BOGDAN KOSZEL

ROLA NIEMIEC W PROCESACH DECYZYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ W XXI WIEKU

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Poznań 2018

Wykonano w ramach grantu badawczego Narodowego Centrum Nauki „Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku" UMO-2014/15/B/HS5/00723.
Publikację sfinansowano ze środków Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.

Recenzent:

Prof. zw. dr hab. Zbigniew Czachór

© Copyright by Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

Wydawca: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

ISBN 978-83-65817-49-5

Skład komputerowy – „MRS"
60-408 Poznań, ul. P. Zołotowa 23, tel. 605087690
Druk i oprawa – UNI-DRUK, Luboń, ul. Przemysłowa 13, e-mail: druk@uni-druk.pl

Spis treści

Wstęp 5

Rozdział I. **Wpływ Republiki Federalnej Niemiec na rozwój zachodnioeuropejskich procesów integracyjnych w latach 1949–1998** 9

1. Polityka europejska kanclerza Konrada Adenauera 9
2. Lokomotywa integracji europejskiej. Oś Bonn–Paryż 19
3. Udział w budowie Unii Europejskiej 36
   - 3.1. Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht 36
   - 3.2. Unia Gospodarcza i Walutowa 40
   - 3.3. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony 45
   - 3.4. Współpraca wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych 56
   - 3.5. Poszerzanie Unii Europejskiej o nowe państwa 61

Rozdział II. **Rola głównych instytucji rządowych i zaplecza ekspercko-społecznego w kształtowaniu i promowaniu europejskiej polityki Niemiec** 67

1. Rząd i ministerstwa 67
   - 1.1. Urząd Kanclerza Federalnego (*Bundeskanzleramt*) 71
   - 1.2. Federalny Urząd Prasy i Informacji (*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*) 77
   - 1.3. Urząd Spraw Zagranicznych (*Auswärtiges Amt*) 78
   - 1.4. Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – BMWi*) 87
   - 1.5. Federalne Ministerstwo Finansów (*Bundesministerium der Finanzen – BMF*) 89
   - 1.6. Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów (*Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz – BJfV*) 93
   - 1.7. Federalne Ministerstwo Obrony (*Bundesministerium der Verteidigung – BMVg*) 94
   - 1.8. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dla Budowy i Ojczyzny (*Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat – BMI*) 105
2. Stałe Przedstawicielstwo Republiki Federalnej Niemiec przy Unii Europejskiej (*Ständige Vertretung der Bundestrepublik Deutschland bei der Europäischen Union*) 110
3. Prezydent Federalny, parlament i kraje związkowe 112
   - 3.1. Prezydent federalny (*Bundespräsident*) 112
   - 3.2. Bundestag (*Deutscher Bundestag*) 114
   - 3.3. Rada Federacji (*Bundesrat*) i kraje związkowe 125
4. Ośrodki naukowo-badawcze 127
   - 4.1. Fundacja Nauka i Polityka. Niemiecki Instytut Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa (*Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit*) 129

4.2. Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik – DGAP*) 132
5. Najważniejsze organizacje społeczne 137
5.1. Europejski Ruch Niemcy (*Europäische Bewegung Deutschland – EBD*) 137
5.2. Unia Europejska Niemcy (*Europa-Union Deutschland – EUD*) 140
Rozdział III. **Aktywność Niemiec w głównych instytucjach Unii Europejskiej** 143
1. Niemcy i język niemiecki w strukturach Unii Europejskiej 143
2. Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej 149
3. Komisja Europejska 199
4. Parlament Europejski 225
Rozdział IV. **Niemieckie sukcesy i porażki** 247
1. Kryzys finansowy strefy euro 247
2. Problem uchodźców 282
3. Konflikt na Ukrainie 314
4. *Brexit* 366
Zakończenie 388
Bibliografia (wybór) 393

Wstęp

Pisząc w 1989 r. książkę o dwóch państwach niemieckich, zmarły w 2008 r. znany zachodnioberliński historyk i publicysta Peter Bender użył trafnego sformułowania, że „Niemcy są za małe, aby władać nad kontynentem europejskim i jednocześnie za duże, aby traktować je na równi z innymi”[1]. Mówiąc konkretnie, Niemcy nie są w stanie narzucić nikomu żadnego własnego porządku europejskiego, ale też bez ich uczestnictwa i aprobaty jakiekolwiek próby organizacji Europy na jakichś nowych zasadach skazane są na niepowodzenie. Przyjęcie takiego założenia wskazuje jednocześnie, że budowa czołowej obecnie pozycji zjednoczonych Niemiec w Unii Europejskiej nie wynikała tylko z liczby ludności, siły gospodarki i powierzchni państwa. Kolejne rządy niemieckie kanclerzy: Helmuta Kohla, Gerharda Schrödera i Angeli Merkel swoim zachowaniem na unijnej arenie musiały zdobyć taki kapitał zaufania wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, że w jej imieniu pozostawiano im dużą swobodę ruchów w rozwiązywaniu różnych problemów, wierząc, że będzie to realizowane w myśl maksymy H. Kohla „co jest dobre dla Europy, jest dobre dla Niemiec”.

Zmianę paradygmatu w polityce europejskiej Niemiec zaobserwować można było po 1998 r. kiedy stery rządów państwie przejął Gerhard Schröder i koalicja SPD- Sojusz90/Zieloni. Od tego czasu, co konsekwentnie rozwijała kanclerz A. Merkel zaznaczyła się dbałość o niemieckie interesy w UE. Nie ulegało wątpliwości, że musiał nastąpić taki moment w dziejach integracji europejskiej i procesach rozwojowych Europy, kiedy Niemcy za wszelką cenę zaczęły domagać się etykiety „normalnego państwa”, posiadającego własne, partykularne interesy. W ten sposób politycy niemieccy szybko zderzyli się z dylematem: w jaki sposób harmonizować narodowy egoizm i mocno przez nich promowaną europejską solidarność. Jak się wydaje doskonale rozumiał to kanclerz Schröder, który kontynuował dzieło zjednoczenia Europy, ale i w pełni identyfikował się z postrzeganiem Niemiec jak „wielkiego mocarstwa” (*Grossmacht*). Intuicyjnie wyczuwał, że budowa państwa ze stanowczą, samodzielną polityką zagraniczną, potrafiącego stawić opór niekorzystnym dla siebie rozwiązaniom na arenie międzynarodowej, w coraz większym stopniu jest akceptowana przez niemieckie społeczeństwo. Trudno nie oprzeć się stwierdzeniu, że tą filozofią myślenia zapoczątkował erozję niemieckiej polityki europejskiej i jednoznacznej identyfikacji interesów Niemiec z europejskimi. Nietrudno też zauważyć, że to Niemcy w Unii stali się prawdziwymi mistrzami, którzy potrafią umiejętnie posługiwać się europejską retoryką i symboliką dla załatwiania konkretnych własnych spraw, dla ułatwienia działalności niemieckiemu przemysłowi i ogólnie – gospodarce.

Zamierzeniem badawczym autora była analiza wpływu Niemiec na szeroko rozumiany proces decyzyjny w Unii Europejskiej w XXI wieku. Cezury pracy nie są

[1] P. Bender, *Deutsche Parallelen. Anmerkungen zu einer gemeinsamen Geschichte zweier getrennten Staaten*, Berlin 1989, s. 217.

jednak precyzyjnie określone, ponieważ narracja rozpoczyna się nieco wcześniej, w 1998 r. z chwilą przejęcia władzy przez kanclerza Schrödera i zapoczątkowania nowego etapu w polityce europejskiej Niemiec. Pracę zamyka analiza wydarzeń, które miały miejsce w drugiej połowie 2018 r., już po uformowaniu się czwartego gabinetu kanclerz A. Merkel.

W polu obserwacji autora znalazły się sprawy o pierwszorzędnym znaczeniu dla Niemiec i Unii Europejskiej w XXI wieku. Uwaga została tutaj skoncentrowana na kluczowych zagadnieniach i problemach, na których rozwiązaniu szczególnie rządowi niemieckiemu zależało i które były ważne dla Unii Europejskiej. Z pewnością wymienić można sfinalizowanie poszerzenia Unii Europejskiej o 13 państw z Europy Wschodniej i Środkowo-Wschodniej, zabiegi o Konstytucję dla Europy i traktat lizboński, powstrzymanie rozwoju kryzysu strefy euro, zatrzymanie uchodźczej fali wdzierającej się do Europy, konflikt na Ukrainie, *brexit* i co jakiś czas wzbierającą dyskusję o przyszłości ustrojowej Unii Europejskiej. Te zagadnienia, które nie leżały w centrum uwagi Berlina, jak np. polityka klimatyczna czy realizacja wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony – przynajmniej do 2016 r. – badano w ograniczonym zakresie.

Autor ma świadomość, że książka obejmuje tylko pewien wycinek polityki europejskiej Niemiec, skoncentrowany na ich roli w procesie podejmowania decyzji w czworokącie: Rada Europejska–Rada Unii Europejskiej–Komisja Europejska–Parlament Europejski. Należy jednocześnie mieć na uwadze, że wiele inicjatyw rodzi się w zaciszu gabinetów, na podstawie poufnych rozmów i zakulisowych układów, z których tylko niewielka część przebija się do mediów. Wiele też ustaleń na forum Rady Europejskiej, różnych konfiguracji Rady Unii Europejskiej, w Komisji Europejskiej, czy ławach Parlamentu Europejskiego rodzi się pod nakazem chwili i wynika z rozwoju bieżącej sytuacji na unijnej bądź międzynarodowej arenie. Autora interesowało w jaki sposób Niemcy prezentują swoje europejskie plany i zamierzenia, jak szukają sojuszników i koalicji dla ich realizacji i wreszcie za pomocą jakich instrumentów udaje się im zdobywać poparcie i aprobatę dla własnych inicjatyw. Czy próbują tzw. „twardej siły" wykorzystując swój potężny potencjał gospodarczy i polityczny ciężar, czy też większą wagę przywiązują do *soft power* – cierpliwego wyłuskiwania zwolenników, przekonywania do swoich argumentów i tłumaczenia sensu takich a nie innych rozwiązań.

Interesujący jest również kontekst towarzyszący procesowi kształtowania się niemieckich poglądów na płaszczyźnie wewnętrznej. Unia Europejska jest dziś integralną częścią systemu politycznego Republiki Federalnej Niemiec. Oprócz gmin, krajów związkowych i rządu federalnego UE jest czwartym poziomem polityki. Bez takiego poziomu działania kraj nie mógłby opanować wielu wyzwań. Niemcy budują swoją przyszłość na UE i zależy im na jej bezkonfliktowym rozwoju. Ustawodawstwo unijne w zakresie rynku wewnętrznego, czy ochrony środowiska w zasadzie wyparło prawo krajowe. Już w okresie urzędowania kanclerza G. Schrödera tylko 16% aktów prawnych w tym zakresie sporządzonych i uchwalonych było w Berlinie, 84% pochodziło z Brukseli lub miało z nią związek[2]. Jesienią 2017 r. wszystkie zasiadające w Bundestagu partie wyraziły zgodę na przedłużenie kadencji parlamentu z czterech do pięciu

[2] R. Herzog, L. Gerken, *Europa entmachtet uns und unsere Vertreter*, „Die Welt" 17.02.2007.

lat, aby dostosować się do okresów legislacyjnych Parlamentu Europejskiego i większości parlamentów regionalnych.

Niemcy mają najlepiej opracowany i wypróbowany przez dziesięciolecia model wychodzenia z różnymi inicjatywami na europejskie forum, z reguły bardzo dobrze koordynowany i podbudowany współpracą Urzędu Kanclerza Federalnego, najważniejszych ministerstw, Bundestagu i Bundesratu wsparty ekspertyzami i opiniami rządowych, uniwersyteckich ośrodków badawczych, organizacji pozarządowych, czy komórek analitycznych usytuowanych w fundacjach partii politycznych. Biorąc to pod uwagę, rodzi się pytanie o skuteczność niemieckich działań i zabiegów na unijnych forach, a z tym – co pokazują karty tej książki – było i jest różnie. Nie zawsze Niemcom udawało się przeforsować własnych, silne promowanych projektów (np. Konstytucji dla Europy, federalnego modelu ustrojowego dla UE) czy konkretnych niemieckich kandydatów na czołowe stanowiska w instytucjach unijnych.

Nie ulega wątpliwości, że trudno byłoby w jednej monografii przybliżyć i zanalizować całościowe zaangażowanie Niemiec w Unii Europejskiej, które przejawia się przecież w realizacji wielu polityk i programów unijnych. Wdzięcznym polem do poszukiwań naukowych jest zbadanie udziału Niemiec w pracach innych czołowych instytucji (Europejski Bank Centralny, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Inwestycyjny, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów) oraz pozostałych instytutów, komitetów, urzędów i licznych wyspecjalizowanych unijnych agencji. Trudne, ale pociągające od strony naukowej byłoby zbadanie działalności niemieckiego lobby w Brukseli. Jest ono dobrze zorganizowane – wszystkie najważniejsze koncerny, banki i instytucje finansowe, ale też i kraje związkowe, nawet bogatsze gminy, izby handlowe i przemysłowe, kościoły oraz związki zawodowe posiadają swoje przedstawicielstwa w stolicy Belgii. Te interesujące do rozwiązania problemy naukowe czekają jeszcze na dociekliwego badacza.

Monografia jest wynikiem kwerend i poszukiwań naukowych przeprowadzonych w latach 2014–2018 w ramach projektu badawczego NCN (*Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*). Część badań cząstkowych w formie artykułów w większości w języku angielskim i niemieckim opublikowana została m.in. na łamach „Rocznika Integracji Europejskiej", „Przeglądu Zachodniego", „Przeglądu Politologicznego", „Przeglądu Strategicznego" i „WeltTrends. Das außenpolitische Journal".

Pierwszoplanowe znaczenie dla pracy posiadała kwerenda źródłowa. Objęła ona z jednej strony materiały unijne (głównie komunikaty, oświadczenia prasowe Komisji Europejskiej, rezolucje Parlamentu Europejskiego i konkluzje z posiedzenia kolejnych Rad Europejskich) oraz programy europejskie niemieckich partii politycznych, przemówienia, wywiady, oświadczenia prasowe polityków, roczniki statystyczne, raporty i sprawozdania naukowe instytutów badawczych, instytutów badania opinii publicznej.

Publikacja powstała na podstawie obszernej kwerendy materiałowej przeprowadzonej przez autora w instytutach naukowych i bibliotekach Berlina, Monachium i Brukseli. Ze względu na brak szerszego ujęcia tematu, co zwłaszcza dotyczy czasów nieodległych, szczególnie cenna okazała się kwerenda prasowa, która objęła najważniejsze dzienniki i tygodniki, niemieckie i częściowo francuskie, brytyjskie i polskie. Szczególnie wartościowe okazały się artykuły zamieszczone na łamach specjalistycz-

nych periodyków. I tu spośród najbardziej znanych godzi się wymienić „Integration", „Internationale Politik", „Aus Politik und Zeitgeschichte", „WeltTrends", „Blätter für deutsche und internationale Politik", „Die Politische Meinung", z polskich „Przegląd Zachodni", „Rocznik Integracji Europejskiej", „Przegląd Politologiczny", „Przegląd Strategiczny", różne biuletyny, analizy i komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich i Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w Warszawie oraz poznańskiego Instytutu Zachodniego.

Polityka europejska Niemiec, ich rola w Unii Europejskiej od wielu dekad cieszy się dużym powodzeniem wśród badaczy i – co zrozumiałe – palma pierwszeństwa należy do politologów, filozofów, historyków, prawników, psychologów społecznych i socjologów z Niemiec. Do uznanych i cenionych znawców tej problematyki należą: H. Haftendorn, S. Harnisch, J. Hartmann, M. Jopp, L. Kühnhardt, B. Lippert, G. Müller-Brandeck-Bocquet, H. Münkler, H.-P. Schwarz, Ch. Hacke. W. Weidenfeld, J. Habermas, M. Dauederstädt, U. Beck, G. Helmann, W. Woyke, H. Timmermann, H. Pehle, D. Schwarz, M. Staack, H.-M. Sieg, G. Schöllgen, J. Schild, R. Meier-Walser, H. Maull, E. Lübkeimer, M. Simon, H. Sturm, E. Sandschneider, W. Wessels, H. Zohlnhöfer. Interesująco prezentują się napisane w lżejszym stylu biografie kanclerz A. Merkel, przede wszystkim pióra G. Langgutha, S. Korneliusa, G. Höhler i autora polskiego – A. Stempina. Godzi się wspomnieć o cennym wkładzie polskich naukowców w badania europejskie, te bardziej od strony teoretycznej i instytucjonalnej (m.in. J. Barcza, K. A. Wojtaszczyka, J. Ruszkowskiego, T. Grosse, Z. Czachóra, J. J. Węca, A. Podrazy, A. Kirpszy, T. Kubina) oraz publikacje podejmujące konkretne tematy związane z polityką europejską zjednoczonych Niemiec (E. Cziomera, J. Fiszera, B. Molo, K. Bachmanna, P. Burasa, Z. Mazura, K. Malinowskiego, M. M. Kosmana, J. Kiwerskiej, K. Miszczaka, R. Zięby, W. Bokajły, M. Stolarczyka, M. Żurka).

Wyrazy podziękowania kieruję do osób, które cennymi uwagami i radami przyczyniły się do sfinalizowania badań i powstania tej pracy. Profesorowie z uniwersytetów i instytutów naukowych Berlina i Poczdamu – Jochen Franzke, Raimund Krämer, Lutz Kleinwächter i analityk ds. bezpieczeństwa dr hab. Erhard Crome zwracali uwagę na motywy różnych niemieckich działań w Unii Europejskiej i ukierunkowywali moje poszukiwania naukowe. Życzliwie odnieśli się do mojej kwerendy pracownicy berlińskiej biblioteki renomowanego Towarzystwa Polityki Zagranicznej, którzy służyli mi pomocą w zdobywaniu materiału badawczego.

Poznań, grudzień 2018

Rozdział I

Wpływ Republiki Federalnej Niemiec na rozwój zachodnioeuropejskich procesów integracyjnych w latach 1949–1998

1. Polityka europejska kanclerza Konrada Adenauera

Europa zachodnia z II wojny światowej wyszła osłabiona i okaleczona. Podobnie jak na wschodzie kontynentu również i tutaj front przetoczył się dwukrotnie w 1940 i 1944 r., pozostawiając za sobą olbrzymie zniszczenia materialne i ogromne zubożenie ludności. Podobnie jak w okresie „wielkiej wojny" z lat 1914–1918, główny ciężar odpowiedzialności spoczywał na pokonanych Niemczech i to one poniosły najdotkliwsze straty. Na frontach zginęło ponad 4 mln żołnierzy, śmierć poniosło 1,5 mln ludności cywilnej. Straty materialne wyniosły 47% stanu posiadania z 1939 r. Pokonana Rzesza została podzielona na cztery strefy okupacyjne, na mocy układu poczdamskiego okrojono ją terytorialnie, musiała też zapłacić olbrzymie reparacje wojenne, które alianci ściągali w naturze. Nad pokonanymi Niemcami władzę zwierzchnią sprawowała Sojusznicza Rada Kontroli[1].

Niemcy w zachodniej strefie okupowane i spustoszone gospodarczo oraz skompromitowane politycznie, z najwyższym trudem regenerowały siły. Dzięki zgodzie aliantów zachodnich, stopniowo odbudowywano państwo, co pozwoliło początkowo ostrożnie, a później coraz śmielej wpływać na układ sił i stosunki międzynarodowe w Europie.

Nie ulega wątpliwości, że szczególną rolę dla genezy procesów integracyjnych na kontynencie europejskim odegrała właśnie tzw. kwestia niemiecka. Elity polityczne Europy Zachodniej czuły się moralnie odpowiedzialne za narodowy socjalizm i wybuch zawieruchy wojennej, która doprowadziła do niespotykanych dotąd zniszczeń i strat w ludziach. Z wielką determinacją parły do integracji, gdyż uważały, że będzie to najlepsze antidotum na militaryzm i ekspansjonizm państw europejskich. Zimna wojna była jednym z katalizatorów tych wielkich przeobrażeń, które – w obliczu komunistycznego zagrożenia – wymuszały integrację i współpracę państw zachodnioeuropejskich.

Ogromne zniszczenia wojenne i spadek znaczenia kontynentu europejskiego w polityce międzynarodowej spowodowały renesans idei europejskiej, żywej i dyskutowanej w Europie jeszcze w okresie międzywojennym. Klucze do jakiejkolwiek formy integracji Europy w latach bezpośrednio po wojnie spoczywały w Paryżu, a tutaj ze

[1] T. Kotłowski, *Niemcy 1890–1945. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Kraków 2008, s. 310; J. Krasuski, *Historia polityczna Europy Zachodniej 1945–2002*, Poznań 2003, s. 60–63.

względów politycznych kierowano się innymi założeniami. Jakkolwiek minister spraw zagranicznych Francji Robert Schuman, federalista, człowiek pogranicza dwóch kultur francuskiej i niemieckiej, eksponował wartości moralne, na których powstać miała zjednoczona Europa i jak mało kto rozumiał jakie nieszczęścia przynieść może wybujały nacjonalizm, to na gruncie francuskim (wraz z ekonomistą Jeanem Monnetem) był on raczej odosobniony[2]. W koncepcjach francuskich w pierwszych latach powojennych nie było szerszej wizji nowej organizacji kontynentu europejskiego, przemawiał raczej interes doraźny i rachuby na głębokie i trwałe osłabienie Niemiec[3].

Jednakże IV republika po niepowodzeniach związanych z umiędzynarodowieniem Zagłębia Ruhry, skonfrontowana z problemami, które przyniosło przyłączenie starego zagłębia przemysłowego Saary do Francji, szybko zorientowała się, że niezależnie od jej intencji, dzięki naciskom USA (zimna wojna), Niemcy Zachodnie i tak zostaną odbudowane pod względem gospodarczym i co gorsze – ponownie uzbrojone. Stąd też wzięła się francuska wola do pojednania z Niemcami, by we współpracy z nimi, w sposób pokojowy, kontrolować rozwój ekonomiczny RFN (poprzez Wspólnoty) i ich remilitaryzację (poprzez rozwiązania w postaci Europejskiej Wspólnoty Obronnej i później Unii Zachodnioeuropejskiej)[4].

We wrześniu 1949 roku z połączenia zachodnich stref okupacyjnych oficjalnie powstała Republika Federalna Niemiec (RFN), która dopiero po kilku latach mogła bardziej samodzielnie kształtować swoją politykę zagraniczną. W odpowiedzi, w miesiąc później Związek Radziecki zrzekł się statusu mocarstwa okupacyjnego wobec swojej wschodniej strefy i w ten sposób proklamowana została Niemiecka Republika Demokratyczna (NRD), która była podporządkowana interesom Moskwy[5]. Uczestnictwo w procesie integracji z zachodnią Europą, dało państwu zachodnioniemieckiemu możliwość odbudowy ze zniszczeń wojennych i odzyskania suwerenności [6].

Nową koniunkturę polityczną na kontynencie znakomicie wyczuwał Konrad Adenauer (ur. 1876), przywódca zachodnioniemieckiej CDU i późniejszy pierwszy kanclerz RFN. Rozumiał on dobrze, że odzyskanie suwerenności przynajmniej w strefach zachodnich i zniesienie statusu okupacyjnego tych terenów możliwe będzie tylko w warunkach ścisłej współpracy z mocarstwami zachodnimi, a zwłaszcza pojednania z Francją. Będąc jeszcze w okresie międzywojennym nadburmistrzem Kolonii starał

[2] Por. W. Bokajło (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław 1998; B. Rosamond, *Theories of European Integration*, London 2000.

[3] Zob. szerzej: M. Mikołajczyk, *Rola Francji w procesie integracji europejskiej w latach 1946–1958*, Poznań 2011; H. Zimmermann, *Deutschland-Frankreich-Polen: ihre Beziehungen zueinander nach 1945*, Saarbrucken 1986.

[4] C. S. Christensen, *Zur Wiederaufrüstung Westdeutschlands 1950-1955. Politische Intentionen und Konzeptionen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs im Remilitarisierungsprozess*, Regensburg 2002; I. Kolboom, *Französische Deutschlandpolitik und der Weg zum Bonner Grundgesetz 1945-1949*, „Politische Studien" 1989, Sonderheft 1, s. 171–190, B. Koszel, *Wpływ zimnej wojny na procesy integracyjne w Europie po II wojnie światowej*, w: B. Koszel, S.Wojciechowski (red.), *Zimna wojna (1946–1989) i jej konsekwencje dla ładu międzynarodowego*, Poznań 2007, s. 127–156.

[5] H. Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung. Zur Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982*, Baden-Baden 1983, s. 121–122; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna RFN*, Warszawa 1988, s. 29.

[6] K. Fiedor, *Niemieckie plany integracji Europy na tle zachodnioeuropejskich doktryn zjednoczeniowych 1918–1945*, Wrocław 1991, passim.

się o dobre stosunki z francuskim sąsiadem. Każda więc inicjatywa oparta na francusko-niemieckiej kooperacji − a integracja nadawała się szczególnie do tego celu − która przybliżała Niemców do odrodzenia państwowości i uzyskania choćby częściowej suwerenności była przez niego akceptowana i wspierana[7].

Już w czerwcu 1949 r. K. Adenauer, zamierzał wprowadzić tzw. ład europejski, w którym narody „zespoliłyby się u źródeł europejskiej kultury wypływających z chrześcijaństwa […] i przezwyciężyły wąskie, państwowo-prawne idee dziewiętnastego wieku, które przyczyniłyby się do zatomizowania europejskiego życia", co pozwoliłoby na odejście od myślenia w kategoriach państwa narodowego oraz zwalczenie wrogości do obcych, które często w Europie doprowadzały do wielu dramatów[8].

