska między zachodem a wschodem Europy, <http://www.zbiordokumentow.pl/2001/34/01.pdf>.

⁷¹ B. Koszel, *Niemcy – Polska – Unia Europejska...*, op.cit., s. 52.

⁷² *Ibidem*, s. 54–55.

w realizacji polsko-niemieckiej wspólnoty interesów⁷³⁷⁴. Przebywającemu w stolicy Niemiec premierowi kanclerz Schröder złożył obietnicę, że Polska znajdzie się w pierwszej grupie państw przyjętych do Unii, ale jednocześnie nie krył, że czeka ją najtrudniejszy okres w negocjacjach. Obiecując dalsze poparcie w RFN musiano uwzględnić następujące przesłanki:

- od wiosny 2000 roku obok spraw związanych z *Osterweiterung* Niemcy coraz silniej absorbowała debata, którą wywołał minister Joschka Fischer w przemówieniu z 12 maja 2000 roku na temat przyszłości UE i konieczności przyjęcia Konstytucji Unii Europejskiej;
- Niemcy były zaniepokojone wysoce niezadowalającym tempem wdrażania przez Polskę *acquis communautaire* i ogólnym stanem nieprzygotowania Polski do członkostwa. Z wychwalanego przez RFN prymusa wśród państw kandydackich Polska stawała się państwem „szczególnej troski”⁷⁵;
- pod naciskiem opinii publicznej, ze względu na duże problemy ze wschodniemieckim bezrobociem, RFN domagała się siedmioletniego okresu przejściowego na zatrudnianie siły roboczej i głównie dotyczyło to Polski i Czech⁷⁶;
- w polityce niemieckiej występowała coraz wyraźniejsza dychotomia między dążeniami do redukcji własnego wkładu członkowskiego do budżetu UE i konieczności wyjścia naprzeciw finansowym żądaniom polskich rolników w kwestii dopłat bezpośrednich i limitów produkcyjnych oraz w zakresie wysokości funduszy pomocowych;
- w Niemczech coraz trudniej było wytwarzać przychylny klimat dla poszerzenia UE o Polskę. Problemy związane z zakupem ziemi przez cudzoziemców i eksportem polskiej siły roboczej, brakiem wiary w uszczelnienie granicy wschodniej przyczyniły się do wzrostu nieufności społeczeństwa

⁷³ Pojęcie niemiecko-polskiej wspólnoty interesów (niem. *Deutsch-polnische Interessengemeinschaft*) pojawiło się w wypowiedzi Ministra Spraw Zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego podczas VI Niemiecko-Polskiego Forum 22 lutego 1990 roku. Od tamtej pory jest bardzo często i chętnie przywoływane.

⁷⁴ Zob. *Exposé sejmowe prezesa Rady Ministrów Polski Leszka Millera*, Warszawa, 25.10.2001, <http://www.zbiordokumentow.pl/2001/34/07.pdf>. Odnośnie wizyty w Berlinie zob. *Archivum der Gegenwart* 2001, s. 45281; P. Jendroszczyk, *Więcej pracy dla Polaków w Niemczech. Kanclerz Schröder: nie wyobrażam sobie poszerzenia Unii Europejskiej bez Polski*, [w:] „Rzeczpospolita” z 25 X 2001.

⁷⁵ Jak podawała prasa polska, i w ślad za nią niemiecka, w polskim Sejmie spoczywało ponad 100 projektów – ustaw harmonizujących prawo polskie z unijnym.

⁷⁶ Zgodnie z ustaleniami w Brukseli każde z państw członkowskich zachowało indywidualne prawo do podjęcia decyzji w tej sprawie, ale od początku 2001 roku oba kraje zaszyfrowały, że w kwestii rynku pracy nie należy liczyć na żadne ustępstwa.

niemieckiego wobec perspektywy przyjęcia Polski. Istniały obawy, że problemy, z którymi borykają się wschodnie przygraniczne landy łatwo mogą się rozprzestrzenić na pozostałe regiony RFN⁷⁷.

Olbrzymie trudności związane z integracją Polski z UE wywołały w Niemczech dyskusję, w której coraz częściej kwestionowano celowość jej przyjęcia w pierwszej kolejności. Skłaniano się raczej ku pomysłom, aby Unię poszerzyć przede wszystkim o małe kraje z Węgrami na czele (koncepcja tzw. *Hungarian-Cluster*), a Polskę dopiero po 2–3 latach. Ostrzegano przed możliwością wniesienia przez kraje środkowoeuropejskie „kultury nacjonalizmu” z ich daleko idącą niechęcią do ograniczania świeżo zdobytej suwerenności⁷⁸.

Świadomość tego niezadowolenia i zagrożenia dla przyszłości integracji spowodowały niemałe zaniepokojenie koalicji rządowej i opozycji, które postanowiły wpłynąć uspokajająco na nieprzychylnie nastroje obywateli⁷⁹. W tym celu poinstruowano Urząd Prasy i Informacji Rządu Federalnego, aby całą energię skierował na akcje wspierające *Osterweiterung*. Temu celowi służyły również podjęte latem przez kanclerza podróże po różnych miejscowościach w kraju i pozyskiwanie unijnych środków na inwestycje i aktywizację niemieckich regionów przygranicznych. Schröder był gorąco przyjmowany, zwłaszcza tam, gdzie mówił o swoich zasługach dla wprowadzania siedmioletniego okresu przejściowego dla robotników z Polski⁸⁰.