Pragmatyzm tego antyprusko nastawionego Nadreńczyka, a przede wszystkim umiejętność realnej oceny sytuacji międzynarodowej, głęboka religijność i zdecydowany antykomunizm stały się podstawą *Westbindung* – adenauerowskiej koncepcji powiązania z Zachodem. Poglądy Adenauera oznaczały zerwanie z myśleniem w kategoriach państwa narodowego, lokując Niemcy Zachodnie w systemie powiązań pomiędzy państwami Europy Zachodniej. Jego rachuby i oczekiwania skupiały się na następujących przeświadczeniach:

1) tylko i wyłącznie w integracji z Zachodem, Niemcy miały otrzymać wcześniej czy później swobodę działania w sprawach zewnętrznych, stając się z czasem podmiotem polityki międzynarodowej. Upatrując przede wszystkim korzyści, wynikających z międzynarodowej konstelacji, nakazywał obywatelom zachodnioniemieckim cierpliwość. Najpierw należało zrobić na aliantach jak najlepsze wrażenie, ponieważ RFN miała ograniczoną suwerenność i była całkowicie zdana na łaskę mocarstw zachodnich;
2) odbudowa pozycji międzynarodowej Niemiec miała dokonać się poprzez niezłomne wspieranie procesu integracyjnego w Europie. Do zadań najważniejszych należało odzyskanie suwerenności, bezpieczeństwo militarne realizowane w ścisłym sojuszu z USA i w ramach Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE), odbudowa potęgi gospodarczej i ponowne zjednoczenie;
3) demokratyzacja kraju, odbudowa gospodarcza i odzyskanie pełnej suwerenności mogły być zrealizowane tylko w warunkach bliskiej współpracy z Francją i państwami Beneluksu[9].

Dla przywódcy niemieckiej chadecji zjednoczenie Europy miało dokonać się na fundamencie pojednania i współpracy z Francją. Intuicyjnie wyczuwał, że musi przekonać Francuzów, że ze strony Niemców nie grozi im w przyszłości żadne niebezpieczeństwo. Niemcy muszą jednocześnie przypominać Francji, że jakiekolwiek rozwiązania siłowe nie dadzą żadnego rezultatu i na tej podstawie nie uda się zbudować europejskiej jedności[10].

---

[7] K Schwabe (red.), *Konrad Adenauer und Frankreich, 1949–1963*, Bonn 2005; K. Gotto, H. Maier, R. Morsey, H.-P. Schwarz, *Konrad Adenauer. Seine Deutschland- und Aussenpolitik 1945–1963*, München 1975, s. 117–118; W. Kozub-Ciembroniewicz, *Konrad Adenauer. Personalizm i tradycjonalizm*, Kraków 2000, s. 33–40.

[8] W. Bokajło, *Koncepcja Europy Konrada Adenauera i jej realizacja w praktyce politycznej 1945–1954*, Wrocław 1995, s. 73.

[9] Ibidem.

[10] M. Mikołajczyk, op. cit., s. 161.

Adenauer miał świadomość, że dokonując reorientacji w zachodnioniemieckiej polityce zagranicznej i wiążąc ją z Zachodem na długie lata zamyka prawo do powrotu do stron ojczystych Niemcom przymusowo wysiedlonym z Pomorza, Śląska, czy Prus Wschodnich. W znikomym stopniu do takiego rozwiązania udało mu się przekonać wpływowy wówczas wielomilionowy elektorat „wypędzonych" i zapewnić sobie jego poparcie w wyborach do Bundestagu w 1949, 1953 i 1957 r.

Jego konkurent do kanclerskiego fotela przywódca niemieckiej socjaldemokracji Kurt Schumacher reprezentował inną opcję obecności Niemiec w strukturach zachodnich. Ten urodzony koło Bydgoszczy mało przystępny pruski protestant opowiadał się za integracją socjalistycznych niepodległych państw Europy, ale dopiero na drugim planie. Priorytetem było zjednoczenie Niemiec i odzyskanie tego, co zostało utracone na wschodzie. Ustrój wewnętrzny oraz polityka zagraniczna Niemiec miały zostać oparte na zasadach socjaldemokratycznych – w jego przekonaniu oznaczało to nawiązanie do tradycji zachodnioeuropejskiej, utożsamianej z zasadami państwa prawa, szerokim katalogiem praw i wolności jednostki, suwerennością państwa narodowego oraz mechanizmami demokracji parlamentarnej. Zasadniczym błędem K. Schumachera było nieuwzględnianie zachodzących w zimnowojennym świecie zmian i bezkompromisowe prezentowanie własnego socjalistycznego punktu widzenia. Dogmatyzm ideologiczny i antyamerykańskość K. Schumachera zdecydowały o tym, że nie udało mu się zdobyć szerokiego poparcia dla własnych koncepcji politycznych, w tym także dla koncepcji oparcia niemieckiej polityki na zachodnioeuropejskich socjaldemokratycznych wzorcach. Ewentualnemu poparciu udzielonemu przywódcy socjaldemokratów przez mocarstwa zachodnie, zwłaszcza przez rządzącą Wielką Brytanią Labour Party i Francję, przeszkodziła dumna i szorstka postawa prezentowana przez niego wobec władz okupacyjnych[11].

Już w 1950 r. pojawiły się pierwsze oznaki, iż Niemcy Zachodnie szybko podniosą się ze zniszczeń wojennych i zaczną osiągać sukcesy gospodarcze. Dzięki amerykańskim pieniądzom z Planu Marshalla, Niemcy inwestowały w najnowsze technologie i gałęzie produkcji, doprowadzając w połowie lat pięćdziesiątych do zachodnioniemieckiego „cudu gospodarczego". Choć wobec braku wystarczających kadr, Adenauer musiał tolerować w strukturach władzy obecność byłych członków i działaczy NSDAP, to jednak stopniowo dzięki wytrwałej polityce edukacyjnej (*politische Bildung*) Niemcy Zachodnie przezwyciężały narodowosocjalistyczną przeszłość. Umacnianie się wewnętrzne RFN miało miejsce, kiedy przed innym państwami stała perspektywa utraty kolonii, zmniejszenie ich międzynarodowej rangi oraz ogromne obciążenia finansowe (np. francuskie wojny kolonialne w latach 1946–1962)[12].

Nie ulega też wątpliwości, że Francja szybko zorientowała się, że państwo zachodnioniemieckie stopniowo zdobywa przewagę nad IV republiką, zarówno w produkcji stali, jak i wydobyciu węgla kamiennego (niedobór węgla Francja mogła uzupełnić w pierwszych latach powojennych tylko poprzez import z USA, jednakże finansowo pogrążyłoby to ją jeszcze bardziej)[13].

---

[11] Ch. Hacke, *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wieder Willen?*, Berlin 1997, s. 45–46.

[12] J. Krasuski, *Historia Niemiec*, Wrocław 2004, s. 530.

[13] M. Żurek, *Unia Europejska w polityce zagranicznej zjednoczonych Niemiec. Determinanty Europapolitik*, Szczecin 2012, s. 73.

Nic więc dziwnego, że w tych okolicznościach politycznym celem Paryża było związanie ekonomiki Niemiec z gospodarkami innych państw[14]. Rząd francuski sformułował cztery główne założenia polityki wobec Niemiec, tj. niezmienność powojennych granic, zakaz dostępu Niemiec do broni nuklearnej i jej produkcji, integracja RFN w ramach Wspólnot Europejskich, nieuchronność zjednoczenia Niemiec w dalekiej perspektywie[15].

Niewielka przewaga, zdobyta przez chrześcijańskich demokratów w pierwszych wyborach do Bundestagu w sierpniu 1949 r. (142 mandaty CDU; 136 – SPD), wystarczyła, że to prozachodnia opcja K. Adenauera stała się fundamentem polityki zagranicznej Republiki Federalnej Niemiec. Poprawność polityczna zachodnioniemieckiej chadecji w stosunku do aliantów miała przynieść długofalowe korzyści. Wobec braku urzędu ministerstwa spraw zagranicznych w pierwszym rządzie K. Adenauera, co związane było ze statusem okupacyjnym, ster polityki zagranicznej RFN znalazł się w gestii kanclerza federalnego, na którym ciążył obowiązek konsultowania wszelkich podejmowanych decyzji z aliantami. Z perspektywy czasu trudno dzisiaj sobie wyobrazić, by niemiecką polityką zagraniczną kierował wówczas ktokolwiek inny [16].

15 września 1949 roku zachodnioniemiecki Parlament Związkowy powołał na stanowisko szefa rządu K. Adenauera, który natychmiast przystąpił do działania. W pierwszym oświadczeniu rządowym, złożonym 20 września 1949 roku, kanclerz federalny stwierdził w Bundestagu, że dążyć będzie do jak najszybciej rewizji Statutu Okupacyjnego (*Besatzungsstatut*) w celu rozszerzenia kompetencji władz Republiki Federalnej Niemiec, jak również do wstrzymania demontażu urządzeń przemysłowych na cele reparacyjne[17].

22 listopada 1949 roku na wzgórzu Petersberg koło Bonn trzej wysocy komisarze mocarstw zachodnich oraz kanclerz K. Adenauer podpisali Protokół w sprawie rewizji Statutu Okupacyjnego. Protokół Petersberski przedstawiono jako wyraz integracji Niemiec w zachodnioeuropejskim świecie; mocarstwa zachodnie zgodziły się przyjąć Republikę Federalną Niemiec do Rady Europy i stopniowo dopuścić do konsularnych i handlowych stosunków z zagranicą.

K. Schumacher i socjaldemokraci piętnowali politykę kanclerza Adenauera, nazywając go „kanclerzem aliantów" (*Bundeskanzler der Alliierten*). Krytykując jego politykę nie potrafili jednak sformułować alternatywnych rozwiązań. Adenauerowska koncepcja „Wolność przed jednością" (*Freiheit vor Einheit*), gotowość do przyjęcia integracyjnych rozwiązań była jedyną i najlepszą drogą do przywrócenia ograniczonej niemieckiej państwowości[18].

Jeszcze przed powstaniem RFN we Francji stopniowo zwyciężało przekonanie, że kształt nowej powojennej Europy zależeć będzie od ułożenia stosunków z Niemcami.

---

[14] S. Płóciennik, *Europejska integracja gospodarcza w polityce RFN (1949–2000)*, Wrocław 2004, s. 54.

[15] K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Toruń 2001, s. 26–27; M. Żurek, *Unia Europejska w polityce*…, op. cit., s. 74; H. R. Kramer, *Die Europäische Gemeinschaft*, Stuttgart 1974, s. 10–12.

[16] M. Andrzejewski, *Od Bismarcka do Schrödera. Portrety niemieckich kanclerzy*, Gdańsk 2003, s. 291.

[17] J. Krasuski, *Historia RFN*, Warszawa 1987, s. 153.

[18] K. Adenauer, *Erinnerungen 1945–1953*, Stuttgart 1965, s. 284–294.

W sierpniu 1949 r. R. Schuman mówił w Londynie, że Niemcy muszą stać się częścią przyszłej federacji europejskiej, by uniknąć błędów popełnionych po I wojnie światowej, kiedy Niemców pozostawiono samych sobie. W jego opinii tylko mocne związanie Niemiec z Europą Zachodnią pozwoli na pozbycie się starych niemieckich demonów. Jednakże poszukując projektu mającego włączyć Niemcy do współpracy europejskiej, Schuman musiał liczyć się z interesami politycznymi i gospodarczymi samej Francji. Ważne były hasła polityczne – pojednanie i bliska współpraca z Niemcami, ale należało też uregulować problem przyszłej nadprodukcji niemieckiej stali i eksportu węgla z Zagłębia Ruhry do Francji. W tej sytuacji wybór węgla i stali jako pierwszego obszaru francusko-niemieckiej i europejskiej współpracy nasuwał się sam[19].

Kanclerz Niemiec Zachodnich bez wahania przyjął plan Schumana z 9 maja 1950 r., będący orędziem i propozycją dla rządów RFN, Włoch i krajów Beneluksu, aby stworzyć pierwszą strukturę integracyjną. Był on logicznym rozwiązaniem, które miało na celu związać Francję i odbudowujące się Niemcy Zachodnie w kluczowych wówczas przemysłach – stalowym i węglowym. W opinii R. Schumana i odpowiedzialnego za stronę ekonomiczną całego przedsięwzięcia J. Monneta współpraca w tych newralgicznych sektorach raz na zawsze wyeliminować miała ryzyko wojny. W rozumieniu Adenauera, Wspólnota mogła zrealizować cele, które mogły być korzystne dla RFN:

1) miała stać się pierwszym etapem na drodze do utworzenia federacji (Stany Zjednoczone Europy) i stworzenia przez zjednoczoną Europę trzeciej siły pomiędzy ZSRR i USA;
2) plan Schumana przewidywał współudział Niemiec Zachodnich w rozwiązaniu problemu Zagłębia Saary;
3) projekt zakładał kontrolę wydobycia węgla i stali na podstawie uzgodnień w ramach wspólnoty. Likwidował międzynarodową uciążliwą dla Niemiec kontrolę aliantów nad obszarem Zagłębia Ruhry;
3) można było liczyć na dobre przyjęcie planu Schumana w RFN, gdyż Adenauer uzgodnił z Monnetem i Schumanem, że współpraca w ramach wspólnoty odbywać się ma na takich samych prawach dla Paryża i Bonn, w a jej strukturach Niemcy będą mieli tyle samo do powiedzenia, co Francuzi;
4) wspólnota otwierała dobre perspektywy dla niemieckiego przemysłu ciężkiego i węglowego, gdyż jego produkty mogły być sprzedawane na szerszym rynku europejskim bez ceł i praktyk dyskryminacyjnych[20].

Uroczyste podpisanie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) nastąpiło 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu. Proces ratyfikacyjny toczył się sprawnie i traktat wszedł w życie 25 lipca 1952 r.[21] W Niemczech spotkał

[19] R. Schuman, *Dla Europy*, Kraków 2003, s. 76–77.

[20] A. Grosser, *Adenauer, Frankreich und Europa : was wurde? Was bleibt?*, w: K. Schwabe (Hg.), *Konrad Adenauer und Frankreich*…, s. 105–123; C. Schukraft, *Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren. Weichestellungen unter Konrad Adenauer und Bewehrung des status quo unter seiner nachflogern Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger*, w: G. Müller-Brandeck-Boquet (red.), *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002, s. 16. Por. U. Lappenküper, *Die deutsch-französische Beziehungen 1949–1963*, München 2001.

[21] Treść traktatu zob. *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), Lublin 1994, s. 175–220. Por. A. Wilkens (red.), *Le Plan Schuman dans l'histoire*, Bruxelles 2004.

się z oporami ze strony wielkiego przemysłu, który obawiał się limitowania przez organy Wspólnoty produkcji stali i wydobycia węgla. Przeciw traktatowi głosowała SPD uważając, że restrykcyjna kontrola wysokości wydobytego węgla i odlanej stali spowoduje wzrost bezrobocia w kraju. Poza tym oddalała się kluczowa z jej punktu widzenia perspektywa zjednoczenia Niemiec[22].

Po skonstruowaniu pierwszej bomby atomowej przez ZSRR w 1949 r. i wybuchu wojny domowej w Korei w 1950 r. na pierwszy plan wysunęła się kwestia remilitaryzacji odbudowujących się Niemiec Zachodnich. W zaistniałej napiętej sytuacji międzynarodowej dla kanclerza Adenauera wytworzyła się możliwość militarnej oraz politycznej emancypacji RFN w osnowie integracji zachodnioeuropejskiej[23].

Trudności w negocjacjach z aliantami w tak wrażliwej materii remilitaryzacji Niemiec Zachodnich, zostały wykorzystane przez francuskiego premiera René Plevena, który 24 października 1950 r. przedłożył Zgromadzeniu Narodowemu plan budowy europejskich sił zbrojnych − Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO). Projekt ten nie nawiązywał do konwencjonalnych sił koalicyjnych, jakie podczas I i II wojny światowej utworzyli alianci zachodni, nie był również przeniesieniem na grunt wyłącznie europejski rozwiązań NATO. Plan Plevena przewidywał „Armię wspólnej Europy pod jednolitą polityczną i militarną władzą", której obsada oraz wyposażenie powinny zostać w daleko idącym stopniu zespolone[24]. Dla realizacji tego zadania należało, zdaniem R. Plevena, grupować z kontyngentów wojskowych państw członkowskich jak najmniejsze oddziały wielkości kompanii, w razie doraźnej potrzeby batalionu, w skrajnym przypadku pułku czy dywizji.

Tak sformowaną Armią Europejską dowodziłby mianowany przez rządy państw członkowskich i ponoszący odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Parlamentarnym europejski minister obrony. Projekt zakładał, że armia europejska będzie miała własny budżet. Warunkiem *sine qua non* realizacji planu Plevena było wcześniejsze przystąpienie Republiki Federalnej Niemiec do planu Schumana i projektowanej przezeń Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali[25].

Plan Plevena został przyjęty w Bonn z pewną rezerwą. W przeciwieństwie do planu Schumana widziano tutaj głównie dążenie Francji do zabezpieczenia własnych interesów. Nie podobał się pomysł, by inne państwa miały możliwość posiadania własnych sił zbrojnych, Niemcy natomiast tylko w ramach europejskich. Źródłem sceptycyzmu chadecko-liberalnego rządu była obawa przed wyłączeniem USA i Wielkiej Brytanii (na własne życzenie) z projektowanego porozumienia i oddalenie hipotetycznego wówczas członkostwa RFN w NATO. Jako, że w istniejącej sytuacji perspektywy na członkostwo w Pakcie Północnoatlantyckim były nikłe, wygłaszając 24 grudnia 1950 r. Bożonarodzeniowe Orędzie kanclerz podkreślił, iż „naturalnym prawem, tak jednostki, jak i narodów, jest zabezpieczenie i zachowanie własnej egzystencji. Byłoby dalece nieodpowiedzialne, gdyby niemiecki rząd federalny nie bronił tego prawa

---

[22] G. Hellmann, W. Wagner, R. Baumann, *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden 2004, s. 91, przyp. 59.

[23] J. Foschepoth, *Westintegration statt Wiedervereinigung: Adenauers Deutschlandpolitik 1945–1955*, w: J. Foschepoth (Hrsg.), *Adenauer und die Deutsche Frage*, Göttingen 1990, s. 37.

[24] A. Baring, *Aussenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie*, München 1969, s. 92.

[25] K. Wiaderny-Bidzińska, op. cit., s. 72.

i nie byłby zarazem gotowy przystąpić do Wspólnoty wraz z innymi miłującymi pokój narodami"[26].

Po usunięciu istniejących przeszkód proceduralnych, dopiero 26 maja 1952 r. w sali Bundesratu w Bonn przedstawiciele USA, Francji i Wielkiej Brytanii wspólnie z Adenauerem podpisali Układ Generalny o stosunkach między Republiką Federalną Niemiec a trzema mocarstwami zachodnimi. Do dokumentu zastępującego Statut Okupacyjny, dołączono cztery dodatkowe umowy: o prawach i obowiązkach obcych sił zbrojnych i ich członków stacjonujących na terenie Republiki Federalnej Niemiec, o wkładzie finansowym Republiki Federalnej Niemiec w obronę Zachodu, o uregulowaniu problemów wynikających z wojny i okupacji oraz o traktowaniu podatkowym sił zbrojnych i ich członków. *Generalvertrag*, warunkujący uzyskanie przez Republikę Bońską niemal pełnej suwerenności po przystąpieniu do Europejskiej Wspólnoty Obronnej, pozostawiał pewne prawa zastrzeżone dla aliantów (*Vorbehaltsrechte*), które dotyczyły sprawowania ochrony stacjonujących w Republice Federalnej Niemiec sił zbrojnych państw sojuszniczych, wprowadzenia stanu wojennego oraz ochrony Niemiec jako całości. Układ Generalny likwidował Wojskowy Urząd Bezpieczeństwa, a wysokich komisarzy mieli zastąpić ambasadorowie mocarstw zachodnich. Największe ograniczenie suwerenności RFN było związane z prawem przystępowania tego państwa do porozumień międzynarodowych. Zawarcie umów międzynarodowych wymagało bowiem zgody wszystkich państw – sygnatariuszy *Deutschlandvertrag*[27].

Następnego dnia w paryskiej Sali Zegarów Quai d'Orsay R. Schuman, D. Acheson, A. Eden oraz K. Adenauer wraz z ministrami spraw zagranicznych Belgii Paulem van Zeelandem, Luksemburga Josephem Bechem, Holandii Dirkiem Stikkerem i Włoch Alcidem de Gasperim podpisali Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Obronną (*European Defense Community Treaty*). Przewidywał on utworzenie niezależnego od rządów Komisariatu, złożonego z dziewięciu członków, z których tylko dwóch mogło być tej samej narodowości, Rady, w której liczba głosów przysługujących danemu państwu była proporcjonalna do jej wkładu finansowego i militarnego, Trybunału mającego rozstrzygać potencjalne konflikty pomiędzy członkami EWO oraz instancji kontrolnej – Zgromadzenia Parlamentarnego. Według postanowień układu (art. 43 bis) RFN, Francja i Włochy oddać miały do dyspozycji armii europejskiej po 3 dywizje, Belgia i Holandia po 2 i Luksemburg – 1[28]. W opinii Konrada Adenauera Układ o Europejskiej Wspólnocie Obronnej był najważniejszy, bowiem kształtowała ona na nowo przyszłość, zwracając Niemcom te wolności, które zostały odebrane im w okresie okupacyjnym i stwarzając Niemcom status partnerski w ramach EWO[29].

---

[26] K. Bauer, *Deutsche Verteidigungspolitik 1945–1963. Dokumente und Kommentare*, Boppard am Rhein, 1964, s. 13.

[27] *The Convention on the Relations between three Powers nad Federal Republic of Germany signed at Bonn on May 26, 1952 and the Protocol to the North Atlantic Treaty signed at Paris on May 27, 1952*, http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf.

[28] *European Defense Community Treaty*, s. 180, http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf.

[29] K. Adenauer, *Erinnerungen 1945–1953*, op. cit., s. 538–539; F. Seiler, *Rüstungsintegration, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft 1950 bis 1954*, Berlin 2015.

Determinacja polityków Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej oraz Unii Chrześcijańsko-Społecznej doprowadziły do ratyfikacji przez Bundestag Traktatu o Niemczech oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Obronną, co nastąpiło 19 marca 1953 roku. Za układami głosowało odpowiednio 226 i 224 posłów CDU/CSU, FDP oraz DP, natomiast przeciw było 164 i 165 deputowanych z ramienia SPD, Zentrum Partei i Bayern Partei oraz KPD[30].

Wejście w życie Traktatu ustanawiającego EWO nie zależało jedynie od pozytywnego zakończenia ścieżki legislacyjnego w Republice Federalnej Niemiec, ponieważ proces ratyfikacyjny trwał w każdym z państw – sygnatariuszy układu. Państwa Beneluksu oraz entuzjastycznie nastawione do integracji europejskiej Włochy, zdawały się być gotowe do realizacji projektu „Małej Europy", opartej na strukturach EWWiS i EWO. Inaczej przedstawiała się sytuacja we Francji, paradoksalnie pomysłodawczyni wojskowej integracji Europy Zachodniej z udziałem Republiki Federalnej Niemiec. Po zmianie na stanowisku ministra spraw zagranicznych IV Republiki Francuskiej, w wyniku której 7 stycznia 1953 r. proniemiecko i proeuropejsko ukierunkowanego R. Schumana zastąpił nacjonalista Georges Bidault, wizja zjednoczonej militarnie i politycznie Europy zaczęła się niebezpiecznie oddalać. Szermujący hasłami Wielkiej Francji, potęgi kolonialnej i europejskiego imperium francuscy nacjonaliści zdobywali coraz większy wpływ na podejmowane w Zgromadzeniu Narodowym decyzje. Ostro przeciwko projektowi armii europejskiej wypowiadał się generał Charles de Gaulle. Przestrzegał, że najpierw powinna powstać jedność polityczna Europy, a dopiero w dalszej kolejności – wojskowa. Podporządkowanie armii francuskiej ponadnarodowym organom mogłoby okazać się sprzeczne z żywotnymi interesami Francji. Obawiał się, że w przyszłości w armii europejskiej Francja zostanie zdominowana przez Niemcy, które tylko marzą o odbudowie dawnej wielkości[31].

Spowodowany poniesioną 7 maja 1954 roku pod Dien Bien Phu klęską w wojnie indochińskiej upadek rządu Josepha Laniela 12 czerwca 1954 roku sprawił, iż po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej w rządzie IV Republiki Francuskiej zabrakło najzagorzalszych zwolenników federacyjnej jedności Europy – francuskich chadeków.

30 sierpnia 1954 roku Zgromadzenie Narodowe 319 głosami przeciwko i 264 za podjęło decyzję o odrzuceniu projektu dyskusji nad ratyfikacją układu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Dla Konrada Adenauera była to „tragedia", „straszny cios", „najbardziej gorzkie rozczarowanie", „najmniejszy dzień całej kariery politycznej"[32]. „To coś więcej niż tylko odrzucenie traktatu. To porażka wielkiej myśli. Wymierzony w Europę cios. Czarny dzień. Czyżby Europejczycy byli zmuszeni do zwinięcia flagi?"– twierdził kanclerz[33].

---

[30] Przebieg debaty ratyfikacyjnej: *19. März 1953: Aus der Aussprache zum Deutschlandvertrag und zum Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG-Vertrag) in der 255. Sitzung des Deutschen Bundestages*, https://www.konrad-adenauer.de/dokumente/erklaerungen/1953-03-19-aussprache-evg-vertrag.

[31] M. Mikołajczyk, op.cit., s. 295.

[32] H. Köhler, *Adenauer. Eine politische Biographie*, Frankfurt am Main 1990, s. 822.

[33] K. Adenauer, *Erinnerungen*, op. cit., s. 289.