Nowe bodźce do przyspieszenia tempa integracji Unii uruchomiło posiedzenie Rady Europejskiej w Laeken, które odbyło się w dniach 14–15 grudnia 2001 roku. Jak postulowano we Wnioskach Prezydencji belgijskiej: „8. (...) Unia Europejska jest zdecydowana zakończyć negocjacje o członkostwo z kandydatami, którzy będą do tego przygotowani, do końca roku 2002, tak, aby państwa te mogły wziąć udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku już jako członkowie Unii. Kandydatury nadal będą oceniane na podstawie indywidualnych wyników, zgodnie z zasadą dyferencjacji (zróźnicowania). Rada Europejska zgadza się z raportem Komisji, który stwierdza, że jeśli obecne tempo postępu negocjacji i reform w państwach kandydujących utrzyma się, to Cypr,

⁷⁷ Zob. B. Koszel, *Niemcy – Polska – Unia Europejska...*, s. 53.

⁷⁸ Zob. A. Rothacher, *Vom Nutzen und Nachteil der Osterweiterung für die EU*, [w:] „Politische Studien”, nr 376/2001, s. 73. Zob. również: M. Kreile, *Die Osterweiterung der Europäischen Union*, [w:] „Europa-Handbuch”, Gütersloch 1999, s. 802–803; P. Meyer, *Die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland*, [w:] „Europa-Handbuch”, Gütersloch 1999, s. 564–582.

⁷⁹ Zob. G. Erler, *Stolpersteine auf dem Weg in die Zukunft*, [w:] „Frankfurter Rundschau” z 7 IX 2000. Zob. również: F. Pflüger, *Weltpolitische Verantwortung. Die Erweiterung der EU*, [w:] „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 20 IX 2000.

⁸⁰ Zob. J. Janning, *Bundesrepublik Deutschland*, [w:] *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2000/2001, Bonn 2001, s. 323.

Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry będą gotowe do przystąpienia do Unii⁸¹. Rada Europejska ustaliła również, że nadal obowiązuje i realizowany będzie harmonogram uzgodniony na posiedzeniu RE w Nicei. Na szczycie ustalono także, że na początku 2002 roku Komisja proponuje przyjęcie wspólnych stanowisk w sprawie rozdziałów dotyczących rolnictwa, polityki regionalnej i budżetu na podstawie obecnie obowiązującego *acquis* i zasad uzgodnionych w Berlinie. Procedury sporządzania traktatów akcesyjnych miały zostać uruchomione w pierwszej połowie 2002 roku⁸².

Spotkanie w Laeken stało się ważne również ze względu na decyzję powołania Konwentu w sprawie przyszłości Unii Europejskiej. Odpowiednie uzgodnienia znalazły się w załączniku I „Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej”. Zgodnie z dokumentem Rada mianowała Valéry’ego Giscarda d’Estaing przewodniczącym oraz Guliano Amato i Jean Luca Dehaene wiceprzewodniczącymi Konwentu oraz szczegółowo ustaliła jego skład⁸³. Jego zadaniem miało być rozważenie podstawowych kwestii związanych z przyszłym rozwojem Unii i podjęcie próby określenia różnych możliwych rozwiązań⁸⁴, jak przygotowanie stosownego projektu lub kilku alternatywnych wariantów reformy Unii dotyczących m.in. nowego podziału kompetencji w UE, uproszczenia prawodawstwa, zwiększenia przejrzystości i skuteczności unijnej struktury, a przede wszystkim wypracowania ponadnarodowego Traktatu Konstytucyjnego, który miał stać się jednym z fundamentów rozszerzającej się Unii oraz miał uporządkować i uprościć istniejące unijne traktaty. Sporządzony przez Konwent dokument końcowy miał zaprezentować różne opcje, wskazując stopień poparcia uczestników dla każdej z nich, bądź zalecenia, jeśli doszłoby do osiągnięcia porozumienia. Wraz z rezultatami debat krajowych na temat przyszłości Unii ów dokument miał być punktem wyjścia do dyskusji

⁸¹ *Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken, 14–15.12.2001, Wnioski Prezydencji, I. Przyszłość Unii Europejskiej, Rozszerzenie*, [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/1FBA16B756C00652-C1256E7500561746/\\$file/ME5340B.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/1FBA16B756C00652-C1256E7500561746/$file/ME5340B.pdf).

⁸² Zob. *ibidem*. Parę miesięcy po szczycie – 6 marca 2002 roku – Aleksander Kwaśniewski podczas wykładu „Polska i Niemcy – partnerzy w zjednoczonej Europie” podkreślał, że Niemcy dla zjednoczonej Europy zrobiły więcej niż ktokolwiek inny i że również proces rozszerzenia Unii na wschód wspierany był przede wszystkim przez to państwo, że było ono dla Polski adwokatem w dążeniu do europejskich struktur. Prezydent poparcie Niemiec uznał za bardzo cenne i dziękował za wszystkie starania, rady i zachęty „niemieckich przyjaciół”. Zob. „*Polska i Niemcy – partnerzy w zjednoczonej Europie*” – wykład prezydenta Polski Aleksandra Kwaśniewskiego w Fundacji im. Friedricha Eberta, Berlin, 06.03.2002, <http://www.zbiordokumentow.pl/2002/1/ZD1-02%2021.pdf>.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*, *Załącznik I Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, III. Zwolnienie Konwentu w sprawie przyszłości Europy*.

w ramach Konferencji Międzyrządowej, na której powinny zapaść ostateczne decyzje⁸⁵.