Mimo ogromnego rozczarowania z powodu „zdrady sierpniowej", jak decyzję Zgromadzenia Narodowego określono w prasie zachodnioniemieckiej, 1 września 1954 r. rząd federalny wydał oświadczenie zawierające cztery wytyczne polityki zagranicznej Republiki Bońskiej. Były nimi: kontynuacja polityki integracji europejskiej oraz powrót do idei europejskiej integracji militarnej, pełna suwerenność Republiki Federalnej Niemiec, przystąpienie do NATO, uchylenie traktatów o utrzymywaniu obcych wojsk na terytorium Niemiec Zachodnich. Na stanowisko reprezentowane przez rząd Konrada Adenauera pozytywnie zareagowali brytyjski minister spraw zagranicznych Anthony Eden oraz amerykański sekretarz stanu John Foster Dulles, zwołując na 28 września 1954 r. do Londynu konferencję ministrów spraw zagranicznych Stanów Zjednoczonych, Francji, Wielkiej Brytanii, Kanady, Włoch, Belgii, Holandii, Republiki Federalnej Niemiec i Luksemburga[34].

Rezultatem zakończonej 3 października 1954 r. konferencji londyńskiej było podpisanie 23 października w Paryżu trzynastu układów i dwunastu załączników, na mocy których przewidywano zakończenie reżimu okupacyjnego w RFN oraz znoszono Statut Okupacyjny, dokonywano rewizji Paktu Brukselskiego z 17 marca 1948 r. i w miejsce ustanowionej przezeń Unii Zachodniej powoływano do życia Unię Zachodnioeuropejską, której członkami miały stać się dodatkowo Republika Federalna Niemiec oraz Włochy. Obradująca jednocześnie w tym samym czasie konferencja Rady Atlantyckiej NATO, przyjmując do wiadomości fakt zawarcia układów z Republiką Federalną Niemiec, podjęła decyzję o włączeniu Niemiec zachodnich do politycznych i wojskowych struktur Paktu Północnoatlantyckiego.

Gdy 30 grudnia 1954 r. francuskie Zgromadzenie Narodowe przyjęło 287 głosami przeciwko 160 głosów Układy Paryskie z 23 października 1954 r. „powrót Niemiec do Europy" stał się niemal faktem. 26 i 27 lutego 1955 r. Bundestag przyjął 324 głosami przeciwko 251 Protokół o zakończeniu reżimu okupacyjnego, natomiast Układ o przystąpieniu Republiki Federalnej Niemiec do Paktu Brukselskiego i Północnoatlantyckiego 314 głosami przeciwko 157. Za ratyfikacją głosowało CDU/CSU, DP, część FDP i większość BHE (*Bund der Heimatvertriebenen und Entrechten*). 5 maja 1955 roku, z chwilą złożenia dokumentów ratyfikacyjnych przez wszystkich sygnatariuszy, układy paryskie weszły w życie. Frakcja parlamentarna CDU/CSU przyjęła ten fakt owacją na stojąco[35].

Niespełna jednej dekady potrzebował K. Adenauer, by przywrócić Niemcom suwerenność i znaczenie w Europie. Udało mu się przekonać zachodnich sojuszników, że fundamenty RFN budowane są na mocnych demokratycznych podstawach, społeczeństwu udaje się przezwyciężać narodowosocjalistyczną przeszłość, a zwrotnice polityki zagranicznej przestawione są trwale na integrację zachodniej części kontynentu. Jego bezsporną zasługą było przeniesienie punktu ciężkości niemieckich interesów z Europy Środkowej i Wschodniej na zachód i ścisłe związanie się z opcją transatlantycką. Wymagało to zerwania z tradycyjnym nurtem polityki niemieckiej i przekonania rodaków, iż kwestię zjednoczenia Niemiec należy odłożyć na dalszy plan i skoncentrować się na budowie – jak wówczas mawiano – „małej Europy". Cena, jaką przyszło zapła-

[34] B. Koszel, *Rola Niemiec Zachodnich w budowie zrębów zjednoczonej Europy (do 1954 roku)*, w: M. Mikołajczyk, *Człowiek, naród, państwo wobec wyzwań XX wieku*, Poznań 2016, s. 64.

[35] J. J. Węc, *CDU/CSU wobec polityki niemieckiej Republiki Federalnej Niemiec 1949–1969,* Kraków 2000, s. 195.

cić kanclerzowi federalnemu za wolność Niemiec i jedność Europy była duża, gdyż oznaczała długotrwały podział Niemiec[36].

2. Lokomotywa integracji europejskiej. Oś Bonn–Paryż

Sprawnie funkcjonująca EWWiS w drugiej połowie lat pięćdziesiątych postawiła pytanie o dalszy rozwój procesu integracji europejskiej. Nastroje w Europie Zachodniej jednak nie były dobre, ponieważ wpływ na nie miała świadomość fiaska Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Atmosfera rozczarowania udzieliła się nawet najbardziej zagorzałym dotąd Europejczykom.

W zaistniałej sytuacji J. Monnet uznał, że procesowi integracji europejskiej należy nadać nowe impulsy. Jego uwagę skupiła energia atomowa, a zwłaszcza jej pokojowe wykorzystanie, co rozpalało wyobraźnię ówczesnych mieszkańców kontynentu. Po śmierci Stalina krótkotrwały kurs na odprężenie spowodował skupienie uwagi na możliwościach budowy reaktorów atomowych do celów pokojowych, jako źródła taniej i dostępnej energii elektrycznej. Pole do współpracy w przemyśle atomowym było niezagospodarowane, istniały spore nadzieje, że eksperyment zakończy się sukcesem. Monnet był zdania, że jeśli nie dojdzie do wypracowania jakiejś formy współpracy z Niemcami w tej dziedzinie, to posiadający duże przedwojenne doświadczenie na tym polu (Otto Hahn, Werner Heisenberg), fizycy niemieccy prędzej czy później skonstruują bombę atomową. Natomiast utworzenie wspólnoty uruchomiłoby międzynarodową współpracę nad pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej, kontrolowaną poprzez ponadnarodowe instytucje wspólnoty.

Niemcy od początku nie kryli swojego sceptycyzmu wobec tej inicjatywy. Zaobserwował to Monnet, który na ten temat rozmawiał z kanclerzem Adenauerem 4 lutego 1955 r. Zachodnioniemiecki przywódca powątpiewał, czy obecna mała polityczna stabilność Francji i często zmieniające się rządy pozwolą na urzeczywistnienie nowych porywających pomysłów. Większą wagę przywiązywali oni do postępów w integracji gospodarczej, a zwłaszcza do utworzenia wspólnego rynku w obrębie towarów przemysłowych. Niemcy gotowi byli jednak do dyskusji nad oboma projektami łącznie.

W lutym 1955 r. konkretyzowały się pierwsze plany wspólnoty atomowej, równocześnie przyspieszeniu uległa debata nad celowością powołania do życia wspólnoty o charakterze gospodarczym. Siłą napędową stały się państwa Beneluksu, a zwłaszcza minister spraw zagranicznych Holandii, Johann Willem Beyen i wybitny belgijski działacz socjalistyczny, przedwojenny premier i wielokrotny minister różnych resortów, Paul-Henri Spaak[37].

Konsultacje pomiędzy Paryżem i Bonn w pierwszych miesiącach 1955 r. uwidoczniły różnice stanowisk co do kierunku i charakteru dalszej integracji europejskiej. Jeżeli Francuzi forsowali integrację sektorową w oparciu o plan Schumana,

[36] B. Koszel, *Rola zjednoczonych Niemiec w procesie integracji europejskiej*, w: J. Kiwerska, B. Koszel, M. Tomczak, S. Żerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec*, Poznań 2011, s. 28.

[37] Szerzej: P.-H. Spaak, *The Continuing Battle: Memoirs of a European, 1936–1966*, London 1971.

Niemcy wspierani przez państwa Beneluksu, opowiadali się za szeroką integracją horyzontalną, gdzie stopniowo likwidowane byłyby cła na towary przemysłowe i uruchomione wspólne polityki. 18 maja 1955 r. rządom Francji, RFN i Włoch P.-H. Spaak w imieniu trzech państw Beneluksu przedstawił memorandum wzywające do podjęcia wysiłku na rzecz zbudowania nowego etapu jednoczącej się Europy. Proponowano utworzenie dwóch nowych wspólnot, specjalnego systemu instytucjonalnego, ściślejszą integrację w obszarze gospodarki, transportu i stopniową harmonizację polityki społecznej[38].

Memorandum stało się przedmiotem dyskusji ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich EWWiS w Messynie w dniach 1–3 czerwca 1955 r. Okazało się, że trudno będzie przezwyciężyć istniejące podziały. Minister spraw zagranicznych IV republiki Antoine Pinay nie ukrywał swojego negatywnego stanowiska wobec perspektywy utworzenia wspólnego rynku, dając jednocześnie do zrozumienia, że francuskim priorytetem byłoby utworzenie wspólnoty atomowej. Ostatecznie podjęto decyzję o kontynuacji prac i utworzeniu specjalnego komitetu, którego przewodnictwo zaproponowano Spaakowi.

W niespełna rok później, 21 kwietnia 1956 r. opublikowany został tzw. Raport Spaaka, postulujący powołanie do życia dwóch nowych wspólnot. Wskazywał on, że należy zaniechać integracji sektorowej, która będzie kosztowna i nie przyniesie korzyści, i skoncentrować się na ambitniejszym planie stopniowej integracji horyzontalnej. Raport Spaaka został przyjęty podczas kolejnego spotkania ministrów spraw zagranicznych sześciu państw obradujących w dniach 29–30 maja 1956 r. w Wenecji. W celu dopracowania ostatecznych zasad funkcjonowania wspólnego rynku powołano komisję międzyrządową, która 26 czerwca podjęła w Brukseli pracę[39].

Nie miała ona łatwego zadania, ponieważ państwa członkowskie EWWiS upierały się przy swoich stanowiskach. Francja z uwagi na swoją przewagę w technologii nuklearnej i Belgia posiadająca złoża uranu w swojej kolonii w Kongu zainteresowane były w pierwszej kolejności utworzeniem zachodnioeuropejskiej wspólnoty atomowej. Republika Federalna, Włochy, Holandia i Luksemburg z kolei kładły nacisk na integrację gospodarczą. Różnice poglądów ujawniły się w spojrzeniu na kształt instytucjonalny nowych wspólnot i proces decyzyjny[40].

Niewątpliwie Francji zależało na współfinansowaniu przez pozostałe państwa „szóstki" budowy kosztownych instalacji nuklearnych, gdyż sama nie byłaby w stanie udźwignąć takich ciężarów. Z drugiej strony atrakcyjna wydawała się perspektywa otwarcia rynku rolnego dla wysokich jakością i co ważne tanich produktów francuskich. Nieograniczonym rynkiem zbytu dla tych towarów wydawały się być Niemcy Zachodnie, które w wyniku II wojny światowej utraciły swoje zaplecze rolnicze w Prusach Wschodnich, na Pomorzu, Dolnym Śląsku i w Niemczech wschodnich. Z kolei dla Niemiec posiadających dużą produkcję przemysłową oraz dla krajów Beneluksu posiadających niewielki rynek wewnętrzny, likwidacja ceł stwarzała szerokie możliwości zbytu wysoko przetworzonych produktów.

---

[38] J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005*, Kraków 2006, s. 80–81.

[39] *The Brussels Report. The General COMMON MARKET*, June 1956, Information Service. High Authority of The European Community for Coal and Steel Luxembourg, http://aei.pitt.edu/995/.

[40] M. Mikołajczyk, *Rola Francji*, op. cit., s. 396–397.

6 listopada 1956 r. kanclerz Adenauer złożył wizytę w Paryżu. Jego partner, socjalistyczny premier Guy Mollet zaangażowany na rzecz integracji europejskiej dążył do zlikwidowania istniejących różnic. Spotkanie zakończyło się sukcesem. Otworzyła się szansa na bliską współpracę na płaszczyźnie europejskiej pomiędzy dwoma wielkimi formacjami politycznymi – chrześcijańską demokracją i socjalistami. Współpraca ta była niezwykle ważna ze względu na perspektywę ratyfikacji traktatów o wspólnotach[41].

Ostatnie kwestie sporne, dotyczące wspólnego rynku uregulowane zostały podczas spotkania szefów rządów w Paryżu 19–20 lutego 1957 r. Ukoronowanie dotychczasowych działań nastąpiło 25 marca 1957 r. wraz z podpisaniem traktatów rzymskich, które ustanawiały Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM). Jeszcze w tym samy roku oba traktaty zostały ratyfikowane przez parlamenty sześciu państw.

Podstawowym celem EWG, było stopniowe utworzenie wspólnego rynku poprzez zasadę swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i osób. Traktaty te weszły w życie z dniem 1 stycznia 1958 roku i w przeciwieństwie do EWWiS, obie wspólnoty zostały zawarte na czas nieograniczony. Posiadały osobowość prawną i były podmiotami prawa międzynarodowego. Organami EWG i EURATOM były Rada Ministrów, Komisja, Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne i Trybunał Sprawiedliwości. Każda z tych instytucji była niezależna i równa, ale także istniał wymóg współpracy i wypracowywania konsensusu. Rada miała za zadanie chronić interesy państw członkowskich, Komisja reprezentowała czynnik ponadpaństwowy. Zgromadzenie Parlamentarne i Trybunał złożone z delegatów parlamentów i mając uprawnienia doradcze, chroniły interesy obywateli wspólnot. W przeciwieństwie do Wysokiej Władzy EWWiS, kompetencje Komisji EWG były ograniczone. Głównie odznaczała się Rada Ministrów podejmująca decyzje w zależności od znaczenia sprawy, większością zwykłą, kwalifikowaną bądź jednomyślnie. Wspólny Runek w EWG miał powstać w ciągu dwunastoletniego bądź piętnastoletniego okresu przejściowego, w czterech etapach, zaczynając od 1 stycznia 1958 r.[42]

W 1962 r. podjęto pierwszą uchwałę Rady WE w sprawie „polityki dotyczącej struktury rolnej". Traktat rzymski, ustanawiający EWG wprowadził definicję produktów rolnych oraz określił zadania przyszłej polityki rolnej. Jednym z ważniejszych artykułów odnoszącym się do tej dziedziny był art. 37, który stanowił podstawę prawną dla większości regulacji prawnych dotyczących wspólnej polityki rolnej[43].

1 stycznia 1958 r. idea wspólnego rynku weszła w etap realizacji. Zgodnie z liczącym 248 artykułów Traktatem o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, wspólny rynek miał zostać utworzony w ciągu dwunastu lat podzielonych na trzy równe okresy. W art. 2 traktatu powołującego EWG stwierdzono: „zadaniem Wspólnoty jest, przez ustanowienie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych Państw Członkowskich, popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej, stałego i zrównoważonego wzrostu, zwiększonej stabilności, przyspieszonego podwyższania poziomu życia oraz ściślejszych związków między Państwami Członkowskimi"[44].

---

[41] Ibidem, s. 404–405.

[42] *Dokumenty Wspolnot Europejskich*, op. cit., s. 39 i n.

[43] A. Jurcewicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004, s. 43.

[44] *Dokumenty Wspolnot Europejskich*, op. cit., s. 39 i n.

Drugi z traktatów podpisany na rzymskim Kapitolu powołujący do życia Europejską Wspólnotę Energii Atomowej obejmował 223 artykuły. Głównym celem, jaki postawiono przed EURATOMEM, było ułatwianie rozwoju przemysłu atomowego, a w szczególności wspieranie badań naukowych i rozpowszechnianie wiedzy technicznej, utworzenie jednolitych norm bezpieczeństwa mających chronić zdrowie pracowników i ludności, ułatwianie inwestycji w przemyśle atomowym, tworzenie podstawowych instalacji niezbędnych do rozwoju energetyki jądrowej we Wspólnocie, zagwarantowanie wszystkim użytkownikom Wspólnoty regularnych i sprawiedliwych dostaw rud i paliw jądrowych[45].

Traktat o EWG, którego głównym zadaniem było zniesienie ceł na towary przemysłowe, a w przyszłości wprowadzenie swobody przepływu osób, usług i kapitału i uruchomienie kilku wspólnych polityk (handlowej, rolnej, transportowej i częściowo społecznej) odpowiadał Republice Federalnej, co nie oznaczało, że koncepcja ta przeforsowana została nad Renem bez oporu. Ujawniły się spory i rozbieżności pomiędzy kanclerzem Adenauerem i popularnym w społeczeństwie ministrem gospodarki Ludwigiem Erhardem na temat kierunków polityki europejskiej (integracyjnej) Zachodnich Niemiec. Do 1955 r. kiedy to Adenauer kierował resortem spraw zagranicznych wszystkie decyzje dotyczące udziału RFN w planach integracyjnych Europy Zachodniej podejmował on osobiście. Erhard sceptycznie odnosił się do idei integracji zachodnioeuropejskiej, gdyż priorytetem dla niego była budowa w RFN społecznej gospodarki rynkowej i miał tutaj poparcie Wilhelma Röpkego, ojca duchowego niemieckiego ordoliberalizmu[46]. Erhard opowiadał się za przyjęciem brytyjskiej koncepcji stosunkowo słabo zintegrowanej europejskiej strefy wolnego handlu, ograniczonej najlepiej do swobodnego przepływu produktów przemysłowych. Po przekazaniu steru rządów w Auswärtiges Amt w 1955 r. Heinrichowi von Brentano, nowy minister miał ambicje na koordynację niemieckiej *Europapolitik*, lecz tutaj napotkał na opór Erharda. Ze względu na fakt, że EWWiS i EWG były projektami gospodarczymi, ciężar formułowania zasad polityki zachodnioniemieckiej w ramach Wspólnot spoczął na długie lata w rękach kierowanego przez Erharda i jego następców Ministerstwa Gospodarki[47].

W latach sześćdziesiątych XX wieku to niemiecki „cud gospodarczy" i koniunktura światowa nakręcały procesy rozwojowe w EWG. Niemcy zgodzili się na uruchomienie Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Regionalnej, mając świadomość, że nie odniosą z tego tytułu żadnych większych korzyści. Ten wysiłek się opłacił. RFN finansując w olbrzymim stopniu rozwój Wspólnot i jej polityk stopniowo zyskiwała szacunek i uznanie swoich partnerów z EWG, stając się w potocznym rozumieniu „lo-

[45] Ibidem, s. 233–310.

[46] M. Gehler, H. Meyer, *Konrad Adenauer,Europa und Westintegration der Bundesrepublik Deutschland. Deutschland im Kontext von privaten und politischen Netzwerken*, w: H.-J. Küsters (red.), *Deutsche Europapolitik Christlicher demokraten. Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*, Bonn 2014, s. 146.

[47] S. Bulmer, A. Maurer, W. Paterson, *Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?*, w: H. Schneider, M. Jopp, U. Schmalz (red.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn 2001; W. Weidenfeld (red.), *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn 1998; D. Koerfer, *Zankapfel Europapolitik. Der Kompetenzstreit zwischen Auswärtigem Amt und Bundeswirtschaftsministerium 1957/58*, „Politische Vierteljahresschrift" 1988, Nr. 29.

komotywą integracji" lub też gotowym do ponoszenia ofiar finansowych „płatnikiem netto" do budżetu Wspólnot[48].

Niewielką aktywność Niemcy wykazywali w zakresie tworzenia zasad Wspólnej Polityki Rolnej, gdyż jej wprowadzenie odpowiadało przede wszystkim interesom Francji. Problemy rolne były przedmiotem dyskusji już na konferencji w Messynie (Sycylia) w 1955 roku oraz na konferencji w Stresa (Płn. Włochy) w 1958 r., gdzie rozwinięto zapisy Traktatu o EWG i ustalono wzorzec rolnictwa europejskiego. Kolejno, w 1962 r. przedstawiony został projekt wspólnej polityki transportowej. Celem usprawnienia systemu jednoczenia Europy z punktu widzenia sieci transportowej w krajach szóstki przedstawiono projekt tworzenia wspólnej sieci transportowej. Pojawiła się propozycja unifikacji norm transportowych i taryf oraz podejmowania wspólnych inwestycji. Z tego projektu w latach sześćdziesiątych, zrealizowano niewiele[49].

Przyszłość pokazała, że pod względem gospodarczym RFN była najlepiej przygotowana do realizacji Wspólnego Rynku, uchodziła też za jego najsilniejszego uczestnika. Przed podpisaniem traktatów rzymskich była ona najludniejsza w zachodniej części kontynentu, na nią też przypadało 33,7% całego eksportu późniejszej „szóstki" i 24,8% importu. Przyrost produktu narodowego brutto w latach 1950–1955 wynosił prawie 60%, a udział RFN w produkcji światowej zbliżył się do 15%. Funkcjonowanie EWG pokazało, że to RFN wyniosła z jego utworzenia największe korzyści dzięki rozszerzeniu rynku zbytu dla swej olbrzymiej produkcji przemysłowej[50].

Dzięki traktatowi o EWG, RFN uzyskała również inne dogodne rozwiązania. W 1963 r. w zamian za zgodę na stowarzyszenie 18 frankofońskich państw afrykańskich i Madagaskaru (Konwecja z Jaunde), otrzymała od Francji i pozostałych członków EWG pozwolenie, by wymiana gospodarcza pomiędzy RFN i NRD odbywała się na zasadzie handlu wewnątrzniemieckiego, bez żadnych ceł i ograniczeń. Niemcy Wschodnie w ten sposób otrzymywały znaczne przywileje gospodarcze, a RFN mogła żywić nadzieję, że w wypadku zjednoczenia Niemiec, poziom rozwoju obu gospodarek nie będzie zbyt drastyczny, by zakłócić ten proces.

W latach sześćdziesiątych rozwój Wspólnot i wzrastający dobrobyt obywateli państw członkowskich w połączeniu z poczuciem bezpieczeństwa, które dawał amerykański parasol atomowy nad Europą, raczej nie skłaniały do poszukiwania nowych rozwiązań i dyskusji nad kolejnymi etapami integracji europejskiej. Bilans integracji europejskiej przedstawiony na spotkaniu szefów rządów i państw EWG w Hadze w dniach 1–2 grudnia 1969 r. wypadł okazale i było to ostatnim na przestrzeni dekady impulsem do zaprogramowania integracji europejskiej na lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte XX w. To wówczas, kierując się ideowymi przesłankami jedności kontynentu i ekonomicznymi wskaźnikami, przesadnie optymistycznie zakładano utworzenie do

---

[48] J. Fiszer, *Polityka integracyjna RFN przed i po zjednoczeniu Niemiec*; J. Holzer, J. Fiszer (red.), *Rola Niemiec w procesie integracji Polski z Europą*, Warszawa 2001, s. 71–115; por. J. Skibiński, *Gospodarcza integracja Europy Zachodniej w polityce RFN*, Warszawa 1980.

[49] L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, Warszawa 1998, s. 191–194.

[50] J. Rutkowski, *Wpływ Republiki Federalnej Niemiec na stabilizację koniunktur w krajach EWG*, „Przegląd Zachodni" 1987, nr 1, s. 25–38; W. Grabska, *NRF w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, Warszawa 1960.

końca lat osiemdziesiątych Unii Europejskiej z własną walutą, jednolitym rynkiem wewnętrznym i zaawansowaną współpracą polityczną.

Silna pozycja RFN we Wspólnotach nie byłaby możliwa bez bliskiej współpracy z Paryżem. Francja po przegranej wojnie w Indochinach (1954), nieudanej interwencji podczas kryzysu sueskiego (1956), borykająca się z ruchem narodowowyzwoleńczym w Algierii po powrocie generała de Gaulle'a do władzy (1958) okazywała większą skłonność do współpracy z Niemcami. Priorytetowym celem de Gaulle'a było przywrócenie *grandeur* Francji, a w RFN, upatrywał partnera i sprzymierzeńca dla swojej koncepcji tzw. Europy europejskiej, niezależnej od USA, ale ściśle z nimi współpracującej. Bliską kooperację podjęto w ramach Wspólnot Europejskich. Po wielu spotkaniach generała de Gaulle'a z kanclerzem K. Adenauerem w latach 1958–1962 pomiędzy obu politykami wytworzyła się przyjaźń[51].

Francja od czasu powstania trzech Wspólnot widziała w tych organizacjach przede wszystkim wygodne narzędzie do *tenir le rang* i odgrywania roli mocarstwowej w świecie. Niemcy uznawane były za słabszego partnera, który nieustannie powinien okazywać wdzięczność za gotowość okazaną przez Francję do pojednania. Stosunki francusko-niemieckie opierały się na dokuczliwym *equilibre des desequilibres*. Przewaga gospodarcza Niemiec kompensowana była przez polityczną przewagę Francji i na odwrót. Jednakże w samej Wspólnocie wiele spraw ułożonych było pod francuskie dyktando, od Wspólnej Polityki Rolnej po system pracy brukselskiej administracji, od znaczenia języka francuskiego w instytucjach europejskich po późniejszą unię walutową i politykę obronną[52].

Już na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku okazało się, że Francja stopniowo przegrywa rywalizację ekonomiczną z RFN o prymat we Wspólnocie Europejskiej. Pomimo niewątpliwych osiągnięć na polu gospodarczym (np. olbrzymie inwestycje w Lotaryngii, wprowadzenie nowego franka), na zdolności Francji do konkurencji z Niemcami ważyły i ważą do dnia dzisiejszego olbrzymie wydatki budżetowe, które V Republika ponosi na rzecz finansowania sił nuklearnego odstraszania (*force de frappe*) oraz wspierania swoich wpływów, a także kultury i języka francuskiego w byłych frankofońskich koloniach i departamentach zamorskich. Niemałe sumy wypływały z budżetu na sfinansowanie kosztownych interwencji zbrojnych w byłych koloniach afrykańskich (ogółem 50 od 1960 r.).

Stosunki bilateralne i zasady współżycia francusko-niemieckiego reguluje tzw. traktat elizejski z 22 stycznia 1963 r. podpisany w następstwie procesu pojednania zainicjowanego przez kanclerza K. Adenauera i prezydenta Ch. de Gaulle'a. Do dnia dzisiejszego pozostaje on punktem odniesienia dla kierunków integracji bilateralnej obu państw. W kwestiach dotyczących polityki zagranicznej traktat wyznaczał dokładnie obszary wzajemnych konsultacji: Wspólnoty Europejskie, europejska współpraca polityczna, stosunki Wschód–Zachód, NATO, ONZ, UZE i OECD. W ramach współpracy w EWG koncentrowano się na wybranych dziedzinach: polityka rolna i leśna, polityka energetyczna, komunikacja i transport, rozwój przemysłu, polityka eksporto-

[51] H. Kőhler, *Adenauer:eine politische Biographie*, Frankfurt am Main 1994. Zob. te wątki również we wspomnieniach generała de Gaulle'a za okres 1958–1963. Ch. de Gaulle, *Lettres, notes et carnets*, t. 8–9, Paris 1985–1986.

[52] B. Koszel, *Nierówne partnerstwo? Niemcy i Francja w Unii Europejskiej (1993–2013)*, Piła 2013, s. 33.

wo-kredytowa. Niezwykle rozbudowany był program kooperacji wojskowej. Obejmował on wspólne ćwiczenia i szkolenia, współpracę akademii i instytutów badawczych oraz produkcję zbrojeniową[53].

W latach 1963–1969 w relacjach na linii Paryż–Bonn nastąpił regres. Po rezygnacji K. Adenauera w 1963 r. i objęciu urzędu kanclerza przez L. Erharda, przewagę w polityce RFN osiągnęła orientacja atlantycka, dążąca do zacieśnienia sojuszu z USA. Krytycznie przyjęto w Bonn decyzję Francji z 1966 r. o wycofaniu się ze zintegrowanej struktury NATO. Niepokój wzbudziła aktywizacja kontaktów Francji z państwami komunistycznymi, np. podkreślanie przez generała de Gaulle'a podczas jego wizyty w Polsce w 1967 r. ostatecznego charakteru polskiej granicy na Odrze i Nysie[54]. Wzrastał też spór o role i kompetencje EWG. Generał de Gaulle opowiadał się za luźną konfederacją państw członkowskich i był przeciwny przyjmowaniu Wielkiej Brytanii do tego ugrupowania. RFN domagała się poszerzania EWG o nowych członków i wspólnoty całkowicie zintegrowanej, której instytucjom ponadnarodowym przyznane były większe uprawnienia[55].

Po 1968 r., po odejściu generała de Gaulle'a od aktywnej polityki, jego następca Georges Pompidou – choć nie podobała mu się idea wzmocnienia żywiołu germańskiego w EWG – wyraził zgodę na poszerzenie Wspólnoty Europejskiej o Wielką Brytanię, Danię, Irlandię i Norwegię, o co zabiegała Republika Federalna. Ostrożnie popierał też wysiłki nowego socjaldemokratyczno-liberalnego rządu Willy Brandta (1969–1974) idące w kierunku normalizacji stosunków z krajami bloku wschodniego. Inicjatywa uruchomienia „nowej niemieckiej polityki wschodniej" wyszła z kręgów SPD i była realizowana przez rząd W. Brandta w koalicji z liberałami od 1969 r. Koncentracja uwagi i zaangażowanie potężnych środków finansowych przez RFN w ZSRR, Polsce, Czechosłowacji i NRD siłą rzeczy osłabiało zainteresowanie rządu federalnego procesem pogłębiania integracji europejskiej. We Francji rodziło to obawy, czy aktywność Niemiec Zachodnich na tym polu nie wejdzie w koleiny tradycyjnej geopolityki – bliskiej, historycznie uwarunkowanej współpracy z Rosją.

Objęcie w 1974 r. rządów nad Renem przez Helmuta Schmidta i prawie jednoczesne przez prezydenta Valérego Giscarda d'Estainga, pomimo wzorowych osobistych stosunków pomiędzy obu politykami, nie przekładało się na współdziałanie obu państw we Wspólnocie Europejskiej. W drugiej połowie lat siedemdziesiątych osią sporów francusko-zachodnioniemieckich pozostawała Wspólna Polityka Rolna (CAP). Na forum EWG często dochodziło do starć pomiędzy obu krajami z powodu forsowania przez Francję wysokich cen na produkty rolne, stanowiące podstawę jej eksportu i wobec niskiego poziomu cen na artykuły przemysłu maszynowego, chemicznego i samochodowego będących dźwignią eksportu zachodnioniemieckiego. Francja dość wyraźnie hamowała pogłębianie współpracy w ramach Wspólnot, obawiając się utraty narodowej suwerenności. Od lat zwalczała ponadnarodowe uprawnienia Komisji

---

[53] *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch- französische Zusammenarbeit vom 22. Januar 1963*, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoser5ice/download/pdf/dokumente/6-1n.pdf.

[54] J. Krasuski, *Historia RFN*, Warszawa 1987, s. 486; U. Lappenkűper, *On the Path to a „Hereditary Friendship"? Franco-German Relations since the End of the Second World War*, w: C. Germond, H. Tűrk, *A History of Franco-German Relations in Europe*, New York 2008, s. 154–155.

[55] Zob. J. Stefanowicz, *Polityka europejska V Republiki*, Warszawa 1994.

Wspólnot Europejskich i zasadę podejmowania decyzji większością głosów w Radzie WE. Nie podobała się w Paryżu popularność dokumentalnego filmu o Hitlerze (*Hitler – eine Karriere*), napisanego na podstawie autobiografii führera pióra konserwatywnego historyka Joachima Festa, który wszedł na ekrany w 1977 r. i wywołał w RFN falę raczej niezdrowego społecznego zainteresowania III Rzeszą. Paryż miał za złe tolerowanie ofensywy neonazizmu i brak skuteczności w zwalczaniu terrorystycznej lewackiej organizacji – Frakcji Czerwonej Armii[56].

Aktywna polityka wschodnia rządu RFN w latach siedemdziesiątych budziła w Paryżu obawy, że może to doprowadzić do rozluźnienia powiązań RFN z obozem państw zachodnich. Próby włączenia tzw. kwestii niemieckiej do rokowań międzynarodowych po podpisaniu Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) w Helsinkach w 1975 r. wywołały we Francji silne protesty. Szeroki niemiecki ruch pokojowy, aktywny zwłaszcza po tzw. podwójnej uchwale NATO z grudnia 1979 r. zrodził we Francji niepokój, że Niemcy podążą w kierunku neutralności. Naczelnym zadaniem polityki francuskiej pozostawało utrzymanie RFN w ramach sojuszu zachodniego (NATO i EWG) oraz popieranie istniejącego podziału Niemiec[57].

Lata siedemdziesiąte w powszechnej opinii uchodziły za stracone dla integracji europejskiej, mówiono wręcz o „eurosklerozie", która opanowała Europę Zachodnią. Należy jednak przyznać, że niewielką rolę odegrały tutaj działania samej EWG. Przyczyny tkwiły gdzie indziej – w gospodarce i polityce międzynarodowej. W sierpniu 1971 r. doszło do załamania wymienialności dolara na złoto, co spowodowało perturbacje na rynkach walutowych świata. Następowała ucieczka od dolara, w samej EWG doszło do gwałtownej aprecjacji kursu marki zachodnioniemieckiej, deprecjacji franka i poważnego zachwiania się kursu włoskiego lira. W dwa lata później wybuchła kolejna wojna izraelsko-arabska tzw. Jom Kippur, która wywindowała ceny ropy naftowej na niebotyczne szczyty. Na zachodzie Europy pojawiła się recesja gospodarcza połączona z rosnącą inflacją i bezrobociem. Jakby tego było mało, po 1975 r. nastąpił odwrót od idei odprężenia pomiędzy Wschodem i Zachodem. Związek Radziecki narzucił nowy wyścig zbrojeń, instalując atomowe rakiety średniego zasięgu SS-20 na Ukrainie i Białorusi, a następnie w Czechosłowacji i NRD. Razić mogły one wszystkie cele położone w Europie Zachodniej[58].

Reakcja NATO była zdecydowana, ale nie odniosła żadnego skutku. Tzw. podwójna uchwała Sojuszu z 12 grudnia 1979 r., grożąca ZSRR natowskimi retorsjami w postaci rozmieszczenia w Europie Zachodniej amerykańskich pocisków atomowych, tzw. eurorakiet na Moskwie nie zrobiła wrażenia. W dwa tygodnie później Rosjanie dokonali inwazji na Afganistan.

W tej sytuacji wzmogła się presja amerykańska na zwiększenie wydatków na obronę przez zachodnioeuropejskich sojuszników, którzy i tak wystarczająco byli zaniepokojeni radzieckimi zbrojeniami. Zwiększono wydatki wojskowe, szczególnie w RFN, Wielkiej Brytanii, Włoszech i Holandii, gdzie przewidziano instalację rakiet *Per-*

---

[56] Por. M. Waechter, *Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing: auf der Suche nach Stabilität in der Krise der 70er Jahre*, Bremen 2011.

[57] S. Cohen, *La politique exterieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris 1985, s. 52. Szerzej zob. B. Koszel, *Antagonizmy i współpraca. RFN i jej zachodnioeuropejscy partnerzy 1969–1982*, Poznań 1985, s. 8–33.

[58] J. Krasuski, *Historia polityczna Europy Zachodniej 1945–2002*, Poznań 2003, s. 272–273.

shing II i pocisków samosterujących *Cruise*. Zimna wojna powróciła w postaci znanej z końca lat czterdziestych i początków lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia[59].

Jeżeli wziąć pod uwagę oczekiwania wobec integracji europejskiej sformułowane w Hadze w 1969 r., to rzeczywiście można było mówić o regresie, ale w pewnych obszarach postęp został dokonany. Od 1970 r. na podstawie raportu szefa belgijskiego ministerstwa spraw zagranicznych Etienne'a Davignona zaczęły się odbywać spotkania ministrów spraw zagranicznych w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej, co stworzyło podwaliny pod przyszłą Wspólną Politykę Zagraniczną WE. W 1971 r. weszła w życie wspólna polityka morska EWG („Europa błękitna") polegająca na pozwoleniu rybakom z krajów członkowskich dokonywania połowu na wodach terytorialnych innych członków.

Ważnym wydarzeniem było tzw. północne poszerzenie EWG w 1973 r. o Wielką Brytanię, Danię i Irlandię. Niemcom zależało na obecności Zjednoczonego Królestwa w strukturach Wspólnoty bo wzmacniało to jej potencjał międzynarodowy, przybywał też nowy poważny płatnik „netto" do budżetu Wspólnoty. W negocjacjach prowadzonych przez rządy Wielkiej Brytanii i Irlandii Niemcy nie angażowali się, inaczej było w przypadku Danii. Społeczeństwo tego kraju było uczulone na agresywną politykę sąsiada z południa, który w 1864 r. i 1940 r. doprowadził do przegranych przez Danię wojen. Z powodu tych doświadczeń historycznych, Kopenhaga stroniła od pogłębiania integracji politycznej. Państwu duńskiemu jako olbrzymiemu eksporterowi żywności zależało na utrzymaniu chłonnych rynków zbytu w RFN i na Wyspach Brytyjskich, a taką gwarancję dawało członkostwo w EWG z jej Wspólną Polityką Rolną.

Na wsparcie w procesie rokowań akcesyjnych Dania mogła liczyć na rząd socjaldemokratyczno-liberalny kierowany przez Willy'ego Brandta. W czasie pobytu w Danii w 1970 r. kanclerza, jak i prezydenta RFN Gustawa Heinemanna padły słowa o dołożeniu przez RFN starań, aby jak najszybciej zakotwiczyć Danię w strukturach Wspólnoty Europejskiej. W dwa lata później na dużych wiecach poparcia dla akcesji duńskiej zorganizowanych na granicy duńsko-niemieckiej we Flensburgu i Abenrå udział wzięli przywódcy obu państw – Jans Otto Krag i Willy Brandt[60].

W 1974 r. na szczycie państw członkowskich w Paryżu powstała nowa instytucja Rada Europejska. W 1975 r. uruchomiono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ważny instrument polityki regionalnej EWG, który w lwiej części finansowany był przez RFN. W czerwcu 1979 r. odbyły się pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego, choć nie stało się to w efekcie wprowadzenia „europejskiej" ordynacji wyborczej. Godnym odnotowania był fakt ustanowienia 13 marca 1979 r. Europejskiego Systemu Walutowego. Jego pomysłodawcami byli prezydent V. Giscard d'Estaing i H. Schmidt. Obaj we wcześniejszych rządach pełnili funkcję ministrów finansów, w tej kwestii jednak kierowali się różnymi motywami. Giscard d'Estaing uważał, że Francja była narażona na naruszenie własnych rezerw walutowych, aby utrzymać wartość chwiejnego franka. Aby zapobiec takiej ewentualności, należy podzielić odpowiedzialność w tym zakresie na Niemcy Zachodnie i inne kraje. Natomiast Schmidt był zaniepokojony rewaluacją marki w stosunku do dolara, co osłabiało

[59] B. Koszel, *Wpływ zimnej wojny*…, op. cit., s. 154; por. Z. W. Puślecki, *Ekonomiczne aspekty zimnej wojny*, w: B. Koszel, S. Wojciechowski (red.), *Zimna wojna*…, op. cit., s. 157–186.

[60] B. Koszel, *Współpraca i antagonizmy. RFN i jej zachodnioeuropejscy partnerzy, 1969–1982*, Poznań 1985, s. 76–77.

niemiecki eksport i szukał rozwiązania, które powiązałoby markę niemiecką z innymi walutami państw EWG. Na spotkaniu Rady Europejskiej, która odbyła się w lipcu 1978 r. w Bremie, RFN i Francja przedstawiły projekt ściślejszej integracji walutowej, proponując w miejsce dotychczasowego „węża walutowego" Europejski System Walutowy. Jego kluczowymi elementami były europejska jednostka walutowa ECU, system kredytowy Wspólnoty i Europejski Mechanizm Kursowy ERM (*Exchange Rate Mechanism*)[61].

Już w początkach lat osiemdziesiątych, pojawiły się zarzuty, iż rynek europejski jest tylko teoretycznie wspólny, a faktycznie składający się z wielu rynków narodowych. Swobodę rynku blokowały granice narodowe, bariery techniczne, fiskalne i różnice w systemach finansowych. W rzeczywistości każdy rynek funkcjonował niespójnie. Toteż dla podkreślenia wspólności rynku stworzono program jednolitego rynku europejskiego. Rzucono hasło „Europy bez granic".

We wrześniu 1982 r. doszło do przetasowania na zachodnioniemieckiej scenie politycznej. Liberałowie skonfliktowani z socjaldemokratami z powodu polityki podatkowej i zagranicznej przeszli do obozu chadeckiego i wspólnie utworzyli rząd koalicji CDU/CSU-FDP, który przetrwał do 1998 r. Nowy kanclerz Helmut Kohl okazał się jednym z największych orędowników budowy zjednoczonej Europy. W deklaracji rządowej z 13 października 1982 r. wytyczył cele niemieckiej *Europapolitik* na najbliższe lata, które sprowadzały się do następujących zadań:

1) Niemcy zamierzają otworzyć nowe drogi dla zjednoczenia Europy. Ich polityka europejska była i jest zawsze polityką dla wolności i pokoju. Należy z tym przesłaniem dotrzeć do społeczeństwa poprzez konkretne kroki: likwidację kontroli granicznej, intensyfikację kontaktów kulturalnych i wzmocnienie wymiany młodzieżowej;
2) wielkie znaczenie ma budowa Europy we współpracy z Francją. Obywatele muszą wiedzieć, że WE służy również ich osobistym interesom. Celem RFN jest budowa europejskiej unii politycznej;
3) należy zwiększyć możliwości do działania dla europejskich instytucji. Rada WE musi być organem Wspólnoty, a decyzje zapadać większością głosów. Kompetencje Parlamentu Europejskiego powinny być zwiększone i stamtąd powinny wychodzić ważne polityczne impulsy np. nad opracowaniem projektu europejskiej konstytucji;
4) Niemcy godzą się, że w najbliższych latach centralne znaczenie będzie miała Wspólna Polityka Rolna;
5) RFN popiera przystąpienie do Wspólnoty Portugalii i Hiszpanii i jest zainteresowana budową Unii Europejskiej, zgodnie z najnowszą inicjatywą niemiecko-włoską[62].

Nawiązanie przez kanclerza do budowy Unii Europejskiej miało związek z pojawieniem się w 1981 r. inicjatywy ówczesnego ministra spraw zagranicznych Republiki Federalnej Hansa-Dietricha Genschera, który był przekonany, że należy przyspieszyć działania integracyjne i odrobić straconą dla tego procesu wcześniejszą dekadę. Genscher w swoich wspomnieniach pisał, że postęp w budowie dalszych etapów integra-

[61] Szerzej: L. Oręziak, *Integracja walutowa*, w: L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, *Unia Europejska*, op. cit., Warszawa 1998, s. 219–221.

[62] *Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung*, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 121. Sitzung, Bonn, den 13. Oktober 1982, dipbt.bundestag.de/doc/btp/09/09121.pdf.

cji europejskiej powinien mieć postać trójstopniowej rakiety. Jej pierwszym członem miała być podjęta wspólnie z włoskim ministrem spraw zagranicznych Emilio Colombo inicjatywa podpisania nowego układu – Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE), drugim jego podpisanie i realizacja, a trzecim podpisanie wielkiego układu powołującego do życia Unię Europejską[63].

I rzeczywiście, 19 czerwca 1983 r. podpisano w Stuttgarcie przez dziesięciu szefów rządów i głowy państw Uroczystą Deklarację o Unii Europejskiej. Miała ona na celu zdynamizowanie procesów integracyjnych. Podkreślono w niej konieczność ustanowienia Unii Europejskiej. Dokument ten przyznawał Radzie Europejskiej główną rolę stymulującą w procesie integracji europejskiej. Podkreślono w nim konieczność podjęcia działań integrujących na innych płaszczyznach, nie tylko na ekonomiczno-finansowej, ale również w sferze politycznej i obszarze kultury[64].

W trakcie szczytu Rady Europejskiej w Fontainebleau pod Paryżem w dniach 24–25 czerwca 1984 r. udało się rozwiązać najważniejsze problemy w dziedzinie rolnictwa i budżetu, powołano także dwa nowe komitety – Komitet Dooge'a do spraw zmian instytucjonalnych, który postulował szybkie stworzenie w pełni zintegrowanego rynku wewnętrznego, oraz Komitet Adonnino do spraw narodów Europy. Oba Komitety opracowały następnie swoje raporty[65]. W maju 1985 r. konferencja Rady Europejskiej w Mediolanie formalnie rozpoczęła cykl negocjacji nad zmianami podstaw funkcjonowania WE oraz nad przygotowaniem nowego traktatu o współpracy politycznej i bezpieczeństwie europejskim. Program Jednolitego Rynku Wewnętrznego Wspólnot Europejskich (JRW), został przedstawiony przez Komisję Wspólnot Europejskich na szczycie Rady Europejskiej, który odbył się w Mediolanie w dniach 28–29 czerwca 1985 r. (w życie weszła 1 stycznia 1986 r.). Dokument ten, zwany inaczej Białą księgą Cockfielda (od nazwiska lorda Francisa Arthura Cockfielda pełniącego funkcję komisarza ds. rynku wewnętrznego) zawierał 282 akty prawne (w większości dyrektywy), których wprowadzenie miało przyspieszyć utworzenie „obszaru bez granic wewnętrznych", a więc rynku wewnętrznego[66].

Nowy dokument opracowany został w trakcie konferencji międzyrządowej obradującej w dniach od 9 września 1985 r. do 27 stycznia 1986 r. w Luksemburgu i Brukseli, a podpisany w dniach 17 i 28 lutego 1986 r. JAE jest dokumentem krótkim, liczy zaledwie 34 artykuły podzielonym na cztery tytuły. Nosił nazwę „jednolity" nie ze względu na jednolity rynek, lecz ze względu na fakt, że zawierał on w jednym tekście zarówno poprawki do traktatów założycielskich, jak i procedury współpracy między państwami członkowskimi WE[67].

---

[63] H.-D. Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, s. 368. O roli Genschera w polityce europejskiej RFN zob. szerzej: A. Kruk, *Hans-Dietrich Genscher w polityce wewnętrznej i zagranicznej RFN w latach 1969–1982*, Katowice 2010, s. 136–137.

[64] *Solemn Declaration on European Union, Stuttgart, 19 June 1983*, „Bulletin of the European Communities", June 1983, nr 6, s. 24–29.

[65] J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991, s. 123.

[66] *Conclusions of the Milan European Council: excerpt on the completion of the internal market*, „Bulletin of the European Communities" 1985, nr 6, s. 14–15.

[67] Tekst: *European Single Act*, Luxembourg 17 February 1986, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleuropeanact.pdf.

Podpisany w 1986 r. akt dawał wyraz ideologii leżącej u podstaw systemów politycznych państw członkowskich, deklarując poszanowanie zasad demokratycznych w relacjach państwowych, przestrzeganie prawa, poszanowanie praw człowieka, konieczność utrzymania pokoju na arenie międzynarodowej, zapewnienie bezpieczeństwa na kontynencie, zagwarantowanie wzajemnej solidarności w realizacji wspólnych interesów i niezależności w ich obronie.

Jednolity Akt Europejski wprowadził szereg zmian instytucjonalno-proceduralnych i rozszerzył politykę w ramach WE. Już w art. 1 sygnatariusze JAE dawali wyraz swej zdecydowanej woli przekształcania całości łączących ich stosunków w nową organizację – Unię Europejską, art. 13 uzupełnił zaś traktat EWG o regulacje prawne niezbędne Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej do pełnej realizacji rynku wewnętrznego rozumianego jako „przestrzeń gospodarcza bez wewnętrznych granic" (art. 7a traktatu rzymskiego) oraz określił termin jego realizacji na 31 grudnia 1992 roku. W ten sposób miał zostać ukształtowany rynek wewnętrzny, definiowany jako obszar bez granic wewnętrznych, na którym zagwarantowane są cztery swobody – swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału.

Rząd niemiecki z dużą energią wsparł działania mające na celu powstanie Jednolitego Rynku Wewnętrznego, zwłaszcza jeżeli chodzi o swobodę przepływu towarów i kapitału. Od początku miał poparcie wpływowych organizacji niemieckiej gospodarki, które uważały, że Niemcy znakomicie wykorzystają wysoką jakość swoich produktów przemysłowych czy chemicznych oraz przewagę konkurencyjną dla wzrostu sprzedaży na obszarze WE. Verband der Deutschen Industrie, Deutsche Industrie- und Handelstag oraz Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitergeberverbände naciskały na kanclerza Kohla, aby przyspieszył działania na rzecz utworzenia jednolitego rynku. Od konferencji w Mediolanie Niemcy domagały się, aby decyzje w tej sprawie zapadały większością kwalifikowaną, a nie jednomyślnie. Zgodziły się na ustępstwa wobec państw, które miały wątpliwości co do celowości takich rozwiązań. Bonn w 1984 r. pozwoliło na wprowadzenie tzw. rabatu brytyjskiego, zmniejszającego obciążenia finansowe Zjednoczonego Królestwa na rzecz budżetu wspólnotowego. W ramach tzw. I pakietu finansowego Delorsa w latach 1988–1992 były gotowe na zwiększenie pomocy finansowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego dla krajów południa Europy, którym przewodziła Hiszpania, aby podnieść konkurencyjność niektórych branż zagrożonych niemieckim eksportem[68].

Wracając do zawartości JAE, istotne były postanowienia o rozszerzeniu polityki EWG poprzez wprowadzenie regulacji o współpracy w dziedzinie polityki gospodarczej i walutowej, społecznej, spójności polityki gospodarczej i społecznej, polityki badań naukowych i rozwoju technologicznego (art. 24) oraz polityki ochrony środowiska naturalnego (art. 25).

Ważnym składnikiem dokumentu była deklaracja o Europejskiej Współpracy Politycznej, która była w zasadzie sformalizowaniem istniejących od 1970 roku kontaktów między państwami członkowskimi Wspólnot. Jednolity Akt Europejski określił prawnomiędzynarodowe ramy działalności Europejskiej Współpracy Politycznej i Rady Europejskiej, choć postanowienia dotyczące instytucji miały charakter autonomiczny i nie podlegały włączeniu do traktatów Wspólnot. JAE usankcjonował

[68] G. Hellmann, W. Wagner, R. Baumann", op. cit., s. 94–95.

istnienie EWP, nie stworzył jednak żadnych prawnych powiązań między Wspólnotą a EWP i nie określił nowych możliwości współpracy między nimi. Tak jak działo się to dotychczas, Europejską Współpracę Polityczną tworzyć mieli ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich, wspierani przez Komitet Polityczny, złożony z dyrektorów departamentów politycznych MSZ, Europejską Grupę Korespondentów oraz grupy robocze. Nowym organem miał być natomiast Sekretariat z siedzibą w Brukseli (art. 30).

Ustanowienie Rady Europejskiej, składającej się z głów państw lub szefów rządów państw członkowskich oraz przewodniczącego Komisji Wspólnot było ważnym punktem traktatu, zawartym już w art. 2. Ustalono, że spotkania Rady Europejskiej będą odbywać się dwukrotnie w ciągu roku. JAE wprowadził również zmiany, zwiększające kompetencje wykonawcze Komisji Europejskiej – na mocy aktu Radę Ministrów zobowiązano do przekazania Komisji prerogatyw wykonawczych.

Postanowienia JAE zwiększyły także uprawnienia Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym, przyczyniając się do zmniejszenia często krytykowanego „deficytu demokracji" we Wspólnotach. Do najistotniejszych prerogatyw należało ustanowienie „procedury współpracy" pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą Ministrów, wprowadzenie konieczności udzielenia zgody przez Parlament Europejski (umocnienie kompetencji w obszarze współdecydowania) i zwiększenie zakresu konsultacji.

Dokument, który wszedł w życie 1 lipca 1987 r. umożliwił również Radzie Ministrów powołanie Sądu Pierwszej Instancji przy Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Sąd miał rozpatrywać skargi osób fizycznych i prawnych – tym samym umożliwiono faktyczne odwoływanie się od decyzji sądów poszczególnych krajów członkowskich Wspólnot[69].