Inauguracyjne posiedzenie plenarne Konwentu odbyło się 28 lutego 2002 roku. Jego przewodniczący od początku wywierał duży wpływ na przebieg obrad, formułowane wnioski i przyjmowane rozwiązania. Jak tego oczekiwano w Konwencie doszło do dyskusji „federalistów” z „konfederalistami”. Przedstawiciele Niemiec, krajów Beneluksu, ale też i Francji, opowiadali się za zbudowaniem europejskiej federacji, której najsilniejszymi punktami byłaby WPZB, europejski podatek, silna egzekutywa wyłoniona z Komisji Europejskiej i kompetentny posiadający szerokie uprawnienia Parlament Europejski. Reprezentanci Wielkiej Brytanii, państw skandynawskich i większości krajów kandydujących do członkostwa opowiadali się za dominacją w UE modelu współpracy międzyrządowej. Jedni i drudzy zgadzali się, że UE trzeba zreformować, mówiono też wiele o konieczności dotarcia z ideą wspólnej Europy do obywateli, o bardziej przejrzystym procesie decyzyjnym i reformie obecnego systemu półrocznego przewodzenia pracom Unii⁸⁶.

30 stycznia Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie pełnych dopłat dla rolników w ciągu 9 lat od poszerzenia Unii, zaczynając od 25% stawki (tzw. procedura *phasing-in*). Propozycja ta stała się przedmiotem żywej dyskusji w instytucjach unijnych, ale także wśród państw członkowskich. Wedle wstępnych szacunków, koszty poszerzenia UE miały w latach 2004–2006 wynieść około 40 miliardów euro, z czego 1/4 pokryć miały Niemcy. Jak obliczyli niemieccy eksperci proces *phasing-in* kosztowałby budżet państwa dodatkowo 2 miliardy euro⁸⁷, zatem RFN blokowała wszelkie zobowiązania w tej sprawie. Krok ten spowodowany był również trwającą kampanią wyborczą do Bundestagu, podczas której kanclerz G. Schröder obiecywał społeczeństwu twardą postawę w debatach na forum Konwentu Europejskiego i nadanie takiego kierunku przemianom w Unii Europejskiej, który odpowiadałby narodowym interesom RFN. Jak skomentował Bogdan Koszel „(...) kanclerz G. Schröder czując na plecach oddech chadeckiego kandydata premiera Bawarii Edmunda Stoibera obawiał się, że złożone środkowoeuropejskim krajom obietnice zostaną źle odebrane przez wyborców, kiedy wydatki budżetowe na potrzeby krajowe znajdowały się na granicy wytrzymałości finansowej państwa. Poszerzenie Unii było dla Niemców priorytetem i w czasie kampanii wyborczej G. Schröder zapewniał, że *Osterweiterung* w czasie drugiej kadencji będzie osią jego polityki zagranicznej. W zamian za zgodę na stopniowe

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ W. Wessels, *Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode*, [w:] „Integration” nr 1/2002, s. 83–98.

⁸⁷ Zob. *Erweiterung soll nicht an Finanzstreit scheitern*, [w:] „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 24 X 2002.

obejmowanie dopłatami bezpośrednimi nowych państw członkowskich, Niemcy chciały jednak uzyskać od pozostałych krajów «Piętnastki» zobowiązanie, że w przyszłości ta forma pomocy będzie stopniowo redukowana w całej Unii. Inaczej, według Berlina, budżet rolny Wspólnot wymknie się spod kontroli⁸⁸.

W przeddzień rozpoczęcia szczytu Unii Europejskiej w Brukseli (24–25 października 2002 r.) doszło do bezpośredniego spotkania prezydenta J. Chiraca⁸⁹ z kanclerzem G. Schröderem. W kwestii poszerzenia politycy uzgodnili, że w 2004 roku, pierwszym roku członkostwa, Polska i pozostałe kraje otrzymają tylko 25% dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej. W 2007 roku miały one wzrosnąć do 40%, by w 2013 roku osiągnąć pełne 100%⁹⁰. Nieustępliwa na tym etapie rokowań postawa niemieckiego przywódcy niewątpliwie związana była z kwestiami wewnętrznymi – Niemcy miały wzrastający deficyt budżetowy, również kondycję gospodarki niemieckiej charakteryzowało ogólne pogorszenie⁹¹. Ustalenia te nie zakończyły dyskusji na temat rolnictwa i pomocy w ramach funduszy strukturalnych dla nowo przyjmowanych państw.

Niecałe dwa miesiące później – 13 grudnia 2002 roku – w Kopenhadze odbyła się wielogodzinna runda negocjacyjna, podczas której to głównie Polska nieustępliwie podtrzymywała swoje postulaty dotyczące m.in. składki do budżetu, dopłat bezpośrednich i limitów rolnych. Przełom w rozmowach nastąpił dopiero po oświadczeniu złożonym przez kanclerza Schrödera, że poszerzenie Unii Europejskiej bez udziału Polski „jest nie do pomyślenia”. W opinii przywódcy RFN, Niemcy nie mogły pozwolić, by historyczne negocjacje w tej sprawie zakończyły się fiaskiem. Kanclerz zwrócił się jednocześnie z apelem do państw kandydujących, aby miały na uwadze stan budżetu UE i nie stawiały nadmiernie wygórowanych żądań⁹². Osiągnięte w Kopenhadze porozumienie końcowe w Polsce przyjęte zostało jako tryumf nieustępliwej postawy

⁸⁸ B. Koszel, op.cit., s. 55–56.

⁸⁹ Nie ulega wątpliwości, że bezapelacyjne zwycięstwo Jacquesa Chiraca w wyborach z 21 kwietnia i 5 maja 2002 roku wzmocniło i usztywniło stanowisko Francji. Kategorycznie odrzuciła ona niemieckie pomysły związane z dogłębną reformą Wspólnej Polityki Rolnej i niechętna była zmniejszeniu obciążeń RFN na rzecz budżetu Wspólnot, optowała też za redukcją wydatków finansowych przeznaczonych na kolejną fazę rozszerzenia.