W cieniu kryzysu lat siedemdziesiątych toczyły się negocjacje w sprawie południowego poszerzenia WE o Grecję, Hiszpanię i Portugalię, w których RFN odegrała kluczową rolę. Szczególnym zainteresowaniem i poparciem socjaldemokratów niemieckich w w latach 1969–1982 cieszyły się te państwa, w których obalono dyktatury wojskowe i reżimy autorytarne. W oparciu o własne negatywne doświadczenia z narodowym socjalizmem, przywódcy SPD uważali za swój moralny obowiązek udzielanie pomocy finansowej i gospodarczej tym krajom, które zapoczątkowały proces demokratycznych reform, przy zachowaniu ścisłych stosunków z Zachodem. W latach 1967–1974 ich uwaga skupiona była na Grecji, która od 1962 r. posiadała umowę stowarzyszeniową z EWG, ale w w kwietniu 1967 r. doszło tam do wojskowego zamachu stanu i wprowadzenia rządow „junty czarnych pułkowników" z generałem Gerogiosem Papadopulosem na czele[70].

2 kwietnia 1968 r. pod naciskiem zachodnioniemieckiej opinii publicznej wszystkie partie reprezentowane w Bundestagu podjęły rezolucję żądającą wstrzymania pomocy finansowej i gospodarczej EWG dla reżimu G. Papadopulosa do czasu przywrócenia demokracji w tym kraju. Po obaleniu dyktatury w wyniku kryzysu cypryj-

[69] Por. E. Grabitz*, Die Einheitliche Europäische Akte: Rechtliche Bewertung*, „Integration" 1986, nr 3.

[70] T. R. Szymczyński, *Negocjowanie granic: od „dziewiątki" do „dwunastki". Rozszerzenie południowe Wspólnot Europejskich (1981–1986) Grecja, Hiszpania i Portugalia*, Poznań 2009, s. 18–19; A. M. Brzeziński, *Grecja*, Warszawa 2002, s. 161–179.

skiego w 1974 r. i po wyborach parlamenarnych 17 listopada 1974 r., które wyniosły do władzy konserwatywną partię Nową Demokrację, Wspólnota Europejska ze względów czysto politycznych wydała zgodę na rozpoczęcie rokowań akcesyjnych z Grecją[71].

W ciągu 17 miesięcy od obalenia dyktatury Grecja uzyskała z RFN poważne pożyczki – kredyt w wyokości 180 DM, pożyczkę bankową na 250 mln DM i bzezwrotną pomoc wojskową na ok. 100 mln DM. W maju 1975 r. odwiedził Bonn premier Konstantinos Karamanlis; siedem miesięcy później rewizytował go w Atenach kanclerz Helmut Schmidt. Głównym przedmiotem narad były zabiegi greckie o uzyskanie pełnego członkostwa w EWG przy pomocy RFN[72].

Oficjalnie negocjacje rozpoczęły się 27 lipca 1976 i zostały zakończone 28 maja 1979 r. w Atenach, gdzie został podpisany Traktat o przystąpieniu Grecji do EWG i EURATOM z dniem 1 stycznia 1981 r.

Hiszpania i Portugalia przystąpiły do Wspólnoty 1 stycznia 1986 roku. Ze względu na reżim generała Francisco Franco kontakty Madrytu z EWG były zawieszone. Dopiero w miarę liberalizacji rządów *Caudillo* w 1970 r. doprowadzono do podpisania korzystnego dla Hiszpanii układu preferencyjnego[73]. Do śmierci Franco w 1975 r. rządy chadeckie w RFN utrzymywały poprawne stosunki z Madrytem; w 1962 r. RFN udzieliła Hiszpanii 200 mln DM kredytu, a 1969 r. dodatkowo 42,5 mln DM na sfinansowanie inwestycji hiszpańskich w kolonii saharyjskiej[74].

Po śmierci F. Franco i wyborach do Kortezów nowy chadecki rząd Unii Centrum Demokratycznego z Adolfo Suárezem jako premierem 28 lipca 1977 r. wystąpił z wnioskiem o przyjęciem Hiszpanii do WE. Rząd zachodnioniemiecki powitał to z uznaniem. Jeszcze w styczniu 1977 r. przebywający w Madrycie kanclerz H. Schmidt w rozmowach z premierem i królem Juanem Carlosem deklarował, że RFN dołoży wszelkich starań, aby negocjacje w sprawie członkostwa w EWG zakończyły się powodzeniem[75].

W dniach 22–23 lutego 1981 r. miała miejsce w Madrycie próba puczu wojskowego. Wprawdzie nie powiodło się sterroryzowanie Kortezów przez uzbrojonych wojskowych, ale wydarzenie to dało asumpt nadreńskim politykom do stwierdzenia, że proces demokratycznych reform w tym państwie ma przed sobą długą drogę i potrzebuje silnego, zachodnioniemieckiego wsparcia. Nieudane *pronunciamiento* utwierdziło kanclerza H. Schmidta w przekonaniu, że tylko szybka akcesja do EWG oszczędzi temu państwu podobnych zaburzeń w przyszłości. Nic więc dziwnego, że na spotkaniu z nowym premierem Leopoldo Calvo Sotelo w kwietniu 1981 r. w Hamburgu jeszcze raz zadeklarował swoje poparcie dla rychłego przystąpienia Hiszpanii do WE. Wstępnie podawał nawet datę akcesji – 1984 r.[76]

Konsekwentnie wspierając Hiszpanię Niemcy musiały przełamać opory francuskiego prezydenta F. Mitterranda, któremu nie podobała się perspektywa opanowania

---

[71] P. Tzermias, *Neugriechische Geschichte. Eine Einführung*, Tübingen 1986.

[72] B. Koszel, *Antagonizmy i współpraca*…, op. cit., s. 64–65.

[73] J. P. de Laiglesia, *Droga Hiszpanii do Unii Europejskiej*, w: K. M. Klaus (red.), *Drogi do Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 75.

[74] B. Koszel, *Antagonizmy i współpraca*…, op. cit., s. 58.

[75] Ibidem, s. 59.

[76] Ibidem, s. 60.

rynków EWG przez dobrej jakości hiszpańskie oliwki i oliwę, oraz tanie wino. Jako, że podobne zastrzeżenia mieli rolnicy włoscy, kwestia akcesji się przeciągała. Dopiero po 1983 roku proces negocjacyjny nabrał tempa w związku z rozwiązaniem większości problemów wspólnotowych, a końcowe warunki akcesji państwa hiszpańskiego miały zostać uzgodnione w połowie marca 1985 roku. Ostatecznie 12 czerwca 1985 roku w Madrycie podpisano traktat o przystąpieniu Królestwa Hiszpanii do Wspólnot Europejskich[77].

Droga Portugalii do WE również najeżona była trudnościami. Po długoletniej dyktaturze Antonio de Oliveiry Salazara (1932–1968) oraz jego następcy Marcelo Caetano (1968–1973) gospodarka kraju znajdowała się w trudnym położeniu. Bonn odegrało poważną rolę w obaleniu dyktatury w Portugalii w wyniku „rewolucji czerwonych goździków" w kwietniu 1974 r. Dzięki finansowemu i orgnizacyjnemu wsparciu SPD i Fundacji Friedricha Eberta wiosną 1973 r. w Bad Münstereifel powstała Portugalska Partia Socjalistyczna (PPS), siła napędowa portugalskich przemian po „rewolucji gożdzików". Wszystkie partie w Bundestagu z uznaniem powitały wkroczenie Portugalii na drogę demokracji i wyrażały nadzieję na szybki powrót wojska do koszar i oddanie władzy przez generała Antonio Spinolę i kierowanego przez niego Ruchu Sił Zbrojnych w cywilne ręce. Do Lizbony pospiesznie udała się zachodnioniemiecka delegacja z W. Brandtem i szefem frakcji SPD w Bundestagu Hansem-Jürgenem Wischniewskim, która miała zorientować się w skali portugalskich aspiracji i potrzeb finansowych. W kwietniu 1975 r. rząd boński wystąpił z oficjalną ofertą pomocy gospodarczej, wspierając tym samym PPS przed czekającymi ją trudnymi pierwszymi demokratycznymi wyborami parlamentarnymi. W miesiąc później poinformowano, że w trakcie pobytu w RFN ministra spraw zagranicznych E. A. de Melo Antunesa rząd H. Schmidta przyznał temu państwu pożyczkę w wysokości 70 mln DM. Po zwycięstwie wyborczym PPS w 1976 r. i objęciu rządów przez Mario Soaresa Deutsche Bundesbank udzielił Lizbonie nowej pożyczki w kwocie 650 mln DM[78].

Formalny wniosek o członkostwo we WE, Portugalia złożyła w marcu 1977 roku[79]. 19 maja 1978 roku Komisja WE w Opini (*Avis*) wyraziła pozytywne stanowisko. Ostateczne uzgodnienie wszystkich ostatecznych kwestii dotyczących rozszerzenia pomiędzy Portugalią a WE, nastąpiło jak w przypadku Hiszpanii, w 1985 r. i 12 czerwca, ale już w Lizbonie podpisano traktat akcesyjny[80].

Po zakończonej powodzeniem akcesji do EWG Hiszpanii i Portugali oraz po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego w lipcu 1987 r. Republika Federalna kładła duży nacisk na urzeczywistnienie Unii Walutowej i Gospodarczej (UGW), gdyż jak słusznie sądzono, było to niezbędną koniecznością dla sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Dobrego sojusznika znalazła w nowym przewodniczącym (od

---

[77] G. Bernatowicz, *Hiszpania a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie" 1999, nr 2, s. 22; *Negocjacje akcesyjne. Wnioski z doświadczeń Grecji, Hiszpanii i Portugalii*, Natolin 1999, s. 55; M. Mizerska-Wrotkowska, *Hiszpania w Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe" 2012, nr 2, s. 184.

[78] B. Koszel, *Antagonizmy i współpraca*…, op. cit., s. 62.

[79] G. Bernatowicz, *Droga Grecji, Hiszpanii i Portugalii*…, op. cit., s. 73.

[80] J. Plaňavová-Latanowicz, op. cit., s. 26–28; T. R. Szymczyński, *Negocjowanie granic: od „dziewiątki"*…, op. cit., s. 95.

1985 r.) Komisji WE Jacques'ie Delorsie i prezydencie Francji Françoisie Mitterrandzie (od 1981 r.). Choć lewicowa głowa państwa V republiki miała skrępowane ręce kłopotliwą *cohabitation* z konserwatywnym premierem Jacques'em Chirakiem, to lojalnie wspierała kanclerza Kohla w realizacji budowy następnych etapów integracji europejskiej. Dobry znawca stosunków francusko-niemieckich Ulrich Lappenküper pisał, że nadzwyczajną aktywnością na tym polu prezydent chciał zatrzeć swoje nieudane socjalistyczne eksperymenty we Francji sprzed paru lat[81].

Jak wspomniano, debata na temat unii walutowo-gospodarczej toczyła się od końca lat sześćdziesiątych XX wieku ale przełom nastąpił dopiero w lutym 1988 r., kiedy światło dzienne ujrzało „Memorandum w sprawie utworzenia europejskiego obszaru walutowego i Europejskiego Banku Centralnego" przedstawione przez ministra Genschera. Zaproponował on powołanie gremium wybitnych fachowców z dziedziny ekonomii i finansów (5–7 osób), które przygotować miały opinie na temat rozwoju europejskiego obszaru walutowego. Chodziło głównie o ustanowienie autonomii dla przyszłego europejskiego banku centralnego, jego strukturę i ścisłe oddzielenie funkcji emitenta waluty od finansowania budżetów publicznych. Zdaniem zachodnioniemieckiego ministra nie można było dopuścić do finansowania przez bank europejski narodowych albo wspólnotowych deficytów budżetowych. Kluczowym zadaniem banku miało być utrzymanie stabilności wspólnotowego pieniądza. Minister Genscher nie krył, że dobrym rozwiązaniem byłoby powołanie do życia Europejskiego Banku Centralnego w kształcie i strukturze zbliżonym do Bundesbanku. Jego założenia zyskały wsparcie J. Delorsa, a w Niemczech kanclerza Kohla, oraz chadeków i socjaldemokratów. Genscher był przekonany, że wspólna waluta wzmocni konkurencyjność budowanej Unii Europejskiej w globalnym świecie[82].

Koncepcje Genschera nie pokrywały się z planami ówczesnego ministra finansów RFN Gerharda Stoltenberga. Opowiadał się on najpierw za wprowadzeniem ścisłej jednolitej współpracy gospodarczej, a dopiero w drugim etapie postulował wprowadzenie wspólnego pieniądza. 17 marca 1988 r. Stoltenberg wypowiedział się na temat konieczności pogłębienia współpracy walutowej i zacieśnienia powiązań pomiędzy bankami centralnymi państw przyszłej unii walutowo-gospodarczej. Choć wspierał go prezes Bundesbanku Karl Otto Pöhl, to jednak Genscherowi, dysponującemu większą siłą przebicia, udało się wprowadzić i urzeczywistnić swoje pomysły.

W wyniku ustaleń przyjętych podczas spotkania kanclerza H. Kohla z prezydentem F. Mitterrandem w Hanowerze w czerwcu 1988 r., przewodniczący Komisji WE J. Delors otrzymał zadanie opracowania szczegółowego planu dochodzenia do unii walutowej. W dniach 14–16 czerwca 1989 r., Rada Europejska na szczycie w Madrycie zaakceptowała Raport Delorsa jako strategię dla UGW. Prace nad odpowiednim traktatem trwały około jednego roku. Punktem wyjścia była konferencja w grudniu 1990 roku w Rzymie. Do okresu zjednoczenia Niemiec, projekt wdrożenia Jednolitego

---

[81] Zob. U. Lappenküper, *Mitterrand und Deutschland. Die enträtselte Spinx*, München 2011, s. 197.

[82] H. D. Genscher, *Erinnerungen*, op. cit., s. 387–388; A. Kruk, *Hans-Dietrich Genscher w polityce wewnętrznej...*, op. cit., s. 144; E. Thiel, W. Schönfelder, *Ein Markt-eine Währung. Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Baden-Baden 1994, s. 55; P. Kalka, *Rola RFN w rozwoju integracji ekonomicznej we Wspólnotach Europejskich*, Poznań 2005, s. 121–122.

Rynku Wewnętrznego był już zaawansowany, a wiodącą rolę w jego przygotowaniu odegrała „stara" RFN[83].

Program budowy unii ekonomicznej i monetarnej został przedstawiony w trzech etapach: pierwszy obejmował lata 1990–1993, gdzie zasadniczym celem była budowa wspólnego rynku i wzmocnienie koordynacji polityki ekonomicznej i monetarnej, drugi etap przypadał na lata 1994–1996/98, a etap ten charakteryzował się zasadniczymi zmianami tj. przenoszeniem uprawnień ze szczebla narodowego na szczebel ponadnarodowy. Miały być przygotowane warunki do wprowadzenia wspólnej waluty (ustanowienie Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Systemu Banków Centralnych). Ostatni trzeci etap obejmował okres od 1 stycznia 1999 r. i dotyczył utworzenia Unii Gospodarczo-Walutowej przez państwa spełniające kryteria konwergencji, wprowadzenia nowej waluty do obiegu międzybankowego i następnie powszechnego[84].

Nietrudno było zauważyć, że proces budowy Unii Europejskiej i unii walutowej i gospodarczej zakłócił proces zjednoczenia Niemiec. Wprawdzie na szczycie Rady Europejskiej w grudniu 1989 r. w Strasburgu państwa członkowskie EWG z życzliwością odniosły się do perspektywy reunifikacji obu państw niemieckich, ale dość powszechnie obawiano się renacjonalizacji polityki zjednoczonych Niemiec, zmniejszenia ich zapału do budowy unii europejskiej i nade wszystko kosztów procesu reunifikacyjnego. Dzięki ustaleniom Rady Europejskiej z 28 kwietnia 1990 r. w Dublinie przyjęto takie rozwiązanie, aby połączenie się RFN i NRD tożsame było z integracją państwa wschodnioniemieckiego z EWG[85]. Miało to się odbyć na warunkach nadzwyczajnych, bez zawierania układu stowarzyszeniowego i dłuższych okresów przejściowych. Przyjmuje się formalnie, że integracja obszaru byłej NRD ze Wspólnotami Europejskimi nastąpiła do 1996 r., ale nie obyło się bez okresów przejściowych, zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska, energetyki, czy komunikacji[86].

22 marca 1991 r. podpisano porozumienie francusko-niemieckie, które zakładało konieczność utrzymania terminów etapów wprowadzania unii walutowo-gospodarczej i było ono po myśli niemieckich elit politycznych i finansowych. Uwzględniono postulaty prezesa Pöhla, który uważał, że najważniejszym zadaniem w ramach unii walutowej jest zagwarantowanie niezależności Europejskiego Banku Centralnego i tym samym prowadzonej przez niego polityki pieniężnej. Jego autonomia i funkcje kontrolne zapewnić miały dyscyplinę fiskalną państw członkowskich gotowych do wprowadzenia wspólnej waluty[87].

---

[83] M. Żurek, *Unia Europejska w polityce*…, op. cit., s. 129–130.

[84] L. Oręziak, *Unia walutowa i gospodarcza pod koniec XX wieku?*, „Sprawy Międzynarodowe" 1992, nr 4–6, s. 53–64.

[85] *28.4.1990: Die EG gibt grünes Licht für die Einheit*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/deutsche-einheit/28-4-1990-die-eg-gibt-gruenes-licht-fuer-die-einheit-435506.

[86] Szerzej: W. Wilczyński, *Trudy reintegracji gospodarczej*, w: L. Janicki, B. Koszel, W. Wilczyński (red.), *Zjednoczenie Niemiec. Studia politologiczno-ekonomiczno-prawne*, Poznań 1996, s. 189–214; P. Kalka, *Proces restrukturyzacji i modernizacji gospodarki wschodnioniemieckiej*, ibidem, s. 215–244. Szerzej: Z. W. Puślecki, *Proces ekonomicznego jednoczenia się Niemiec*, Poznań 1990.

[87] A. Barabasz, B. Koszel, M. Księżniakiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, Poznań 2016, s. 10.

3. Udział w budowie Unii Europejskiej

3.1. Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht

Październikowe posiedzenie Rady Europejskiej w Rzymie w 1990 r. przyjęło postanowienia o rozpoczęciu już w grudniu obrad równolegle pracujących dwóch konferencji międzyrządowych realizujących osobno zagadnienia dotyczące unii politycznej oraz gospodarczo-walutowej[88]. Rokowania nabrały tempa po ogólnoniemieckich wyborach do Bundestagu z 2 grudnia 1990 r., które po raz kolejny zatwierdziły H. Kohla na stanowisku kanclerza i dały mandat do rządzenia koalicji CDU/CSU-FDP na najbliższe cztery lata.

Ze względu na wagę przyszłego traktatu dla interesów RFN, kanclerz Kohl na posiedzenia konferencji międzyrządowych w charakterze niemieckich delegatów desygnował Horsta Köhlera, ekonomistę i politologa, podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, późniejszego prezydenta Niemiec oraz Jürgena Trumpfa doświadczonego dyplomatę, byłego ambasadora i szefa Stałego Przedstawicielstwa RFN przy WE oraz od 1994 r. sekretarza generalnego Rady Unii Europejskiej.

Debata nad nowym traktatem krystalizowała się wokół najważniejszych zagadnień, które miały być ujęte w przyszłym traktacie. Rozważania dotyczyły nie tylko UGW, ale także unii politycznej, poszerzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej o komponent bezpieczeństwa i ewentualnie obrony. Zastanawiano się nad wzmocnieniem kompetencji Parlamentu Europejskiego i zapoczątkowania prac w zakresie polityki wewnętrznej przyszłej Unii Europejskiej[89].

Nietrudno było zauważyć, że najwięcej emocji wzbudzała kwestia ustanowienia unii politycznej, a w szczególności budowy tożsamości obronnej zjednoczonej Europy, a także relacji z NATO, zakresu i trybu podejmowania decyzji w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, oraz przekazywania przez państwa swych kompetencji na rzecz Wspólnoty[90]. Niemcy i Francja opowiadały się za wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, która miałaby doprowadzić do wspólnoty obronnej, aby stanowiła ona europejski filar NATO. Unia Zachodnioeuropejska miałaby być spoiwem wiążącym Wspólnotę i NATO[91]. Na kolejnym spotkaniu 4 marca 1991 r., minister Genscher, przedstawił kontrowersyjny pogląd, iż w procesach decyzyjnych Wspólnoty należałoby dążyć do zrównoważenia wpływów rządów i Parlamentu Europejskiego, gdzie rozbieżności rozwiązywałby specjalnie utworzony Komitet Pojednawczy. A więc PE otrzymałby prawo inicjatywy ustawodawczej, prowadzenia śledztw dotyczących naruszenia prawa wspólnotowego, a obywatele uzyskaliby możliwość wnoszenia petycji do Parlamentu[92]. Pomysł ten został szybko poddany krytyce

---

[88] M. M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integrcji europejskiej (1990–2002)*, Toruń 2004, s. 11.

[89] J. J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspolnot Europejskich…*, op. cit., s. 200–201.

[90] R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 51–52.

[91] *Paris und Bonn für eine gemeinsame Außenpolitik*, „Frankfurter Allgemiene Zeitung", 5.02.1991.

[92] R. Bieber, M. Haag, *Das Europäische Parlament*, Baden-Baden 1994, s. 78.

przez inne państwa, a niemieckim dyplomatom udało się jedynie pozyskać dla tego pomysłu stronę włoską.

W okresie prezydencji luksemburskiej w Radzie WE odbyło się łącznie pięć posiedzeń Konferencji Międzyrządowej poświęconej tym zagadnieniom i podobną liczbę spotkań zorganizowała kolejna prezydencja holenderska. 15–16 kwietnia 1991 r. luksemburski minister spraw zagranicznych Jacques F. Poos przedstawił projekt unii politycznej, która miałaby składać się z trzech filarów: pierwszy o nazwie Wspólnota Europejska z centralnie w nim usytuowaną UGW, drugi obejmować miał wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, a trzeci wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Jeżeli I filar nosić miał charakter wspólnotowy, to zagadnienia związane z II i II podlegać miały reżimowi współpracy międzyrządowej.

W dniach 17–18 czerwca 1991 r. w Brukseli zatwierdzono koncepcję trzech filarów unii. Kanclerz H. Kohl, stwierdził iż federacyjny cel unii politycznej to za mało i jego docelowym zamierzeniem jest ustanowienie Stanów Zjednoczonych Europy. Następnie optował wraz z H.-D. Genscherem za rozszerzeniem kompetencji PE, m.in. za prawem do szerszej inicjatywy ustawodawczej. Spotkania odbyły się także pod koniec czerwca 1991 r., gdzie ustalono, iż unia polityczna musi opierać się na zasadach ochrony dotychczasowych osiągnięć Wspólnoty, jednolitych ramach instytucjonalnych, dalszy rozwój dotychczasowych i stymulowanie nowych procesów integracyjnych powinny odbywać się na zasadzie subsydiarności, spoistości gospodarczej i socjalnej. Główny nacisk został położony także na dotrzymanie terminów ratyfikacji zawartych i przewidywanych umów, a zwłaszcza związanych z otwarciem jednolitego rynku wewnętrznego. Poparcie otrzymały niemieckie propozycje polityki migracyjnej i prawa azylowego i powołanie Europejskiego Urzędu Policyjnego (Europol) do końca grudnia 1993 r. Spore kontrowersje ponownie wzbudziła WPZiB, która miałaby zastąpić Europejską Współpracę Polityczną i obejmować wszystkie kwestie związane z bezpieczeństwem unii. Niewątpliwie na kształt i tempo dyskusji w tym obszarze miały wpływ iracka agresja na Kuwejt w sierpniu 1990 r i odpowiedź międzynarodowej koalicji pod egidą Stanów Zjednoczonych w pół roku później, która uzmysłowiła liderom WE konieczność traktatowego przyjęcia wspólnych zasad dotyczących bezpieczeństwa WE. W dyskusji część państw opowiadała się za wzmocnieniem europejskiej tożsamości obronnej z ograniczonym udziałem NATO (Francja), inni optowali za zachowaniem dominującej roli NATO w zachodnioeuropejskim systemie bezpieczeństwa (Wielka Brytania). Ostatecznie uzgodniono, że stopniowe umacnianie samodzielności WE w tej dziedzinie powinno stanowić ważny wkład do wzmocnienia Sojuszu Północnoatlantyckiego[93].

29 października holenderski minister finansów Wim Kok przedstawił wstępną wersję uzgodnionego projektu UWG. Ostateczną wersję uzgodniono na posiedzeniu ministrów finansów 1 grudnia 1991 r. podczas posiedzenia w Scheveningen. Widać jednak było linie podziałów wśród państw członkowskich. Jeżeli Niemcy i Francja wykazywały żywotne zainteresowanie urzeczywistnieniem UWG, to Wielka Brytania i popierająca ją Dania obawiały się, że następnym krokiem – z czym się zresztą Niemcy nie kryły – będzie federalizacja UE i rozszerzenie integracji na płaszczyznę polityczną[94].

---

[93] R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Koncepcja – struktura – funkcjonowanie*, Warszawa 2000, s. 53.

[94] M. Hennes, *Europas Zukunft: Währungsunion statt Politische Union*, „Aussenpolitik" 1997, nr 1, s. 11–21.

Ostateczne decyzje po wielomiesięcznych negocjacjach, zapadły podczas spotkania Rady Europejskiej w Maastricht 9–11 grudnia 1991 roku. Wprowadzono końcowe poprawki i 7 lutego 1992 r., również w Maastricht został podpisany Traktat o Unii Europejskiej. Nieukrywane zadowolenie z przebiegu konferencji wyraził kanclerz H. Kohl i złożył podziękowania dla H.-D. Genschera oraz szefa resortu finansów Theo Waigla. Wymieniając liczne zalety nowego traktatu dla Niemiec i Europy, w przemówieniu wygłoszonym 13 grudnia 1991 r. w Bundestagu kanclerz podkreślił, iż Traktat wyznacza fundamentalne kierunki przyszłości Europy oraz że:

„1. Droga ku Unii Europejskiej jest nieodwracalna. Państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej są teraz silnie wzajemnie powiązane w sposób uniemożliwiający powrót do dawnego nacjonalistycznego myślenia, wraz z jego negatywnymi konsekwencjami. Przekuliśmy zatem, w czyn główny cel niemieckiej polityki wobec Europy. […] Maastricht jest dowodem na to, iż zjednoczone Niemcy aktywnie dźwigają brzemię swej odpowiedzialności w Europie i dla Europy, […] że jedność niemiecka i jedność europejska, stanowią dwie strony tego samego medalu.

2. Osiągnęliśmy możliwy do realizacji rezultat obu konferencji, który odpowiada naszym istotnym interesom i jednocześnie stanowi decydujący krok Wspólnoty. […] Mamy za sobą krok intensywnych i ciężkich negocjacji, w których wszystkie strony udowodniły swą gotowość kroczenia wspólną drogą ku zjednoczonej Europie i zawierania przy tym niezbędnych kompromisów […].

3. To, że udało się nam nadać europejskiej jedności nowego rozpędu, należy w szczególnej mierze zawdzięczać współpracy z Francją. Partnerstwo i przyjaźń niemiecko-francuska są decydujące dla Europy […].

4. Wspólnota Europejska jest teraz lepiej przygotowana do trudnych wyzwań przyszłości”[95].

Traktat o Unii Europejskiej zwany potocznie traktatem z Maastricht, oficjalnie został podpisany 7 lutego 1992 roku w tym holenderskim mieście, a wszedł w życie 1 listopada 1993 roku. Traktat miał złożoną strukturę. Składał się z 7 tytułów, 33 deklaracji i 17 protokołów. Jedną z najważniejszych części były postanowienia dotyczące UGW i tzw. kryteria konwergencji (spójności), które otwierały drzwi państwom członkowskim do unii walutowej[96].

Wejście w życie traktatu przewidywano na 1 stycznia 1993 r., co miało pokrywać się z początkiem funkcjonowania Jednolitego Rynku Europejskiego. Traktat wymagał

---

[95] *Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Maastricht, abgegeben von Bundeskanzler dr. Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 13 Dezember 1991*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/1990-1999/1991/142-91_Kohl_1.html.

[96] 1. Stopa inflacji danego państwa nie powinna być większa niż 1,5% ponad średnią trzech państw o najniższej inflacji na rok przed wprowadzeniem oceny państwa; 2. Deficyt budżetowy nie przekroczy 3% wielkości produktu krajowego brutto, a całkowite zadłużenie publiczne nie może być większe niż 60% wartości PKB; 3. Średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa nie będzie większa niż 2% powyżej średniej nominalnej długoterminowej stopy procentowej w trzech krajach o najniższym wskaźniku inflacji; 4. Państwa Wspólnoty przez co najmniej 2 lata przed przeprowadzeniem oceny przestrzegania przez nie kryteriów konwergencji, dostosowują się do przedziału wahań walutowych przewidzianego w mechanizmy ESW i nie będą dewaluować swoich jednostek pieniężnych w stosunku do walut państw Wspólnoty. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydlo-Tefelska (opr.), *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, Lublin 1994, s. 316–331.

ratyfikacji w Parlamencie Europejskim i w państwach członkowskich na drodze parlamentarnej, albo referendalnej.

Niemcy wyrażali ogólną satysfakcję z podpisania traktatu, chociaż zarówno w kwestiach ekonomicznych, politycznych, jak i instytucjonalnych spora część ich postulatów nie została uwzględniona. Konkretne okazały się zapisy o unii walutowo-gospodarczej zawarte w tzw. I filarze traktatu, gdyż tutaj Niemcy twardo dali do zrozumienia, iż wspólna waluta będzie ich interesować tylko pod warunkiem, gdy siłą dorównywać będzie marce zachodnioniemieckiej i podobnie jak ona będzie powszechnie akceptowana na światowych giełdach walutowych. To ich dziełem było bezkompromisowe obstawanie przy ustalaniu zasad konwergencji[97].

Republika Federalna, która od powstania Wspólnot Europejskich konsekwentnie forsowała federację jako docelowy model ustrojowy ich struktur, musiała zaakceptować, że zamiast proponowanego przez Bonn „federalnego modelu Wspólnoty", zastosowano formułę o „dążeniu do ściślejszej unii"[98]. W miejsce Europejskiej Współpracy Politycznej powołano tzw. II filar traktatu z Maastricht, który stanowiła Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB). Odrzucono koncepcję głosowania większościowego w kwestiach dotyczących WPZiB, pozostając przy zasadzie jednomyślności. Częściowym osiągnięciem Niemiec było instytucjonalne powiązanie Unii Zachodnioeuropejskiej z UE, jako elementem jej bezpieczeństwa. Traktat na tym etapie nie precyzował jednak konkretnie, w jakim kierunku nastąpi ewolucja relacji na linii UZE–UE.

Tzw. III filar (Współpraca wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych) zająć się miał m.in. polityką azylową, wizową, emigracyjną, ochroną granic zewnętrznych, zwalczaniem handlu i przestępstw narkotykowych oraz współpracą policji, sądów i prokuratur. Jeżeli I filar miał charakter wyraźnie ponadnarodowy, to zadania do realizacji w zakresie II i III filaru nosiły piętno tradycyjnej współpracy międzyrządowej.

Z pewnością o sukcesie niemieccy negocjatorzy mogli mówić w kwestii reform instytucjonalnych. Odpowiadało ich życzeniom powstanie Komitetu Regionów, który mógł być pomocny przy sanacji gospodarczej nowych krajów związkowych. Ustanowione zostało obywatelstwo Unii. Traktatową podstawę uzyskała zasada subsydiarności decydująca o podziale kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi i Wspólnotą Europejską. Poszerzone zostały uprawnienia Parlamentu Europejskiego przez wprowadzenie tzw. procedury współdecydowania PE z Komisją Europejską i Radą Unii Europejskiej w zakresie stanowienia wspólnotowego prawa. Parlament mógł powoływać komisję śledczą, przyjmować petycje, w niektórych mniej ważnych sprawach otrzymał prawo weta, jego głos liczył się przy powoływaniu Komisji Europejskiej. Przy PE powstał urząd rzecznika praw obywatelskich. Ze względu na zjednoczenie przyznano Niemcom dodatkowo 18 miejsc w PE, przez co ich liczba wzrosła do 99 deputowanych[99].

---

[97] J. Viebig, *Der Vertrag von Maastricht. Die Positionen Deutschlands und Frankreichs zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Stuttgart 1999, s. 385; E. Thiel, *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Von der Marktintegration zur politischen Integration*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 1992, nr B 7–8, s. 8.

[98] G. Hellmann, W. Wagner, R. Baumann*, Deutsche Außenpolitik.Eine Einführung*, Wiesbaden 2006, s. 110.

[99] M. M. Kosman, *Współczesne Niemcy i przestrzeń europejska*, Toruń 2011, s. 72–73; J. Marszałek-Kawa, *Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2002*,* s. 79–80 i 92–93.

Tak więc ogólna ocena Traktatu o Unii Europejskiej z punktu widzenia Republiki Federalnej była pozytywna, ale na jego odbiór w społeczeństwie zaważyła przeciągająca się nieoczekiwanie procedura ratyfikacyjna. 2 czerwca 1992 r. przeczulone na punkcie własnej suwerenności społeczeństwo duńskie nieznaczną liczbą głosów odrzuciło układ (50,7%), zaakceptowały go – ku uldze Niemców – 20 września 1992 r. Francja (51,05%) i brytyjska Izba Gmin 10 czerwca 1993 r. Kiedy dzięki staraniom i perswazjom niemieckim poczyniono ustępstwa na rzecz Duńczyków (m.in. rezygnacja z unii walutowej i bliższej współpracy militarnej), co umożliwiło ponowne głosowanie i przyjęcie traktatu 18 maja 1993 r. (56,8%), dość niespodziewanie ratyfikacja natknęła się na przeszkody w samych Niemczech. 2 grudnia 1992 r. na nadzwyczajnym posiedzeniu Bundestagu zaaprobowano traktat olbrzymią przewagą głosów, ale złożona została skarga konstytucyjna. Nie została ona uwzględniona przez Federalny Trybunał Konstytucyjny, a orzeczenie zapadło 12 października 1992 r.[100] Werdykt niemieckiego Trybunału umożliwił 1 listopada 1993 r. wejście traktatu z Maastricht w życie. Stało się to jednak znacznie później niż zakładano i spowodowało pewne zakłócenia w planie dochodzenia do unii walutowej nakreślonej w raporcie Delorsa z 1989 r.

Od początku wśród państw członkowskich istniała świadomość, iż jednoczesna realizacja wszystkich trzech filarów traktatu z Maastricht będzie niemożliwa, gdyż przerasta to siły Unii, tym bardziej, że zbliżał się kolejny etap poszerzenia o Austrię, Szwecję, Finlandię i Norwegię. Bliższego zainteresowania ze strony Komisji Europejskiej domagały się reformatorskie kraje Europy Środkowej (Polska, Węgry, Czecho-Słowacja), z którymi w grudniu 1991 r. zawarto układy stowarzyszeniowe. Konieczne było zawarcie umów o partnerstwie i współpracy (PCA) z państwami Europy Wschodniej (głównie z Rosją, Ukrainą, Mołdawią i Białorusią) by ustabilizować ten region Europy. W tej sytuacji ograniczono się w pierwszej kolejności do realizacji poszczególnych etapów unii walutowo-gospodarczej, której to Niemcy przyznawały najwyższy priorytet. Z góry zakładano, że potrzebny będzie nowy traktat, gdzie doprecyzowane będą zagadnienia wchodzące w obręb II i III filara oraz wprowadzone nowe reformy o charakterze instytucjonalnym. Nieprzypadkowo w ostatniej części traktatu z Maastricht, w postanowieniach końcowych znalazł się zapis o zwołaniu Konferencji Międzyrządowej w pięć lat po podpisaniu układu, która miała przejrzeć artykuły traktatu, usunąć zbędne zapisy i dokonać modyfikacji niektórych jego części.

3.2. Unia Gospodarcza i Walutowa

Koncepcja wprowadzenia wspólnej waluty w życie w budowanej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej wywołało nad Renem i Szprewą szeroką dyskusję. Na łamach prasy przetoczyła się debata, czy rzeczywiście warto jest rozstać się z marką niemiecką (*wollen wir wirklich auf die Markt verzichten?*), będącą symbolem dobrobytu i sukcesu gospodarczego[101]. Chwiejna była postawa opozycyjnej SPD, która w połowie lat dziewięćdziesiątych wyraźnie nawoływała do odsunięcia w czasie moż-

[100] Szerzej rozdz. II.

[101] *Es gibt kein Zurück*, „Der Spiegel", z 9.12.1991.

liwości wprowadzenia wspólnej waluty. Badania sondażowe przeprowadzone w tym samym roku pokazywały, że 60% społeczeństwa niemieckiego nie pragnęło rozstania się z marką niemiecką. Obawiano się negatywnych konsekwencji: spadku wynagrodzeń, wzrostu cen i niekorzystnych zmian w systemie emerytalnym. Słabe było poparcie dla nowej waluty ze strony niemieckich przedsiębiorców (40%). Zastrzeżenia zgłaszali nawet przedstawiciele Bundesbanku mówiący o niedostatecznym przygotowaniu informacyjnym społeczeństwa do unii walutowej[102].

Pomimo rządowego wsparcia dla wspólnej waluty, w społeczeństwie zaczęła narastać fala protestu. Pojawił się konflikt między H. Kohlem a prezesem Bundesbanku Karlem Otto Pöhlem, który nie krył zastrzeżeń wobec UGW. Lista jego zarzutów była poważna. Krytykował zbyt szybkie tempo wprowadzania wspólnego pieniądza i to w okresie olbrzymiego wysiłku wkładanego przez RFN w sanację gospodarczą nowych krajów związkowych. Za mało sprecyzowane uważał założenia drugiego etapu UGW i nie krył obaw za słabe traktatowe umocowanie EBC w TUE. Kanclerz zdecydowanie nie zgadzał się z zarzutami K. O. Pöhla, twierdząc iż jego protesty mogą doprowadzić do wyhamowania UGW. Z drugiej strony, nie mogąc znieść jego krytycznych wypowiedzi na temat wdrażania unii walutowej, gospodarczej i społecznej na terenie byłej NRD oraz nieprawidłowego kursu wymiany marki NRD na markę RFN, w lipcu 1990 r. nie oponował, aby Pöhl z „przyczyn osobistych" w 1991 r. podał się do dymisji[103].

W pierwszym etapie UGW, w latach 1990–1993 wprowadzono swobodny przepływ kapitału i możliwość nieskrępowanego zawierania transakcji na rynku kapitałowym i usług finansowych. Jednocześnie postępowało stopniowe usztywnianie kursów walut państw „12" wobec siebie. Jeszcze przed wejściem traktatu z Maastricht w życie na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej 29 października 1993 r. w Brukseli ustalono, że to właśnie w metropolii finansowej Niemiec ─ Frankfurcie nad Menem ulokowana zostanie siedziba Europejskiego Instytutu Walutowego (EIW), który na początku drugiego etapu UWG miał przekształcić się w Europejski Bank Centralny (EBC), przyszłego emitenta wspólnej waluty[104]. Odbiegało to od ogólnych tendencji preferowanych przez państwa członkowskie, by instytucje związane z Unią Europejską ze względów oszczędnościowych sytuować w Brukseli. Propozycję Niemiec ulokowania EIW we Frankfurcie nad Menem wspierali Francuzi, choć początkowo ze swej strony sugerowali Lyon. Już w 1993 r. prezydent Mitterrand podjął taką decyzję, uważając, iż ulokowanie tak ważnej i prestiżowej instytucji pozwoli wschodniemu sąsiadowi Francji łatwiej rozstać się z marką niemiecką[105]. Jak było do przewidzenia, Niemcy przyjęli takie rozwiązanie z nieskrywanym zadowoleniem. W specjalnym oświadczeniu kanclerz H. Kohl wyraził z tego powodu „nadzwyczajną radość" przyznając, że decyzja ta ma duże znaczenie dla rozwoju unii walutowo-gospodarczej i dla samej Republiki Federalnej. Na kartach swoich „Wspomnień" jednakże przyznawał,

---

[102] P. Kalka, J. Kiwerska, *Niemcy we Wspólnotach Europejskich*, w: P. Kalka, J. Kiwerska, *Zjednoczone Niemcy. Bilans przemian ekonomicznych, społecznych i politycznych (1990–2002)*, Poznań 2004, s. 276; T. Sporek, *Wspólna waluta europejska*, „Przegląd Zachodni" 1996, nr 2, s. 166–167.

[103] *Karl Otto Pöhl ist überzeugt: „Der Kurs beim Umtausch war verhängnisvoll"*, „Welt am Sonntag" 29.08.2004.

[104] AdG, 1993, s. 38232.

[105] Ibidem, s. 38334.

że sprawę tę traktował priorytetowo, w sposób jednoznaczny i bez żadnych niedomówień (*unmissverständlich*)[106].

Struktura Europejskiej Sieci Banków Centralnych (ESBC) składającej się z EBC i banków centralnych państw członkowskich, kompetencje i polityczna niezależność do złudzenia odzwierciedlały uregulowania obowiązujące w Niemieckim Banku Federalnym. Niemcom też, wbrew woli Francji, udało się przeforsować kandydaturę Holendra Willema (Wima) Duisenberga na stanowisko pierwszego prezesa EBC. Preferowany przez Francję Jean-Claude Trichet objął tę funkcję po czterech latach, 1 listopada 2003 r., co związane było z porozumieniem w tej sprawie pomiędzy Mitterrandem i Kohlem.

W 1992 r. doszło do pierwszego niespodziewanego kryzysu w realizacji UGW. Bundesbank nie konsultując swojej decyzji z pozostałymi partnerami z Europejskiego Systemu Walutowego (ESW) niespodziewanie podniósł stopy procentowe, co spowodowało gwałtowną aprecjację kursu marki. Przedstawiciele Banku Federalnego argumentowali, że w RFN pojawiła się silna presja inflacyjna spowodowana olbrzymim transferem środków finansowych do nowych krajów związkowych. Ze względu na skomplikowany mechanizm funkcjonowania kursów walut w ramach ESW pozostałe państwa zmuszone były również do podniesienia stóp procentowych, co w efekcie uderzyło w waluty słabszych krajów. W odpowiedzi Włochy i Wielka Brytania, borykające się z wysoką inflacją wycofały swoje waluty z ESW. Wobec Niemiec wysunięto zarzuty, że we Wspólnocie dbają przede wszystkim o własne interesy, nie oglądając się na położenie pozostałych partnerów. 2 sierpnia 1993 r. kryzys zażegnano, gdyż zdecydowano się na zwiększenie dopuszczalnych wahań kursów w ramach ESW z dotychczasowych ±2,25% do 15% [107].

Drugi etap Unii Gospodarczej i Walutowej zapoczątkowany 1 stycznia 1994 r. otwarciem Europejskiego Instytutu Walutowego (EIW) budził poważne obawy, czy państwa, które zdecydowały się na uczestnictwo w unii walutowej będą w stanie dotrzymać „pilnowanych" przez Niemców kryteriów z Maastricht. Pierwszy raport EIW oceniający ich przestrzeganie, sporządzony w początkach 1995 r. nie napawał optymizmem. Wskazywał, że tylko dwa państwa: Niemcy i Luksemburg wypełniają surowe reguły konwergencji. W tej sytuacji pojawiły się opinie, że kryteria spójności ustawione zostały zbyt wysoko i należałoby je złagodzić. Optowały za tym słabsze państwa Unii Europejskiej (Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia), przekonując pozostałych partnerów, że nie będą w stanie w planowanym terminie dostosować do nich swoich gospodarek.

W latach 1995–1996 to głównie Niemcy z wielką determinacją walczyli o prawidłowy przebieg drugiego etapu realizacji unii walutowej. Przed szczytem Rady Europejskiej w Cannes (26–27.06.1995) wieńczącym prezydencję francuską w Unii w specjalnym oświadczeniu przypomnieli, że „cele rządu federalnego są klarowne, zgodne z traktatami urzeczywistnienie Unii Walutowej i Gospodarczej przy ścisłym przestrzeganiu kryteriów konwergencji i jej harmonogramu […] nasi partnerzy wiedzą i powinni wiedzieć: dla Niemiec istnieje związek pomiędzy akceptacją wspólnej

[106] H. Kohl, *Erinnerungen 1990–1994*, München 2007, s. 387.

[107] W. Polster, K. Voy, *Achsenbruch? Die Krise des Europäischen Währungssytems und die Zukunft von Maastricht*, „Blätter für deutsche und internationale Politik" 1993, nr 10, s. 1200–1211; M. M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy…*, op. cit., s. 37.

waluty a stworzeniem unii politycznej […] rząd federalny chce waluty europejskiej, leży ona nie tylko w europejskim, ale i w niemieckim interesie. Nasza gospodarka uzależniona od eksportu, w warunkach coraz to silniejszej konkurencji międzynarodowej boleśnie odczuwa fakt, iż nie mamy jeszcze na naszym rynku wewnętrznym wspólnej waluty"[108].

Podczas kolejnej prezydencji hiszpańskiej, na spotkaniu Rady Europejskiej w Madrycie (15–16.12.1995) uzgodniono, że drugi etap Unii Gospodarczej i Walutowej zakończy się 31 grudnia 1998 r. Dość niespodziewanie największe emocje rozgorzały wokół nazwy przyszłej wspólnej waluty. Początkowo, jeszcze przed madryckim szczytem Niemcy wystąpili z propozycją nazwania jej „franken", co mogłoby dobrze kojarzyć się w Paryżu, jak i w Bonn, ale Francuzi twardo obstawali przy pozostaniu nazwy „ecu", zapisanej w traktacie z Maastricht. Kiedy prezydent Mitterrand zaproponował rozpisanie w tej kwestii unijnego referendum, został ostrzeżony przez kanclerza Kohla, że odpowiedź niemieckich obywateli będzie jednoznaczna – marka[109]. Podczas obrad największą popularność zdobyła kolejna niemiecka propozycja określenia nowego unijnego pieniądza, jako „euro", choć początkowo stanowić miała ona jedynie przedrostek dla nazw walut narodowych (np. euro-marka, euro-gulden). Szczyt madrycki przyjął to rozwiązanie. Ze względu na nieustępliwe stanowisko RFN opowiedział się również jednoznacznie za utrzymaniem dotychczasowych kryteriów konwergencji. Potwierdzono, że wspólna waluta „euro" nieodwołalnie wprowadzona zostanie do obiegu bankowego i na światowe giełdy walutowe zgodnie z przyjętym harmonogramem, tj. 1 stycznia 1999 r. Do 1 lipca 2002 r. nieodwołalnie miała ona zastąpić waluty narodowe[110].

Przyjęcie zasad konwergencji na porządku dziennym postawiło pytanie, co należy uczynić z państwem członkowskim, które w sposób świadomy lub nieświadomy łamać będzie jej reguły i narazi cały projekt wspólnej waluty na poważne perturbacje. Odpowiedzią był Pakt Stabilności i Wzrostu, którego koncepcja przedstawiona została w listopadzie 1995 r. Jego autorem był szef bawarskiej CSU i jednocześnie minister finansów RFN Theodor (Theo) Waigel. Jego niepokój i zatroskanie budziły wysokie deficyty budżetowe państw, które złożyły akces do unii walutowej i brak jasnych reguł utrzymania stabilności gospodarczej. Głównym celem planu Waigla było zdyscyplinowanie państw członkowskich poprzez nałożenie sankcji finansowych na kraj, który nie spełniałby w opinii Waigla najważniejszego kryterium konwergencji – deficytu budżetowego poniżej 3% PKB. Jego propozycje stały się przedmiotem różnych dyskusji w kołach unijnych ekspertów, ale generalnie z aprobatą odniesiono się do pomysłu. Przedmiotem francusko-niemieckiej polemiki stała się natomiast kwestia, czy sankcje finansowe powinny zostać wprowadzone niezwłocznie i automatycznie po stwierdzeniu zaistnienia ponad 3% deficytu budżetowego (RFN), czy najpierw muszą być podjęte konsultacje polityczne (Francja). Politycy francuscy domagali się również, aby powołano do życia Radę Stabilności i Wzrostu, instytucji złożonej z szefów rządów i państw oraz ministrów finansów, która miałaby czuwać nad przestrzeganiem deficy-

[108] „Bulletin", nr 75, z 26.06.1995.

[109] B. Koszel, *Nierówne partnerstwo? Niemcy i Francja w Unii Europejskiej (1993–2013)*, Piła 2013, s. 59.

[110] *Euro – die neue Gemeinschaftswährung hat einen Namen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" z 16.12.1995; P. Kalka, *Rola RFN…*, op. cit., s. 158–159.

tów budżetowych. Niemcy, obawiając się uszczuplenia niezależności EBC, w drodze bilateralnych konsultacji z Francją zgodzili się na powstanie Rady, ale przeforsowali pogląd, że nie będzie ona władna do podejmowania wiążących uchwał[111].

Ponad rok trwały dyskusje nad Paktem Stabilności i Wzrostu. Widoczny przełom nastąpił po spotkaniu prezydenta J. Chiraca i kanclerza H. Kohla w Norymberdze w listopadzie 1996 r., kiedy oba państwa uzgodniły szczegóły związane z Paktem. Na posiedzeniu Rady Europejskiej UE obradującej w Dublinie w dniach 13–14 grudnia 1996 r. przyjęto Pakt Stabilności i Wzrostu i dokładnie wyznaczono reguły jego zastosowania. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, głównym kryterium oceny zdolności danego państwa do unii walutowej miał być deficyt budżetowy mniejszy od 3%. W przypadku jego naruszenia, sprawą zająć się miała Komisja Europejska i specjalny Komitet Gospodarczo-Finansowy, którego zadaniem byłoby opracowanie w ciągu czterech miesięcy zaleceń zmierzających do redukcji deficytu. W przypadku braku reakcji ze strony zainteresowanego kraju, po 10 miesiącach od stwierdzenia deficytu, należało wpłacić na konto UE nieoprocentowany depozyt w wysokości 0,2% PKB za sam fakt przekroczenia deficytu i 0,1% PKB za każdy kolejny punkt procentowy deficytu powyżej 3%. Jeżeli dany kraj nie wróciłby w ciągu najbliższych 2 lat do postulowanego deficytu, depozyt zamieniany byłby na grzywnę. Rezygnowano z zastosowania sankcji jedynie w wyniku gwałtownego spadku deficytu poniżej – 2% PKB, gdyż uznano to za wynik nagłej recesji, bądź załamania się gospodarki z powodu „nadzwyczajnych okoliczności". Łączna kwota sankcji nie mogła jednak przekraczać 0,5% PKB. Ostatecznie Pakt Stabilności i Wzrostu oficjalnie został przyjęty przez Radę Europejską obradującą na szczycie w Amsterdamie w dniach 16–17 czerwca 1997 r. Wszedł w życie równolegle z traktatem z Amsterdamu 1 maja 1999 r.[112]

Raport Komisji Europejskiej przedstawiony w Brukseli 25 marca 1998 r. na podstawie Raportu Konwergencji EIW uznawał Niemcy za państwo, które wypełniło kryteria z Maastricht jakkolwiek nie do końca pokrywało się to z prawdą. Wprawdzie deficyt budżetowy (2,7%) nie budził zastrzeżeń, podobnie jak stopy procentowe (5,6%) i inflacja (ok. 2%). Z długiem publicznym wynoszącym 61,3% PKB RFN nie mieściła się w kryteriach konwergencji, ale w podobnym położeniu znalazło się jeszcze osiem państw. Jak zwykle w takich sytuacjach, Niemcy usprawiedliwiały się wysokim transferem środków publicznych do nowych krajów związkowych. W tym wypadku wykorzystano jednak furtkę, która akceptowała takie zadłużenie gdy towarzyszyło mu jego stałe obniżanie się z perspektywą szybkiego zejścia poniżej 60% PKB[113].