⁹⁰ Zob. *EU will Erweiterungskandidaten sofort Agrarhilfe zahlen*, [w:] „Süddeutsche Zeitung” z 25 X 2002. Zob. również: J. Pawlicki, R. Sołtyk, *Drzwi otwarte*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 26–27 X 2002.

⁹¹ Parę dni po szczycie – 4 grudnia – w Bundestagu odbyła się debata budżetowa, na której kanclerz zapowiedział szerokie oszczędności w obszarze polityki socjalnej. Zob. G. Bannas, *Der Kampf gegen eine nach unten gezogene Miene. Schröder im Bundestag: Die eigene Fraktion im Blick*, [w:] „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 5 XII 2002.

⁹² Zob. J. Bielecki, *Schröder: rozszerzenie bez Polski nie do pomyślenia*, [w:] „Rzeczpospolita” z 13 XII 2002.

polskiej delegacji. Zwiększone zostały dopłaty bezpośrednie do rolnictwa (55% w pierwszym roku, 60% w drugim i 65% w trzecim), ale przy pomocy finansowej państwa. Poszerzono limity na mleko, przyjęto korzystne rozwiązania dla państw kandydujących w zakresie składki członkowskiej i wypłat z funduszy strukturalnych⁹³. Natomiast w RFN francusko-niemiecki kompromis kopenhaski odebrany został jako gest dobrej woli symbolizujący finansowe ofiary obu krajów na rzecz poszerzenia. Jak zauważył B. Koszel prasa niemiecka zgodnie odnotowała spotkanie w Kopenhadze jako wydarzenie o historycznym znaczeniu. Najczęściej powtarzały się opinie o zakończeniu podziału kontynentu i zjednoczeniu Europy. Nie zabrakło jednakże również głosów krytyki o małości i ograniczonym charakterze pomocy udzielonej nowo przyjmowanemu państwu. Niektóre pisma, jak np. „Die Welt” nie omieszczało wytknąć przywódcom „Piętnastki”, że szczyt zamieniony został w „jeden wielki bazar”, a walka o pieniądze przysłoniła ideowe przesłanie integracji⁹⁴.

Na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze (12–13 grudzień 2002 r.) podjęto również decyzję zakończenia negocjacji akcesyjnych z Cyprzem, Czechami, Estonią, Litwą, Łotwą, Maltą, Polską, Słowacją, Słowenią i Węgrami i powitania tych państw w gronie członków Unii 1 maja 2004 roku. Rada Europejska doszła do wniosku, że osiągnięcie tego celu świadczy o wspólnym dążeniu państw europejskich do uczestnictwa w Unii, która już teraz jest motorem działań prowadzących do pokoju, demokracji, stabilności i dobrobytu na kontynencie. Państwa te, jako pełnoprawni członkowie UE opartej na zasadzie solidarności, miały w równym stopniu przyczynić się do dalszego rozwoju wspólnej Europy. W Kopenhadze Rada za najważniejsze uznała, by wszystkie wysiłki skierować na zakończenie przygotowania projektu traktatu akcesyjnego, tak by można go było przedłożyć Komisji Europejskiej do zaopiniowania, Parlamentowi Europejskiemu do zatwierdzenia, a następnie Radzie, w celu podpisania tego traktatu w Atenach 16 kwietnia 2003 roku⁹⁵. Zgodnie z Wnioskami Prezydencji osiągnięty kompromis tworzył solidną podstawę sprawnej integracji dziesięciu nowych państw członkowskich, przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego funkcjonowania powiększonej Unii,

⁹³ J. Bielecki, *Kompromisowa propozycja kanclerza Niemiec – dodatkowy miliard dla Polski – wyższe dopłaty bezpośrednie. Dramatyczny finał polskich negocjacji*, [w:] „Rzeczpospolita” z 14 XII 2002.

⁹⁴ Zob. B. Koszel, op.cit., s. 57–58. Zob. również: F. Allwein *Europa der Zukunft*, [w:] „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 13 XII 2002; A. Middel, K. Ridderbusch, *Ein Basar von historischem Ausmaß*, [w:] „Die Welt” z 13 XII 2002.

⁹⁵ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Kopenhadze 12–13.12.2002, Wnioski Prezydencji*, [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/47746CED4BE5DC01C1256E750056294A/\\$file/ME6214.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/47746CED4BE5DC01C1256E750056294A/$file/ME6214.pdf).

a „osiągnięte porozumienie zapewnia przystępującym państwom niezbędne rozwiązania przejściowe, umożliwiające pomyślne wypełnianie obowiązków wynikających z członkostwa. Rezultaty negocjacji akcesyjnych pozwalają na dalsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a także na realizację polityki UE, nie uniemożliwiając przy tym przyszłych reform”⁹⁶.

W połowie stycznia 2003 roku prezydent Chirac i kanclerz Schröder wystąpili ze wspólną propozycją reform instytucjonalnych w Unii Europejskiej, które stanowiły swego rodzaju wypadkową dotychczasowych koncepcji forsowanych odrębnie przez oba kraje⁹⁷.

Parę dni później Polska podpisała się wraz z Wielką Brytanią, Włochami, Hiszpanią, Portugalią, Danią, Czechami oraz Węgrami pod tzw. „listem ośmiu”, który w zamierzeniu przyczynić miał się do umacniania wspólnoty euroatlantyckiej, ale w krajach Unii odczytany został jako „wiernopoddańczy” wobec Stanów Zjednoczonych. Najostrzej w Niemczech odbierany był fakt niedoinformowania o decyzji ogłoszenia listu, szczególnie w kontekście częstych konsultacji polskiego premiera Leszka Millera z kanclerzem Gerhardem Schröderem, gdy zabiegał o wsparcie w Kopenhadze⁹⁸. Jak zauważył podczas spotkania w Centrum Stosunków Międzynarodowych były ambasador Polski w RFN Janusz Reiter podejście obu partnerów do kwestii rozwiązania problemu irackiego spowodowało konflikt w stosunkach, które stanowiły istotny element w polityce międzynarodowej z punktu widzenia zakończenia przez Polskę negocjacji oraz podpisania Traktatu Akcesyjnego z UE⁹⁹.