Jak się wydaje, w Niemczech unia walutowa traktowana była bardziej jako projekt polityczny, cementujący europejską jedność, aniżeli ekonomiczny. Niemcy, które przywiązywały tak dużą wagę do przestrzegania kryteriów z Maastricht sami byli

---

[111] F. Scheer, *Die Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für Europa*, „Integration" 1997, nr 2, s. 53–55.

[112] *Entschliessung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt Amsterdam, 17. Juni 1997*, Official Journal C 236, 02/08/1997 P. 0001–0002, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31997Y0802(01). Por. M. Paszyński, *Pakt Stabilizacyjny EMU: geneza, istota i znaki zapytania*, „Wspólnoty Europejskie" 1997, nr 2, s. 41.

[113] *Konvergenzbericht. Nach Artikel 109 j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgeschriebener Bericht*, Europäisches Währungsinstitut, März 1998, s. 17, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr1998de.pdf.

nie bez winy. Ekonomiści niemieccy doskonale orientowali się, że również deficyt budżetowy w dużym stopniu udało się zbić dzięki „kreatywnej księgowości". Wielu z nich było za opóźnieniem wejścia w życie unii walutowej uważając, że jej terminowe wprowadzenie niesie za sobą zbyt wielkie ryzyko perturbacji gospodarczych i wzrostu bezrobocia, a „euro" nie spełni standardów marki niemieckiej na światowych giełdach walutowych[114].

Zgodnie z nakreślonym planem działania, 26 maja 1998 r. powołano organy EBC z jego przewodniczącym wspomnianym W. Duisenbergiem na czele. Rozwiązany został Europejski Instytut Walutowy. 31 grudnia 1998 r. Rada dokonała ze skutkiem natychmiastowym sztywnego ustalenia kursów walut członkowskich wobec siebie i wobec euro. 1 stycznia 1999 r. zapoczątkowano trzeci etap unii walutowej, gdyż euro udanie zadebiutowało na międzynarodowych rynkach walutowych. Jednocześnie weszło ono do obiegu międzybankowego. Rachunki prowadzono w tej walucie, a w sklepach i wielkich marketach pojawiły się ceny towarów wyrażane w euro i walucie narodowej, by oswoić klientów z nową walutą. 1 stycznia 2002 r. euro weszło do obiegu powszechnego, a w końcu lutego 2002 r. można już było mówić o powodzeniu całej operacji[115].

3.3. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

Zimna wojna w Europie i w świecie doprowadziła do odbudowy politycznej, ekonomicznej i wojskowej Niemiec Zachodnich. Na mocy traktatów paryskich podpisanych 23 października 1954 r. Republika Federalna Niemiec uzyskała suwerenność i pozwolenie na przystąpienie do Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). Po ratyfikacji tych układów w 1955 r. zaczęła funkcjonować siła zbrojna RFN – Bundeswehra[116].

Wraz ze wzrostem potęgi gospodarczej RFN w Europie Zachodniej zwiększały się jej aspiracje do odgrywania jednej z czołowych ról w zachodnim systemie bezpieczeństwa. W szczytowym okresie zimnej wojny liczebność Bundeswehry sięgała 500 tys. żołnierzy. Ze względu na międzynarodowe protesty nie udały się próby wyposażenia jej sił zbrojnych w taktyczną broń jądrową, ale w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych Bundeswehra wybiła się na pozycję najważniejszego sojusznika i partnera USA w Sojuszu Północnoatlantyckim. Już w 1976 r. była ona pierwszą w Europie i czwartą w świecie konwencjonalną siłą zbrojną. Objawem zaufania kierownictwa NATO do Niemiec Zachodnich było powierzanie im wysokich stanowisk w strukturach paktu. W 1957 r. generał Hans Speidel został dowódcą wojsk lądowych sojuszu w Europie Środkowej, a w cztery lata później generalnym inspektorem sił NATO mianowano generała Adolfa Heusingera. W końcu lat osiemdziesiątych w różnego rodzaju

[114] P. Bonfinger, *Der Euro vor der Einführung*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 1997, B 4, s. 11–20; M. M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy*…, op. cit., s. 48; B. Koszel, *Nierówne partnerstwo*…, op. cit., s. 62.

[115] J. von Hagen, *Von der Deutschen Mark zum Euro*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 1998, B 24, s. 35–46.

[116] C. S. Christensen, op. cit., s. 176.

sztabach i gremiach dowódczych Paktu pracowało 24 generałów i 1200 wysokiej rangi oficerów zachodnioniemieckich. Prestiżowy charakter miało w latach 1988–1994 sprawowanie funkcji Sekretarza Generalnego NATO przez federalnego ministra obrony Manfreda Wörnera i mianowanie w grudniu 1994 r. generalnego inspektora Bundeswehry Klausa Naumanna na stanowisko przewodniczącego Komitetu Wojskowego NATO. Funkcję tę sprawował do czasu przejścia na emeryturę w 1999 r.[117]

Wzrostowi potęgi Bundeswehry towarzyszyła stopniowo nasilająca się akcja społeczna kontestująca – ze względu na tragiczne doświadczenia wojenne związane z niemieckim militaryzmem – konieczność utrzymania wysokiego potencjału zachodnioniemieckich sił zbrojnych. Amerykańska interwencja w Wietnamie, strajki studenckie w 1968 r., antywojenne „marsze wielkanocne", regularnie organizowane w latach siedemdziesiątych w RFN, a w konsekwencji powstanie Partii Zielonych (1980) doprowadziły do zakorzenienia się w Niemczech idei „społeczeństwa obywatelskiego". Niemcy w RFN na określenie statusu swojego państwa zaczęli używać sformułowania „mocarstwo cywilne" (*Zivilmacht*). W rozumieniu twórcy tego pojęcia, politologa z Uniwersytetu w Trewirze Hannsa W. Maulla oznaczało to skoncentrowanie się na budowie własnej gospodarczej prosperity, rygorystycznym przestrzeganiu praw człowieka i obywatelskich wolności, niestosowaniu instrumentów wojskowych w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa, przewidywalności i stabilności zachowań, preferencji dla rozwiązań multilateralnych i zaufaniu politycznym, transferze suwerenności w zakresie bezpieczeństwa i obrony na instytucje wspólnotowe i międzynarodowe[118].

Od fiaska inicjatywy powołania do życia Europejskiej Wspólnoty Obronnej w latach pięćdziesiątych w Republice Federalnej skłaniano się do poglądu, że integracji gospodarczej towarzyszyć powinna integracja polityczno-wojskowa starego kontynentu. Uważano, że te dwa procesy się zazębiają i realizacja „projektu Europa" nie będzie możliwa bez docelowej *finalité politique*. Już w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r. przyjęto zapis o ustanowieniu Wspólnej Polityki Zagranicznej WE (WPZ), która sprowadzała się do wzajemnego informowania, konsultacji i zajmowania wspólnych stanowisk w sytuacjach kryzysowych. Jakkolwiek Niemcy Zachodnie były gorącym zwolennikiem takich rozwiązań, już wkrótce, podczas wojny na Bałkanach w 1991 r. były pierwszym państwem, które złamało przyjęte ustalenia w zakresie WPZ. Wbrew stanowisku pozostałych państw WE i USA przedwcześnie uznały niepodległość Słowenii i Chorwacji, przez co przyczyniły się do rozpalenia przysłowiowego „bałkańskiego kotła" w Bośni-Hercegowinie w rok później[119].

Po upadku muru berlińskiego w 1989 r. nowy status jednoczących się Niemiec został ustalony w układzie moskiewskim zawartym 12 września 1990 r. pomiędzy USA, ZSRR, Francją, Wielką Brytanią a RFN i NRD. Niemcy stały się państwem formalnie suwerennym. Cztery mocarstwa w preambule do traktatu zapewniły, iż z chwilą zjednoczenia „tracą swoje znaczenia prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw w stosunku do Berlina i Niemiec jako całości" oraz silnie podkreślały, że zjednoczone

---

[117] D. Bradley, H.-P. Würzenthal, H. Model, *Die Generale und Admirale der Bundeswehr, 1955–1999. Die militärischen Werdegänge*, Osnabrück 2005.

[118] H. W. Maull, *Deutschland als Zivilmacht*, w: S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf (red.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, s. 73–84.

[119] B. Koszel, *Niemcy i wojna domowa w Jugosławii. Czy Niemcy są odpowiedzialne za wybuch konfliktu jugosłowiańskiego?*, „Przegląd Zachodni" 1993, nr 4, s. 181–200.

Niemcy „mają pełną suwerenność sprawami wewnętrznymi i zagranicznymi". Układ moskiewski przyznawał Republice Federalnej prawo do prowadzenia bez jakichkolwiek ograniczeń własnej, suwerennej polityki zagranicznej. Jeden z najważniejszych artykułów traktatu, szósty, pozwalał Niemcom na nieskrępowane uczestnictwo w wybranych sojuszach[120].

Siły niemieckie po zjednoczeniu na mocy wielostronnych porozumień międzynarodowych zredukowano do 340 tys. żołnierzy, ale pozostawały one głównym oparciem NATO na kontynencie. Jeszcze wówczas były one dobrze uzbrojone i wyposażone w najnowocześniejszy sprzęt[121].

Rozpad systemu komunistycznego, zjednoczenie Niemiec i perspektywa zbudowania Unii Europejskiej stymulowały niemieckie działania idące w kierunku poszerzenia WPZ o nowe komponenty – bezpieczeństwo i obronność. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa miała stanowić rozwinięcie Europejskiej Wspólnoty Politycznej tak, by Unia mogła skutecznie działać w obliczu niestabilnej sytuacji politycznej na świecie. W wyniku zmian zapoczątkowanych w latach 1989–1990 tematyka bezpieczeństwa i obrony nabrała jednak zupełnie nowego kształtu, a traktat z Maastricht ujął tę problematykę w ogólne ramy, które w latach późniejszych wypełniane były konkretną treścią. Choć kwestia zasad funkcjonowania WPZiB stała się jedną z pierwszoplanowych dziedzin omawianych w trakcie konferencji międzyrządowej przygotowującej Wspólnoty do powołania Unii Europejskiej, jej główni aktorzy już kilka lat wcześniej wystąpili ze wspólną inicjatywą podpisania traktatu, który regulowałby kooperację państw Europy Zachodniej w sferze polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa[122]. Wprawdzie idei nie udało się zrealizować w 1985 roku, jednak cztery lata później niemiecki kanclerz zaproponował ponowne jej podjęcie. V Republika chętnie przystała na niemiecką propozycję, choć każde z państw miało w stosunku do tego projektu odmienne w niektórych dziedzinach zdania – dla Francuzów niedopuszczalna okazała się rezygnacja z zasady jednomyślności, Niemcy natomiast opowiadali się za głosowaniem kwalifikowaną większością głosów. W opinii dyplomatów na Quai d'Orsay współpraca w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powinna mieć charakter międzyrządowy, politycy bońscy byli za uwspólnotowieniem procesu i przekazaniem znacznej części kompetencji Komisji Europejskiej[123].

Wspólne stanowisko obu państw zostało nakreślone w liście, jaki François Mitterrand i Helmut Kohl wystosowali do włoskiego premiera Giulio Andreottiego 6 grudnia 1990 roku. Pismo zawierało projekt wyglądu przyszłej WPZiB. Politycy byli zgodni, iż planowany II filar UE powinien odnosić się do wszystkich aspektów działalności WE, a więc również do polityki bezpieczeństwa. Zgodnie z koncepcją francuską, za ogólne wytyczne odpowiadać miała Rada Europejska, natomiast ich implementacją miała zajmować się Rada Unii Europejskiej ds. Ogólnych. Utrzymana została także

---

[120] K. Kaiser, *Deutschlands Vereinigung. Mit wichtigen Dokumenten*, Bergisch Gladbach 1991, s. 264–266.

[121] G. Schőllgen, *Der Auftritt. Deutschlands Rűckkehr auf die Weltbűhne*, München 2003, s. 27–28; J. Solak, *Rola RFN w NATO w latach 1979–1994*, Warszawa 1999.

[122] A. Szeptycki, *Francja czy Europa? Dziedzictwo generała de Gaulle'a w polityce zagranicznej V Republiki*, Warszawa 2005, s. 267.

[123] G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands 1954–1996*, Paris 1996, s. 402–403.

zaproponowana przez Paryż zasada jednomyślności, choć Bonn wprowadziło zasadę głosowania większościowego w niektórych sytuacjach. Projekt przedstawiony przez Paryż i Bonn został w większości zaaprobowany przez pozostałą dziesiątkę państw członkowskich WE podczas konferencji międzyrządowej w latach 1990–1991.

Paryż i Bonn wychodziły z założenia, że konieczne jest powołanie także wspólnego europejskiego komponentu bezpieczeństwa i w tym celu należy reanimować istniejącą od 1955 r., lecz pozbawioną większego znaczenia Unię Zachodnioeuropejską. Przeciwnikami takich rozwiązań były Wielka Brytania, Portugalia i Dania opowiadające się za utrzymaniem modelu współpracy międzyrządowej, podejrzewające, że celem takiego planu jest odsuwanie USA od Europy i budowa autonomii przyszłej Unii Europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej. W rzeczywistości RFN opowiadała się za utrzymaniem bliskiej transatlantyckiej koordynacji w ramach NATO, choć podkreślała konieczność stworzenia suwerennej wobec USA polityki obronnej. W trakcie wizyty w Waszyngtonie wiosną 1991 r. kanclerz Kohl wyraźnie podkreślił prezydentowi George'owi H. Bushowi, iż Sojusz Północnoatlantycki jest i pozostanie najważniejszym elementem łączącym Stany Zjednoczone i Europę, a partnerstwo transatlantyckie należy w dalszym ciągu umacniać i rozbudowywać, gdyż tak jak Europa potrzebuje Ameryki, tak i Ameryka potrzebuje Europy[124].

Przyjęty na spotkaniu w Maastricht ostateczny kształt Traktatu o Unii Europejskiej w ramach tzw. II filaru wprowadzał zapisy o Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Obejmować ona miała działania dotyczące obrony wspólnych wartości i interesów, niezależności i integralności Unii Europejskiej, umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, działania na rzecz pokoju, bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej, rozwoju demokracji i praw człowieka. W ważnym art. B traktat stwierdzał, że Unia będzie potwierdzać swoją tożsamość na arenie międzynarodowej w szczególności poprzez „realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, włącznie z docelowym sformułowaniem wspólnej polityki obronnej, która mogłaby z czasem doprowadzić do wspólnej obrony"[125].

W celu jak najlepszego zrealizowania idei WPZiB, traktat o Unii Europejskiej wprowadził pojęcie wspólnych działań, stanowisk, deklaracji, kontaktów z państwami trzecimi oraz umów zawieranych w międzynarodowym gronie. Jednak najwyżej w hierarchii umieszczone zostały wspólne działania, których podejmowaniem zajmuje się Rada Europejska. Wspólne działania odnoszą się do tych obszarów współpracy, które łączą żywotne interesy krajów członkowskich. To one kształtują podstawę polityki zagranicznej Unii, a Rada decyduje o dokładnym zakresie, ogólnych i szczegółowych celach przy podejmowaniu takich działań, czas ich trwania, a także sposoby, procedury i warunki ich realizacji (art. J. 3).

Zgodnie z zapisem Tytułu V traktatu, osobą odpowiedzialną za wszelkie podpisywane w ramach Unii Europejskiej umowy międzynarodowe odnoszące się do II filaru jest przewodniczący WPZiB – w rzeczywistości jest nim głowa państwa lub szef rządu kraju przewodniczącego w danym półroczu pracom UE (art. J. 5). Pomocą może mu

[124] *Aufgaben deutscher Politik in den neunziger Jahren. Rede des Bundeskanzlers in Washington*, „Bulletin", 22.05.1991, s. 443; szerzej zob. J. Kiwerska, *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, Poznań 2000.

[125] *Traktat o Unii Europejskiej*, http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_z_Maastricht.pdf.

służyć Komisja. Porozumienia międzynarodowe wynegocjowane przez przewodniczącego WPZiB są w dalszej kolejności kierowane do Rady, a więc do ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich – jeśli jednak uzgodnienie wymaga dodatkowej aprobaty władz danego kraju członkowskiego, zasiadający w Radzie przedstawiciele państw mają prawo stwierdzić, iż powzięte zobowiązanie dotyczy ich wyłącznie tymczasowo.

Aby uspokoić amerykańskich sojuszników, traktat dodatkowo podkreślał, że wzmacniając UZE nie zapomni się o uzgadnianiu jej działań z NATO. Art. J. 4 wskazywał, że taka polityka „respektować będzie zobowiązania niektórych państw członkowskich wynikające z Paktu Północnoatlantyckiego", a Sojusz pozostanie głównym forum konsultacji i uzgadniania stanowisk pomiędzy jego członkami[126].

Po długotrwałym procesie ratyfikacji traktatu z Maastricht i jego wejściu w życie w działaniach RFN w zakresie II filara zaobserwować można było pewną niekonsekwencję. Z jednej strony deklarowano przywiązanie do NATO i sojuszu z USA, a z drugiej podkreślano, że zwiększenie funkcji obronnych Europy Zachodniej w ramach UZE jest konieczne, ponieważ będzie to wzmacniać ogólną sprawność i znaczenie Sojuszu Północnoatlantyckiego.

W wystąpieniach publicznych polityków bońskich starano się wystrzegać sformułowań o konkurencji, czy daleko idącej autonomii Europy w dziedzinie polityki zagranicznej i obronności. Jednocześnie Bonn konsekwentnie wspierało wzmocnienie zdolności operacyjnych UZE (utworzenie komórki planowania, bliższa współpraca wojskowa, logistyczna, transportowa, szkoleniowa). W maju 1992 r. na podstawie już działającej mieszanej brygady francusko-niemieckiej po spotkaniu kanclerza Kohla z prezydentem Mitterrandem w La Rochelle powołano do życia Eurokorpus. 1 października 1993 roku dowódcą nowej jednostki został generał Helmut Willmann, zaś jej siedzibą stał się Strasburg[127]. W czerwcu 1992 r. państwa UZE w ośrodku konferencyjno-wypoczynkowym rządu niemieckiego Petersberg koło Bonn określiły szczegółowo konkretne zadania, które spełniać miała UZE (tzw. misje petersberskie). Kolejny impuls, który dała strona niemiecka dla rozwoju Europejskiej Tożsamości Obronnej (ESDI) miał miejsce w 1994 r. Obradująca 9 maja Rada Ministrów UZE w postaci tzw. *Deklaracji z Kirchbergu* dopuściła kraje środkowoeuropejskie do współpracy w ramach misji petersberskich, traktując to jako współpracę z tzw. partnerami stowarzyszonymi z UZE[128].

Od 1993 r. Republika Federalna we współdziałaniu z Francją coraz większą uwagę przywiązywała do budowy Europejskiej Tożsamości Obronnej (ESDI), nad którą to dyskusje trwały od lat osiemdziesiątych. Niemcy byli przekonani, że w całkowicie zmienionych uwarunkowaniach międzynarodowych i kształtowaniu się nowej konstelacji geopolitycznej w świecie rzeczą niezbędną jest zaakcentowanie nowej roli Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w tak newralgicznych kwestiach, jak bezpieczeństwo i obrona. RFN będąc świadoma ograniczeń, jakie narzuca jej konstytucja

---

[126] *Traktat o Unii Europejskiej*, op. cit. Por. S. Parzymies, *Sojusz Atlantycki a polityka bezpieczeństwa w Europie*, „Sprawy Międzynarodowe" 1994, nr 2, s. 51–52.

[127] *The Origins of Eurocorps*, strona internetowa Eurokorpusu: http://www.eurocorps.org/home_page/eurocorps/history/History_of_the_Eurocorps.pdf.

[128] *Kirchberg-Erklärung der Westeuropäischen Union vom 9. Mai 1994*, „Europa Archiv" 1994, nr 17, s. D 489–495.

jednocześnie była świadoma, że dyplomacja europejska pozbawiona zaplecza wojskowego i „argumentu siły" w świecie pełnym konfliktów i sprzecznych interesów będzie miała niewiele do powiedzenia.

Nadreńskie elity polityczne nie miały wątpliwości, że zjednoczone Niemcy muszą pozostać zintegrowane z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa. Wielką wagę przykładano do współpracy z Rosją. Istniało przekonanie, że Rosję należy uczynić odpowiedzialnym – ale i uprzywilejowanym − partnerem w dziele kolektywnego bezpieczeństwa, niemniej jednak jądrem bezpieczeństwa kontynentu powinna być Unia Europejska[129]. Potrzeba obecności Stanów Zjednoczonych na starym kontynencie nie była poddawana w wątpliwość i silnie akcentowano, że bez Ameryki rozwiązywanie konfliktów zbrojnych tych na skalę lokalną, jak i o szerszym zasięgu wydawało się niemożliwe[130]. Dlatego też kładziono silny akcent na zdefiniowanie przez Europę i USA wspólnych interesów w ramach nowej architektury politycznej, gospodarczej i społecznej świata[131]. Taką celowość dostrzegał ówczesny prezydent RFN Roman Herzog, który stwierdził, że po zwycięstwie w zimnej wojnie istnienie NATO trzeba na nowo uzasadnić[132]. Z kolei minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel wyraził pogląd, że NATO jest jednym, zaś UE drugim filarem europejskiej architektury bezpieczeństwa. Szef niemieckiej dyplomacji wykluczył możliwość całkowitego oddzielenia sił zbrojnych UE czy UZE od NATO nawet wówczas, gdy Unia będzie budowała własną tożsamość obronną. UZE może się rozwijać tylko przy jednoczesnym istnieniu gwarancji Sojuszu, przy czym należałoby ściśle powiązać obie organizacje – UZE nie powinna mieć w swym składzie państw nienależących do NATO. Kinkel stwierdził również – co warte podkreślenia – że powinien istnieć silny związek pomiędzy rozszerzeniem NATO a rozszerzeniem UE, przy czym jednak ze względu na możliwość wolniejszego tempa sanacji gospodarczej w krajach aspirujących do członkostwa w obu organizacjach należy dopuścić możliwość wcześniejszego akcesu tych państw do NATO niż do UE. Unia i Sojusz powinny również pamiętać o rozwoju poprawnych stosunków z Moskwą i zaproponować jej współpracę.

Od 1993 rząd kanclerza H. Kohla próbował przeforsować ustawę parlamentarną, która umożliwiałaby zmianę konstytucji i zezwoliła na udział żołnierzy *Bundeswehry* w międzynarodowych siłach zbrojnych. Trafił jednak na silny opór opozycyjnej SPD, która nie godziła się na udział niemieckich jednostek w ramach *peace meaking*, lecz co najwyżej *peace keeping* i to na podstawie konkretnego mandatu ONZ[133].

12 lipca 1994 r. orzeczenie drugiej izby Trybunału Konstytucyjnego stworzyło konstytucyjno-prawne podstawy użycia niemieckich sił zbrojnych poza granicami kraju. Partie rządzącej koalicji CDU/CSU-FDP, znajdujące się pod obstrzałem zachodnich sojuszników, zdecydowane były zwiększyć udział wojsk Bundeswehry w operacjach

[129] U. Nehrlich, *Die NATO als Kernstück einer europäischen Sicherheitsarchitektur*, „Europa-Archiv" 1994, nr 17.

[130] H. Rühle, *Jenseits der „Partnerschaft für Frieden"*, „Europa-Archiv" 1994, nr 4.

[131] W. Weidenfeld, *Jenseits des Selbstverständlichen: Europa und USA brauchen einen Neubeginn*, „Europa-Archiv" 1994, nr 13–14.

[132] R. Herzog, *Die Grundkoordinaten deutscher Außenpolitik*, „Internationale Politik" 1995, nr 4.

[133] O. Diehl, *UN-Einsätze de Bundeswehr. Aussenpolitische Handlungszwänge und innenpolitischer Konsensusbedarf*, „Europa-Archiv" 1994, nr 9, s. 445.

pokojowych w byłej Jugosławii. Szef frakcji poselskiej CDU/CSU Wolfgang Schäuble miał publicznie powiedzieć, „iż teraz na pewno nie będziemy posługiwać się tylko książeczką czekową". Orzeczenie Trybunału ostatecznie rozwiało spekulacje co do możliwości, kompetencji i granic aktywnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa rządu bońskiego. Republice Federalnej formalnie „zezwolono" wykonywać zagwarantowane w preambule do Ustawy zasadniczej zobowiązanie wobec sojuszników z NATO i Unii Europejskiej „by jako równoprawny członek w zjednoczonej Europie służyć pokojowi na świecie". Zgoda parlamentu na tego typu operacje wojskowe została potraktowana przez sędziów jako warunek *sine qua non* każdej decyzji politycznej o użyciu Bundeswehry poza obszarem działania NATO[134].

Werdykt Trybunału z 12 lipca 1994 r. umożliwił Bundeswehrze udział w operacjach *peace keeping* nie tylko w ramach misji pokojowych „błękitnych hełmów", lecz także w działaniach bojowych NATO pod warunkiem, iż każdorazowo decyzja taka zostanie podjęta przez Bundestag zwykłą większością głosów. Decyzja ta wpłynęła na odchodzenie od tradycyjnej niemieckiej „kultury powściągliwości" (*Kultur der Zurückhaltung*) w kierunku normalizacji polityki bezpieczeństwa, a co za tym idzie prowadzenia aktywniejszej działalności w ONZ i NATO.