⁹⁶ Ibidem, *I Rozszerzenie*, [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/47746CED4BE5DC01C1256E750056294A/\\$file/ME6214.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/47746CED4BE5DC01C1256E750056294A/$file/ME6214.pdf).

⁹⁷ Zob. *Deutsch-französischer Beitrag zur institutionellen Architektur der Europäischen Union*, <http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknote-n=413&link=bp>. Zob. również: B. Koszel, op.cit., s. 63–64; J. Bielecki, *Paraliż czy nowy początek. Mieszane reakcje na francusko-niemiecką propozycję reformy UE*, [w:] „Rzeczpospolita” z 16 I 2003; A. Rubinowicz, R. Sołtyk, *Francja i Niemcy proponują zasadniczą reformę Unii Europejskiej*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 15 I 2003.

⁹⁸ Zob. D. F. Sturm, *Schröder bleibt stur*, [w:] „Die Welt” z 31 I 2003. Zob. również: A. Rubinowicz, *Tchórze i podżegacze*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 14 II 2003; *Irak-Krise: Showdown im Sicherheitsrat*, [w:] „Der Spiegel” z 3 II 2003; *Der Aufruf der Acht*, [w:] „Die Welt” z 31 I 2003; G. Grass, *Nie wywołujmy upiórów*, [w:] „Polityka” z 14 VI 2003; *Irak dominiert Wahlkampf-Finale Parteispitzen Schröder, Stoiber, Merkel und Fischer bei Kundgebungen in Hessen*, [w:] „Frankfurter Rundschau” z 31 I 2003; *Wie der pro-amerikanische Aufruf der acht europäischen Staats- und Regierungschefs in die Welt kam. Die Idee mit einem Brief*, [w:] „Der Spiegel” z 3 II 2003.

⁹⁹ Zob. *Polska i Niemcy w rozszerzonej Unii Europejskiej – nowe koalicje, nowe rozwiązania. Raport ze spotkania z Ambasadorem Niemiec dr. Reinhardem Schweppe*, T. Dąbrowski (oprac.), http://www.csm.org.pl/pl/files/seminar/2003/konf_i_sem_0403.pdf.

W Polsce rozumiano, że w dziedzinie integracji europejskiej Niemcy uczyły wiele na rzecz włączenia państwa do struktur UE. Podkreślano jednak, że z perspektywy europejskiej członkostwo Polski ma dla Niemiec podwójne znaczenie. Jak stwierdził Jerzy Kranz, jako że, po pierwsze, przestały one być rubieżą organizacji, przy czym rozszerzyła się strefa stabilności wokół granic Niemiec, a tym samym w Europie. Po drugie, rozszerzenie UE dało Niemcom znaczne korzyści, wynikające z otwarcia rynków oraz ze współpracy w ramach III filaru. Liczył się zatem interes i była to sytuacja zdrowsza¹⁰⁰. Z tego też względu w przypadku Niemiec poparcie było wyrażane silniej w porównaniu z innymi krajami UE. Spoglądając jednakże na ten obraz pod innym kątem widać było, iż pojawił się pewien stereotyp: Niemcom chodziło tylko o spokój na Wschodzie, a Polakom o pieniądze z Brukseli, a przecież nie na tym polegać miało jednoczenie Europy. „Niemcy postrzega się – według Kranza – jako adwokata Polski. Trzeba się jednak zastanowić, jakiego rodzaju stosunki łączą tego adwokata z Polską? Otóż o prawdziwym partnerstwie można mówić wtedy, gdy Polska i Niemcy prowadzić będą ścisły dialog w konkretnych fragmentach polityki zagranicznej, w tym kształtu integracji europejskiej, reformy Wspólnej Polityki Rolnej UE lub europejskiej polityki bezpieczeństwa. Innymi słowy, gdy niemiecki kanclerz telefonować będzie nie tylko do Londynu lub Paryża. Tak więc w europeizacji dialogu polsko-niemieckiego tkwią szanse jego ożywienia i podniesienia go na poziom partnerski. Tendencja ta miałaby także ten pozytywny skutek, że ułatwiłaby Polsce prowadzenie polityki według logiki członkostwa w UE. Do połowy 2004 roku pozostało na to niewiele czasu. Niezbędną przesłanką dla polsko-niemieckiego dialogu i ewentualnego partnerstwa jest przede wszystkim stały wzrost znaczenia politycznego i gospodarczego Polski (w tym dopasowanie się do *acquis communautaire*) – tu ciężar leży bardziej po stronie polskiej. Świadomość tych faktów w polskiej elicie politycznej jest bardzo ograniczona”¹⁰¹.

16 kwietnia w Atenach nastąpiło uroczyste podpisanie Traktatu Akcesyjnego. Dwa miesiące później odbyło się w Polsce referendum unijne. Za wejściem państwa do Unii Europejskiej opowiedziało się 77,45% głosujących, przeciwko było 22,55%, frekwencja wyniosła 58,85%. Referendum zbiegło się w czasie z zakończeniem przez Konwent Europejski prac nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Rozwiązania instytucjonalne zawarte w tym projekcie nie realizowały wszystkich zamierzeń ministra spraw zagranicznych RFN Joschki Fischera, ale gwarantowały temu państwu silniejszą pozycję w Unii

¹⁰⁰ Zob. J. Kranz, *Oczekiwania i rzeczywistość: uwagi o współpracy polsko-niemieckiej*, http://www.csm.org.pl/pl/files/raporty/2003/rap_i_an_0503.pdf.

¹⁰¹ Ibidem.

Europejskiej i zapewniały większą skuteczność poprzez mechanizm tzw. podwójnej większości przy głosowaniu w Radzie Unii Europejskiej. Niemcom, ale także Francji, szczególnie zależało, aby projekt Konstytucji został zaaprobowany przez 25 państw bez większych poprawek i przyjęty jeszcze przed końcem 2003 roku. Apelował o to zamykając posiedzenie Konwentu Valéry Giscard d'Estaing, a dzień później, 11 lipca, kanclerz Gerhard Schröder. 24 lipca na posiedzeniu komisji spraw zagranicznych Bundestagu minister Fischer ostrzegł, że państwa kontestujące ustalenia Konwentu będą musiały liczyć się z odpowiednimi retorsjami. 4 września na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw UE i krajów kandydujących w Riva del Garda Fischer „przypomniał”, że rozszerzanie UE, Konstytucja i negocjacje na temat przyszłego budżetu Unii są ze sobą ściśle powiązane i próba podważenia Traktatu Konstytucyjnego może odbić się negatywnie na wielkości pomocy finansowej udzielanej niektórym krajom w ramach polityki regionalnej. Podobną wypowiedź można było usłyszeć z ust kanclerza Schrödera 8 września na spotkaniu z V. G. d'Estaing w Berlinie¹⁰². Ostrzeżenia Niemców w pierwszej kolejności kierowane były pod adresem Polski, gdzie projekt Traktatu Konstytucyjnego wzbudził zasadnicze wątpliwości. Polskie propozycje zmiany Traktatu w wielu istotnych punktach naruszały niemiecko-francuskie ustalenia w Konwencie, np. w kwestii ilości głosów w Radzie UE. Polska, wspólnie z Hiszpanią, żądała zmiany art. I-24 modyfikującego zapis Traktatu Nicejskiego w kwestii podejmowania decyzji w Radzie UE (zasada tzw. „podwójnej większości”)¹⁰³.

18 września padło z trybuny sejmowej rzucone przez posła PO Jana M. Rokitę hasło „Nicea albo śmierć”. Nietrudno było zauważyć, że wypowiedź ta była taktycznym błędem politycznym, którego skutki dały o sobie znać w relacjach z Niemcami oraz innymi partnerami z Unii Europejskiej, jak również na arenie wewnętrznej. Rząd Leszka Millera został przyparty do muru i w pewnym sensie stracił możliwość jakiegokolwiek manewru i swobody do działania. Polski premier przyznał to podczas polsko-niemieckich konsultacji 22 września w Gelsenkirchen, gdzie podjęto próbę przełamania zaistniałego impasu. Nie doszło

¹⁰² Zob. *EU-Verfassungspaket soll nicht mehr geändert werden. Bundeskanzler Schröder und EU-Konventspräsident Giscard d'Estaing befürworten den Konvent-Vorschlag*, [w:] „Die Welt” z 9 IX 2003.

¹⁰³ Według propozycji Konwentu od 1 listopada 2009 roku większość kwalifikowaną w Radzie UE miała stanowić zwykła większość państw (13), reprezentująca co najmniej 60% ludności UE. W tej sytuacji tzw. mniejszość blokująca podejmowanie decyzji tworzyłyby kraje mające 40% ludności UE, co eliminowało Polskę i Hiszpanię z grona dużych państw mających największy wpływ na proces podejmowania kluczowych decyzji w Unii Europejskiej. Zob. *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przyjęty w drodze konsensusu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 roku*, Luksemburg 2003, s. 24–25. Zob. również: B. Koszel, op.cit., s. 66–68; R. Sołtyk, *Sporne artykuły konstytucji*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 10 X 2003.

jednakże do zbliżenia stanowisk. Polski przywódca ostrzegał, że ze względu na nastroje w Polsce może zostać zablokowany proces ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego. Natomiast niemiecki kanclerz przekonywał, że propozycje zapisane w projekcie Konstytucji Europejskiej są rozwiązaniem demokratycznym, gdyż dają bardziej znaczący wpływ na podejmowanie decyzji państwom o większej liczbie mieszkańców. Ostrzegał, że w tej sprawie Niemcy nie pójdą na żaden kompromis¹⁰⁴.

4 października rozpoczęła się Konferencja Międzyrządowa. Do Rzymu przedstawiciele Polski zawieźli listę z czterema postulatami. Polscy negocjatorzy życzyli sobie, aby w 2009 roku nie zmieniono automatycznie systemu głosowania z Nicei. Proponowali zapis, że wówczas ponownie ruszą negocjacje w sprawie podziału głosów. Jak ostrzegał prezydent Aleksander Kwaśniewski „zmiana ustalonego w Nicei systemu podejmowania decyzji przez Radę Unii Europejskiej nie wchodzi w grę”. Słowa te wywołały reakcję w Niemczech – szef niemieckiej dyplomacji Joschka Fischer odpowiedział, że „kto odrzuca możliwość zmiany obecnego systemu, bierze odpowiedzialność za ryzyko paraliżu Unii”¹⁰⁵. Z ust polityków niemieckich padły również ostrzeżenia, że brak zgody na nowy system głosowania pociągnie za sobą określone konsekwencje finansowe głównie dla Polski¹⁰⁶. Również brukselski szczyt państw unijnych 16 października nie przyniósł istotnego postępu¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Zob. *Deutsch-polnischer Gipfel: „Kein Aufschnüren des EU-Verfassungspakets”*, [w:] „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 23 IX 2003. Zob. również: *Polsko-niemieckie konsultacje międzyrządowe*, [w:] „Rzeczpospolita” z 23 IX 2003.

¹⁰⁵ J. Bielecki, A. Stankiewicz, *Szukanie trzeciej drogi. Szefowie państw i rządów szukają wyjścia ze sporu o zapisy Nicei – Ustaliśmy możliwe kompromisy*, [w:] „Rzeczpospolita” z 3 X 2003.

¹⁰⁶ Zob. *Fischers Ahnungen. Der Außenminister befürchtet Probleme bei der EU-Verfassung*, [w:] „Der Tagesspiegel” z 6 X 2003. Zob. również: *EU-Verfassung: EU-Gipfel drängt auf raschen Abschluss der EU-Reform*, [w:] „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 6 X 2003.

¹⁰⁷ Zob. K. Ridderbusch, *Keine Bewegung im Streit um die Verfassung Erwartungsgemäß beharren die EU-Partner auf ihren Positionen – Nur zaghaftes Bemühen um Kompromisse*, [w:] „Die Welt” z 17 X 2003. Zob. również: A. Słojewska, J. Bielecki, *Szczyt Unii Europejskiej Trudna debata o nowym podziale władzy. Polska pozostaje nieugięta*, [w:] „Rzeczpospolita” z 17 X 2003. Brak postępu w rokowaniach oraz twarda postawa Niemiec i Francji zaostrzyła w Polsce dyskusję na temat Konstytucji. 10 października opublikowano „List otwarty do europejskiej opinii publicznej”, w którym apelowano o rozwiązanie kompromisowe. Zob. Tekst *Listu otwartego do europejskiej opinii publicznej*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 11 X 2003. Jednocześnie pojawiły się głosy przeciwstawne, krytykujące partię „białej flagi”, nawołujące do zwarcia szyku i obrony postanowień nicejskich za wszelką cenę. Zob. *D. Rosati krytykuje rząd za upartą obronę traktatu nicejskiego*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 16 XI 2003; *D. Tusk i J. Rokita, Obrona Nicei i odwagi*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 2 X 2003; *Odmienne opinie: A. Michnik, M. Beylin, Dlaczego walczymy za Niceę*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 10 X 2003; P. Semka, *Spór o Niceę to konfrontacja modelu, w którym są równi i równiejsi, z modelem wyrównującym pozycję wszystkich państw Unii*, [w:] „Rzeczpospolita” z 24 X 2003.

Można było zauważyć, że w Berlinie istniało zrozumienie dla polskich argumentów, ale mimo to wywierano na Polskę nacisk, aby zmieniła ona swoje stanowisko w kwestii ważenia głosów. Przebywający w Warszawie w końcu października szef parlamentarnej grupy polsko-niemieckiej w Bundestagu – Markus Meckel – zarzucał rządowi polskiemu „polityczną krótkowzroczność”, a Günter Verheugen w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” ostrzegał, że system nicejski grozi paraliżem decyzyjnym w Unii, którego konsekwencje odczuje również i Polska¹⁰⁸. Parę dni później – 13 listopada – podczas wykładu w Warszawie Joschka Fischer powiedział: „Rozumiem (...) dyskusję toczącą się w Polsce, proszę mnie źle nie zrozumieć. (...) Razem z kanclerzem walczyłem o to, aby Polska otrzymała taką samą liczbę głosów jak Hiszpania. Trudno mi jednak zrozumieć, że kwestia Nicei ma być sprawą decydującą. Dlaczego Traktat Nicejski został ratyfikowany? Porażka w Nicei oznaczałaby fiasko całego procesu rozszerzenia. Traktat ten nie został jednak podpisany dlatego, że uważano, iż rozwiązuje on problemy rozszerzonej Unii Europejskiej. (...) Nicea była przede wszystkim warunkiem, aby posunąć naprzód proces rozszerzenia, aby uczynić Unię gotową do przyjęcia nowych członków. (...) Problemem nie są procesy decyzyjne, w ramach których Niemcy mogłyby stać się dominującym czynnikiem w UE. Powiedzmy otwarcie, odejście od Nicei nie jest dla mnie decydującym punktem. (...) Dlatego raz jeszcze mój pilny apel: rozumiem i akceptuję, że Polska nie chce być dyskryminowana. Traktujemy to poważnie. Proszę nie zrozumieć mnie źle. Twierdzą jednak, że system decyzyjny zaproponowany w Konwencji nie jest dyskryminujący. Wpływ Polski – przeliczony na procenty – wcale się nie zmniejszy. Symbolicznym problemem pozostaje liczba”¹⁰⁹.

Na krótko przed rozpoczęciem tzw. konklawe w Neapolu, które miało przynieść ostateczne rozstrzygnięcia w sprawie przyjęcia Konstytucji Europejskiej, w Polsce rozpowszechniony został list podpisany przez 100 intelektualistów na czele z Władysławem Bartoszewskim, który miał wzmocnić pozycję negocjacyjną polskiego rządu¹¹⁰. Samo konklawe, które odbyło się między 28–29 listopada nie doprowadziło do zbliżenia stanowisk. Delegacja polska miała wrażenie, że stopniowo przebija się ze swoimi argumentami i zaplanowane na połowę grudnia spotkanie „ostatniej szansy” przyniesie konkretne rezultaty. Niemcy jednak nie kryli rozczarowania. Zarówno kanclerz Schröder,

¹⁰⁸ Zob. *Apel komisarza Verheugena o kompromis w sprawie Europejskiej Konstytucji*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 26 XI 2003. Zob. również: Wywiad z M. Meckelem, [w:] „Rzeczpospolita” z 30 X 2003.

¹⁰⁹ *Wykład Ministra Spraw Zagranicznych RFN Joschki Fischera Zamek Królewski, „Unia Europejska przed rozszerzeniem”, 13.11.2003*, http://www.pol-niem.pl/docs/21/rap_i_an_2103%20UE%20przed%20rozszerzeniem.pdf.

¹¹⁰ Zob. *W obronie postanowień Nicei (tzw. List Stu)*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 26 XI 2003.

jak i minister Fischer opuszczali Neapol w pesymistycznym nastroju i w przeświadczeniu, że Europa zapłaci wysoką cenę za upieranie się przy Traktacie Nicejskim¹¹¹.

Na początku grudnia szef rządu niemieckiego przeprowadził konsultacje w Berlinie z premierem Włoch (Silvio Berlusconi) i w Paryżu z prezydentem Francji (Jacques Chirac). Uzyskał ich poparcie w kwestii podtrzymania nieustępliwej postawy. Stopniowo zaczęto lansować hasło, że Niemcy też mają swoje granice ustępstw i lepiej jest nie podpisywać Konstytucji niż przyjmować ją w złym kształcie z Nicei. W tej sytuacji wyjazd 11 grudnia do Berlina prezydenta A. Kwaśniewskiego i jego spotkanie z G. Schröderem i prezydentem Johannesem Rauem nie przyniosło żadnych efektów. W obszernym artykule opublikowanym na łamach dziennika „Die Welt” skonstatowano, że Kwaśniewski poszedł na konfrontacyjny kurs wobec Schrödera i Polska będzie w dużym stopniu odpowiedzialna za największy kryzys w historii Unii Europejskiej¹¹².

Brukselski szczyt, który odbył się w dniach 12–13 grudnia rozwiął nadzieje największych optymistów. Jak skonstatował Bogdan Koszel „Niemcy wspierane przez większość państw unijnych nie poszły na żadne ustępstwa. Winą za zaistniałą sytuację obarczono Hiszpanię i w jeszcze większym stopniu Polskę. W raczej oszczędnej opinii kanclerza Niemiec ujawniły się «interesy narodowe, które zyskały pierwszeństwo przed ideą europejską». Kanclerz zapewnił, że nie będzie to miało wpływu na stosunki polsko-niemieckie. W podobne tony uderzył premier Miller. Na konferencji prasowej stwierdził, że Niemcy są wielkim partnerem gospodarczym i politycznym Polski i oba kraje nie mogą przenieść się w inny zakątek Europy. Obie strony zapowiedziały zwołanie w najbliższym terminie spotkania, które nadałoby nowego impulsu polsko-niemieckiej kooperacji”¹¹³.

¹¹¹ Zob. K. Ridderbusch, *Der EU droht die totale Blockade*, [w:] „Die Welt” z 1 XII 2003. Zob. również: J. Bielecki, *Optymizm polskiej delegacji po spotkaniu szefów dyplomacji UE*, [w:] „Rzeczpospolita” z 1 XII 2003; *Europäische Verfassung vor dem Scheitern*, [w:] „Süddeutsche Zeitung” z 1 XII 2003; *EU-Verfassung: Machtkampf geht weiter*, [w:] „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 1 XII 2003; *Mit vielen Stimmen*, [w:] „Der Tagesspiegel” z 1 XII 2003.

¹¹² Zob. N. Blome, Th. Kielinger, A. Middel, K. Ridderbusch, *Kraftprobe*, [w:] „Die Welt” z 1 XII 2003. Zob. również: *Jetzt geht's um Ganze*, [w:] „Der Tagesspiegel” z 12 XII 2003; *Kwaśniewski nie przekonał Schrödera*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 12 XII 2003.

¹¹³ B. Koszel, *Niemcy – Polska – Unia Europejska...*, op.cit., s. 71–73. Zob. również: *Europäische Verfassung: Historische Chance verpasst – Ein Gipfel gescheitert*, [w:] „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 13 XII 2003; *Keine Einigung auf dem EU-Gipfel*, [w:] „Die Welt” z 13 XII 2003; A. Rubinowicz-Gründler, J. Pawlicki, R. Sołtyk, *Fiasko szczytu w Brukseli*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 13 XII 2003.

W lutym 2004 roku, niemal równocześnie minister J. Fischer i kanclerz G. Schröder ogłosili zmiany w założeniach przyszłej polityki europejskiej. Minister spraw zagranicznych stwierdził odejście od swojej koncepcji „twardego jądra Europy” i sformułował pogląd o konieczności pogłębionej integracji w skali całego kontynentu. Kanclerz zasygnalizował zaś, w kontekście Konstytucji Europejskiej, gotowość Niemiec do kompromisu. Pozwolił on pozostawić zasadę podwójnej większości, przy zmienionych – na korzyść krajów mniejszych – progach procentowych i osiągnąć przy tym porozumienie¹¹⁴.

1 maja 2004 roku zwieńczone zostały starania obu państw o akcesję Polski do Wspólnot i Unii Europejskiej. Choć pomoc Niemiec w zakotwiczeniu polski w strukturach unijnych była ogromna, dość szybko okazało się, że uczucia wdzięczności i solidarności zeszyły na dalszy plan w obliczu powracających starych i pojawiających się nowych problemów zarówno na płaszczyźnie bilateralnej jak i europejskiej.

¹¹⁴ Zob. *Klein-europäische Vorstellungen funktionieren einfach nicht mehr*, [w:] „Berliner Zeitung” z 28 II 2004.