Po orzeczeniu federalnego Trybunału Konstytucyjnego zmieniło się militarno-polityczne położenie RFN na arenie międzynarodowej. Ewakuacja wojsk sojuszniczych (8.09.1994) i rosyjskich (31.08.1994) pozwoliła na poszerzenie swobody działania. Minister obrony Volker Rűhe, forsował koncepcję przezwyciężania wszelkich oporów oraz ograniczeń moralno-prawno-politycznych w odniesieniu do udziału Niemiec w misjach pokojowych i humanitarnych i w zakresie budowy ESDI. Do swej przedwczesnej śmierci w sierpniu 1994 r. wspierał go Sekretarz Generalny NATO Manfred Wőrner, który sprzyjał idei wypracowania pragmatycznych rozwiązań dla relacji na linii UZE–UE–NATO.

Na podstawie dokumentu podpisanego 30 listopada 1992 r., Unia Zachodnioeuropejska przejęła oddziały wchodzące w skład korpusu europejskiego i w ten sposób otrzymała do dyspozycji jednostki wojskowe, za pomocą których była w stanie prowadzić bezpośrednie walki, wypełniać misje petersberskie oraz ochraniać tereny Unii Zachodnioeuropejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego. W następnej kolejności Eurokorpus powiększono o oddziały belgijskie, luksemburskie i hiszpańskie. Zakładano, że w przyszłości Eurokorpus zostanie zamieniony w korpus reagowania kryzysowego, dysponujący autonomicznym oddziałem gotowym do realizacji misji petersberskich.

21 stycznia 1993 roku doszło do podpisania francusko-niemieckiego porozumienia, gdzie ustalono zasady udziału jednostek Eurokorpusu w operacjach prowadzonych przez NATO. Umowa, którą podpisali admirał Jacques Lanxande i generalny inspektor Bundeswehry generał Klaus Naumann oraz Naczelny Dowódca Połączonych Sił NATO w Europie generał John Shalikashvili, zawierała zapis o konieczności wyrażenia zgody przez oba te państwa w przypadku chęci wykorzystania Eurokorpusu przez dowództwo NATO lub UZE.

Akceptacja dla budowy europejskiej polityki obronnej przy wsparciu Waszyngtonu spowodowała, że to Paryż znalazł się w pierwszym szeregu zwolenników jak najszybszego przekształcenia Sojuszu w organizację odpowiadającą wyzwaniom sto-

[134] *Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994*, Karlsruhe 1994, s. 5.

jącym przed euroatlantyckimi partnerami po upadku systemu dwubiegunowego. Aby udowodnić szczerość intencji, wyrażono nawet chęć powrotu do militarnych struktur organizacji, które Francja opuściła w 1966 roku. W grudniu 1995 roku francuscy politycy zadeklarowali, że wkrótce szef sztabu wojskowego oraz minister obrony ponownie będą brać udział w pracach Rady Północnoatlantyckiej oraz Komitetu Wojskowego NATO, choć już wcześniej przedstawiciel Francji uczestniczył w pracach wspomnianego Komitetu, gdy omawiano zaangażowanie NATO w Bośni. W 1994 roku Republika Francuska wyraziła aprobatę dla przedstawionej przez USA koncepcji powołania Połączonych Sił Wielonarodowych do Zadań Specjalnych (*Combined Joint Task Force*, CJTF)[135], natomiast rok później, razem z oddziałami brytyjskich i holenderskich sił szybkiego reagowania i wojsk lotniczych, uczestniczyła w operacjach na terenie byłej Jugosławii oraz zaangażowała się w działania mające realizować porozumienia pokojowe[136].

Celem V Republiki było przypisanie państwom członkowskim NATO nowych ról w momencie, gdy zmieniła się sytuacja międzynarodowa – stąd tak głośno domagała się, aby to Europejczycy mieli decydujący wpływ na oddziały UZE oraz aby to oni odpowiadali za regionalne dowództwo NATO znajdujące się w Neapolu. Oczywiście rolę przewodnią w tak skonstruowanej strukturze obronnej Wspólnoty miała odgrywać Francja. Niemcy i Wielka Brytania miały odgrywać role przypisane im przez Paryż. Amerykanie zdecydowanie odrzucali francuską koncepcję, podkreślając tym samym jak ważne jest dla nich utrzymanie amerykańskiego dowództwa na Starym Kontynencie. Kiedy 3 czerwca 1996 roku Rada Północnoatlantycka udzieliła UZE prawo do podejmowania działań militarnych, a tym samym uczyniła ją zależną od NATO, dla Francji stało się jasne, że Unia Zachodnioeuropejska nie przekształci się w niezależne od Waszyngtonu, zbrojne ramię UE. W zaistniałej sytuacji, prezydent J. Chirac podjął decyzję o zaprzestaniu wojskowej współpracy z NATO, a całą swoją energię postanowił skierować na przekonanie RFN co do celowości utworzenia autonomicznej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. W ten sposób Francja i Niemcy miały stać się liderami w kreacji Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony[137].

Zgodnie z ustaleniami z Maastricht, 29 marca 1996 r. w Turynie rozpoczęły się obrady Konferencji Międzyrządowej, które zakończyły się szczytem Unii Europejskiej w Amsterdamie w dniach 16–17 czerwca 1997 r. i przyjęciem nowego zmodyfikowanego traktatu. Drugi filar był obiektem szczególnie ożywionych debat i polemik, a ogniskowały się one wokół zasad i celowości użycia UZE jako ewentualnego ramienia zbrojnego Unii Europejskiej. Już w trakcie prac konferencji międzyrządowej zaprezentowano dwa pomysły odnoszące się do współpracy pomiędzy UE a UZE. Pierwszy, autorstwa Zjednoczonego Królestwa oraz Portugalii, Danii i krajów neutralnych (Austrii, Szwecji i Finlandii), zakładał, że współpraca pomiędzy UZE i UE zostanie wzmocniona, ale Unia Zachodnioeuropejska utrzyma status organizacji niezależnej od struktur Wspólnoty. Państwa te były przekonane, iż należy utrzymać relacje łączące Europę ze Stanami Zjednoczonymi – albowiem w ich ujęciu koncepcja

[135] B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku?...*, op. cit., s. 38.

[136] E. Romaniuk-Całkowska, *Rola Francji w integracji politycznej Europy Zachodniej*, Toruń 2004, s. 152.

[137] J. Krasuski, *Francja w NATO*, „Przegląd Zachodni" 1997, nr 1.

Europejskiej Tożsamości Obronnej mogła zostać w pełni zrealizowana jedynie przy wsparciu sojuszników z NATO. Brytyjski projekt przewidywał wzrost spójności przedsięwzięć podejmowanych przez transatlantyckich partnerów w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, uproszczenie procedur decyzyjnych oraz zwiększenie możliwości prowadzenia działań wojskowych przez Unię Zachodnioeuropejską tak, aby usprawnić działania podejmowane w ramach misji petersberskich[138]. Głównemu negocjatorowi ze strony Niemiec sekretarzowi stanu w Urzędzie Spraw Zagranicznych Wernerowi Hoyerowi bliska natomiast była idea inkorporacji UZE do UE i „uwspólnotowienia" WPZiB. Działając w porozumieniu z Francją, po uzgodnieniach na szczycie Chirac–Kohl 5 czerwca 1996 r. w Gijon wypracowane zostały nowe linie postępowania, które sprowadzały się do rozwoju wspólnych struktur w ramach WPZB, stopniowego zbliżania UZE do UE aż do jej całkowitego wchłonięcia, ostrożne odchodzenie od jednomyślności w procesie decyzyjnym w zakresie WPZB na rzecz głosowania większościowego i zwiększenia efektywności WPZ. W zakresie II filaru kanclerz Kohl i prezydent Chirac uznali, że konieczne jest ciągłe ulepszanie zagadnień związanych z europejskim bezpieczeństwem. Nieodzowne jest więc wzmocnienie współpracy, solidarności i przejrzystości, które w konsekwencji powinny prowadzić do realizacji kilku najważniejszych celów:

– stworzenia w Brukseli stałej, wspólnej, zależnej od sekretariatu Rady, jednostki roboczej, w której pracować będą przedstawiciele krajów członkowskich, Komisji, UZE oraz sekretariatu Rady. Grupa ta miałaby odgrywać najważniejszą rolę w przygotowywaniu i wprowadzaniu w życie zarządzeń Rady i Komitetu Politycznego;
– zwiększenia efektywności procesu podejmowania decyzji poprzez wzrost znaczenia Parlamentu Europejskiego i nadanie mu prawa określania najważniejszych wyznaczników WPZiB, a także osłabienie zasady consensusu na rzecz głosowania większościowego przy jednoczesnym wprowadzeniu tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu, które przysługiwałoby każdemu państwu członkowskiemu chcącemu wyrazić swe zastrzeżenia wobec konkretnego projektu, jednak użycie go nie oznaczałoby zablokowania inicjatywy;
– powołania podległej Radzie funkcji reprezentanta UE ds. WPZiB;
– zreformowania systemu *troiki*, która nie może dalej funkcjonować w dotychczasowym kształcie. Zgodnie z nową propozycją *troika* miałaby działać w formule aktualnej prezydencji Unii Europejskiej, reprezentanta ds. WPZiB oraz komisarza odpowiedzialnego za politykę zagraniczną Wspólnoty[139].

9 grudnia 1996 roku przywódcy Niemiec i Francji podpisali w Norymberdze deklarację, w której zapewnili o swoim poparciu dla idei rozwoju współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa pomiędzy Unią Europejską a Paktem Północnoatlantyckim. Jednocześnie podkreślono konieczność przeprowadzenia reformy NATO i ponownego określenia reguł współpracy między tymi organizacjami. Jacques Chirac i Helmut Kohl wyrazili także opinię, iż w przyszłości nieodzowne stanie się połączenie Unii Europejskiej z UZE, co powinno być poprzedzone zbliżeniem obu organizacji tak na płaszczyź-

[138] R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005, s. 80.

[139] *Gemeinsame Botschaft von Bundeskazler Dr. Helmut Kohl und dem Präsident der Französischen Republik, Jacques Chirac,an den amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates und Ministerpräsidenten von Irland, John Bruton*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesrgierung" (cyt dalej: „Bulletin") z 11.12.1996.

nie politycznej, jak i prawnej. Zdaniem liderów zjednoczenie UE i UZE przyniosłoby Europie wymierne korzyści w postaci zwiększenia roli odgrywanej w stosunkach międzynarodowych – wzrost znaczenia politycznego Unii oraz ułatwienie procedur związanych z podejmowaniem decyzji i ich realizacją wpłynęłyby bowiem na spotęgowanie zdolności UE do rozwiązywania międzynarodowych kryzysów. Także umożliwienie ministrom obrony państw członkowskich prowadzenia spotkań w łonie Unii Europejskiej, a tym bardziej powołanie Rady Ministrów Obrony jako rady branżowej działającej obok Rady Ogólnej ułatwiłoby pracę nad wspólnym bezpieczeństwem. Francuzi przewidywali stopniowe łączenie obu organizacji, jednak przy założeniu, że to traktat brukselski stanowić będzie podstawę dalszych międzyrządowych rokowań nad projektem stworzenia Europejskiej Tożsamości Obronnej, co zostało potwierdzone we francusko-niemieckim projekcie przedstawionym na wiosnę 1997 roku[140]. Administracja paryska wychodziła również z założenia, że działalność UZE powinna być wspierana przez Sojusz. Niemcy natomiast konsekwentnie usiłowali doprowadzić do całkowitego zlikwidowania UZE przy jednoczesnym powołaniu struktur obronnych Unii Europejskiej, co miało zmaksymalizować efektywność pracy nad wspólnym bezpieczeństwem. Poparcie dla koncepcji Helmuta Kohla przedstawiły kraje Beneluksu, oraz kraje Europy Południowej – Włochy i Hiszpania. Przychylnie wypowiadał się także Sekretarz Generalny NATO Javier Solana[141].

Koncepcje niemieckie zostały jasno wyłożone przez ministra K. Kinkla 11 czerwca, przed amsterdamskim szczytem Unii Europejskiej. Szef dyplomacji niemieckiej nie ukrywał, iż pragnieniem rządu federalnego jest, aby polityka zagraniczna UE uwolniła się od krępującego ją „gorsetu jednomyślności". Domagał się rzeczywistego postępu w zakresie obronności Unii, a za taki uznawał przekazanie Radzie Europejskiej uprawnień do ustalania wytycznych dla UZE, co prowadziłoby w ostatecznym rezultacie do jej wchłonięcia przez UE[142].

W traktacie amsterdamskim podpisanym 2 grudnia 1997 r., zamieszczone zostały zapisy będące wynikiem wzajemnych ustępstw i kompromisów. UZE miała udostępnić UE jej zdolności operacyjne do realizacji misji petersberskich. Decyzje dotyczące stopniowej inkorporacji UZE do Unii Europejskiej pozostawiono w przyszłości Radzie Europejskiej („jeżeli Rada tak zadecyduje"). Zgodnie z niemieckimi intencjami wprowadzono do procesu decyzyjnego konstruktywne wstrzymanie się od głosu, które umożliwiało podejmowanie uchwał przez Radę Europejską przy jednoczesnym wyłączeniu się państwa kontestującego celowość danej uchwały. Sukcesem także zakończyło przeforsowanie przez RFN i Francję pomysłu powołania Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZB, które to stanowisko jesienią 1999 r. powierzono byłemu Sekretarzowi Generalnemu NATO Javierowi Solanie. Jedną z najistotniejszych części dokumentu było stwierdzenie, iż od momentu wejścia traktatu w życie, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa stanie się wyłącznie elementem polityki samej Unii Europejskiej, a nie organizacji i jej państw członkowskich wspólnie, co miało przynieść korzystne zmiany w integracji samej struktury. Wyrazem tej zmiany miała być reforma sposobu finansowania II filaru – zgodnie

[140] J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 280–281.

[141] R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa*…, s. 82.

[142] „Bulletin" z 16.06.1996.

z zapisami traktatu z Maastricht, koszty związane z obsługą i rozwojem tej dziedziny miały być pokrywane z budżetu Unii lub z budżetów krajów członkowskich, o czym miała decydować Rada (Tytuł V, art. J. 11). Traktat z Amsterdamu wprowadził natomiast zasadę, że działania wojskowe prowadzone w ramach II filaru będą pokrywane przez kraje członkowskie WE zgodnie z wysokością ich PKB, zaś koszty obsługi administracyjnej i wydatki operacyjne finansowane będą przez Wspólnotę, chyba, że Rada podejmie jednogłośnie inną decyzję[143].

Wskutek oporu Wielkiej Brytanii oraz państw neutralnych – Austrii, Szwecji, Finlandii i Irlandii, koncepcja bezpośredniego włączenia UZE do UE zaczęła się rozmywać. W zaistniałej sytuacji inicjatywę przejął premier Tony Blair, który w maju 1997 r. ze „zreformowaną" Partią Pracy wygrał wybory parlamentarne i obiecał usadowić Wielką Brytanię w „sercu Europy". W drugiej połowie 1998 r. zaczął on sygnalizować gotowość pójścia znacznie dalej w dziele umacniania WPZB, lecz nie w kształcie proponowanym w Amsterdamie. W opinii Brytyjczyków należało wyposażyć UE w „zdolności obronne", tzn. w zdolności do prowadzenia operacji bojowych poprzez np. wchłonięcie mandatu UZE i stworzenie organizacyjno-technicznych możliwości dla podejmowania misji peteresberskich. Podczas nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej w Pörtschach 24–25 października 1998 roku, w której poparł on projekt ponownego przemyślenia tematyki bezpieczeństwa UE (*fresh thinking*), wzmocnienia roli Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, utworzenia IV filaru UE, powołania Europejskiej Rady Obrony oraz stopniowego jednoczenia UZE ze Wspólnotą[144]. Blair nie omieszkał jednak podkreślić pozycji, jaką na kontynencie powinno utrzymać NATO[145].

W następnych miesiącach na ten temat dyskutowano podczas spotkań ministrów obrony państw Unii Europejskiej i Rady Ministrów UZE. Niemcy na szczycie francusko-niemieckim w Poczdamie 2 grudnia 1998 roku jednoznacznie wypowiedziały się za wyposażeniem UE we własne „zdolności operacyjne" i uzyskały poparcie Francji. Uzgodniono ogólne zarysy planu proponowanego połączenia UE z UZE. Silnie zaakcentowano, że zadania postawione przez UE nie mogą być zrealizowane bez instytucji analizujących sytuację międzynarodową i podejmującej decyzje strategiczne oraz bez środków wywiadowczych (głównie wywiad satelitarny). Przełomem okazało się francusko-brytyjskie spotkanie na szczycie w Saint Malo w dniach 3–4 grudnia 1998 r. Przyjęta przez Tony'ego Blaira i prezydenta Chiraca *Deklaracji w sprawie obrony europejskiej* oznaczała porzucenie dotychczasowej drogi rozwoju europejskiej tożsamości bezpieczeństwa pod szyldem ESDI i w ramach NATO oraz zapoczątkowanie nowego podejścia polegającego na jej rozwoju w ramach Unii Europejskiej. Deklaracja mówiła o autonomicznej zdolności Unii do działania w sytuacjach kryzysowych w drodze działań zbrojnych i przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków NATO (logistyka, wywiad, planowanie). Podtrzy-

---

[143] A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty Europejskie*, t. III, Lublin 1999, s. 63.

[144] A. Krzymowski, *Proces kształtowania się Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (1992–2002)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie", nr 5, Kutno 2003, s. 144.

[145] F. Gołembski, *Stanowisko brytyjskie wobec problemu europejskiej tożsamości obronnej*, „Sprawy Międzynarodowe" 1999, nr 2, s. 45–58.

mano zobowiązania wynikające z art. 5 traktatu waszyngtońskiego i art. V traktatu brukselskiego[146].

3.4. Współpraca wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych

Traktat z Maastricht zapoczątkował formalnie współpracę państw członkowskich w zakresie współpracy policyjnej i sądowej i wskazywał na konieczność kooperacji w sprawach polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej.

Niemcy zaraz po zjednoczeniu podjęli inicjatywę mającą na celu intensyfikację wspólnotowych działań na rzecz bliższej kooperacji resortów spraw wewnętrznych państw członkowskich. W Maastricht poparto niemiecką propozycję utworzenia Urzędu Policji Europejskiej (Europol). W pierwszym etapie miała to być komórka specjalizująca się zwalczaniu przemytu narkotyków i przestępstw narkotykowych, w następnej kolejności jej działalność miała być rozszerzona na inne obszary. W dołączonej do traktatu „Deklaracji w sprawie współpracy policyjnej" zobowiązano się do koordynacji współpracy organów ścigania i bezpieczeństwa, tworzenia baz danych i wspólne rozwijanie technik kryminalistycznych[147].

Agencja współpracy policyjnej rozpoczęła ograniczone działania 3 stycznia 1994 r., jako Europol Drugs Unit (EDU). W 1998 r. została ratyfikowana konwencja Europolu, wchodząc w życie w październiku tego samego roku. Traktat z Amsterdamu precyzyjnie określał zadania Urzędu. Na tej liście znajdowało się: gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizowanie i wymiana istotnych informacji, w tym informacji organów ścigania o podejrzanych transakcjach finansowych, z zastrzeżeniem właściwych przepisów o ochronie danych osobowych; współpraca i wspólne inicjatywy w dziedzinie szkolenia, wymiany oficerów łącznikowych, delegacji służbowych, korzystania z wyposażenia i badań kryminalistycznych; wspólna ocena poszczególnych technik śledczych dotyczących wykrywania poważnych form przestępczości zorganizowanej. Kompetencje Europolu obejmowały nielegalny handel narkotykami i ludźmi, nielegalny handel materiałami nuklearnymi i radioaktywnymi oraz przestępczość drogową[148]. Dwa lata po wejściu w życie porozumienia zadania Europolu poszerzyły się o przeciwdziałanie wszelkim przejawom terroryzmu, praktykom prania brudnych pieniędzy pochodzących z nielegalnych źródeł oraz innym czynom karalnym z tego zakresu. 1 stycznia 2002 r. mandat Europolu został poszerzony o działania skierowane przeciw wszystkim poważnym formom przestępczości międzynarodowej ujętym w aneksie do Konwencji o Europolu. UE wspierała zadania Europolu poprzez ułatwianie i wspieranie przygotowania oraz zachęcania do koordynacji i wprowadzania w życie specyficznych działań śledczych prowadzonych przez właściwe organy państw członkowskich, w tym działań operacyjnych wspólnych zespołów z udziałem przedstawicieli Europolu, pełniących funk-

---

[146] R. Kuźniar, *Europejska strategia bezpieczeństwa*, „Polska w Europie" 2004, nr 2, s. 15.

[147] M. M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy*, op. cit., s. 90; P. Rakowski, *Współpraca policyjna i narkotykowa*, w: K. Smoter, F. Jasiński (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 203–228.

[148] A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Traktat o Unii Europejskiej z Amsterdamu, Dokumenty europejskie*, t. III, Lublin 1999, s. 75.

cje wspierające; przyjmowała środki w celu umożliwienia Europolowi żądania od właściwych organów państw członkowskich prowadzenia i koordynowania śledztw w określonych sprawach, pogłębiania specyficznej wiedzy fachowej, która może być udostępniana państwom członkowskim jako pomoc w śledztwach dotyczących przestępczości zorganizowanej; sprzyjała ustanowieniu kontaktów między funkcjonariuszami organów ścigania lub dochodzenia, wyspecjalizowanych w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i działających w ścisłej współpracy z Europolem; pomagała w tworzeniu sieci badawczej, dokumentacyjnej i statystycznej dotyczącej przestępczości transgranicznej[149].

Niemcy aktywnie uczestniczyły nie tylko w wypracowaniu koncepcji Urzędu Policji Europejskiej, ale też i określenia kierunków jego działalności. Przed objęciem prezydencji niemieckiej w Unii Europejskiej, 29 czerwca 1994 r. w przemówieniu wygłoszonym w Bundestagu, minister K. Kinkel stwierdził, że nowa Europa przyniosła swoim obywatelom więcej wolności, swobodę przemieszczania się i większe szanse życiowe. „Teraz musimy zapewnić niezbędne środki, aby zabezpieczyć obywatelom osobiste bezpieczeństwo"[150].

Decyzja związana z powołaniem Europolu miała olbrzymie znaczenie dla Republiki Federalnej Niemiec, dużą jednakże wagę przywiązywano do spraw związanych z polityką wizową, które bezpośrednio łączyły się z systemem współpracy w ramach obszaru Schengen. W pierwszej kolejności za najważniejsze uznano stworzenie listy tych krajów, których obywatele musieliby posiadać wizy celem wjazdu na obszar wspólnotowy. Było to o tyle ważne, że obywatel państwa trzeciego wjeżdżający na terytorium UE nie podlegałby dalszym kontrolom na granicach wewnątrzunijnych, co szczególnie z niemieckiego punktu widzenia było kwestią o dużym znaczeniu[151]. Republika Federalna, tradycyjny cel imigrantów z terenów Europy Środkowej i Wschodniej i krajów Bliskiego Wschodu (w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku to właśnie o azyl w Niemczech ubiegało się 80% wszystkich składających podania imigrantów)[152], oraz wspierająca ją Francja również zmagająca się z tym problemem, postawiły sobie za cel stworzenie szczelnego i doskonale funkcjonującego systemu wiz dla obywateli spoza obszaru Unii Europejskiej.

Pierwsze decyzje w tej sprawie podjęto w trakcie spotkania Rady Europejskiej w Edynburgu w dniach 11–12 grudnia 1992 roku. W deklaracji dołączonej do wniosków końcowych przedstawiono obawy związane z napływem dużej ilości imigrantów – szczególnie tych uciekających z terenów walk na obszarze byłej Jugosławii – i z możliwą destabilizacją Europy Zachodniej. Zaprezentowano także zadania, jakie powinny zostać zrealizowane celem uspokojenia sytuacji międzynarodowej i zmniejszenia fali imigracyjnej oraz podkreślono znaczenie wspólnotowej koordynacji polityk państwowych w tej dziedzinie. Rada Europejska podkreśliła także znaczenie zapisów zawartych w Konwencji dublińskiej oraz wystosowała

---

[149] F. Jasiński, P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem*, w: K. Smoter, F. Jasiński, op. cit., s. 229–281.

[150] *Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik*, „Bulletin", nr 61 z 24.06.1994, s. 1–2.

[151] M. M. Kosman, op. cit., s. 91.

[152] Zob. Federalny Urząd ds. Migracji i Uciekinierów, http://www.bamf.de/cln_092/nn_442016/DE/DasBAMF/Statistik/statistik-node.html?__nnn=true, 11.12.2013.

apel do państw, które jej jeszcze nie ratyfikowały, o możliwie jak najszybsze tego uczynienie[153].

W trakcie prezydencji niemieckiej w Radzie UE, w drugiej połowie 1994 r., rozpoczęły się pierwsze wspólne posiedzenia ministrów resortów spraw wewnętrznych państw członkowskich UE i krajów kandydujących do członkostwa z Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Niemcom udało się także przeforsować we wrześniu 1994 r. tzw. Deklarację berlińską, przewidującą ściślejszą współpracę w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. W konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej w Essen (9–10.12.1994), znalazło się sformułowanie szybkiego zakończenia prac nad konwencją o Europolu[154]. Zarówno kanclerz Helmut Kohl, jak i minister K. Kinkel z zadowoleniem odnotowali rezultaty szczytu w zakresie III filara. 14 grudnia 1994 r. szef dyplomacji niemieckiej, składając sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu z rezultatów prezydencji RFN stwierdził, że musi paść aktywna odpowiedź europejska przeciwko handlowi narkotykami, praniu pieniędzy, przemytowi materiałów nuklearnych oraz terroryzmowi i w związku z tym istnieje potrzeba istnienia silnego urzędu policyjnego wyposażonego w możliwie szerokie kompetencje.

Po wejściu w życie konwencji o Europolu jej dyrektorem został Niemiec Jürgen Storbeck, a po wygaśnięciu jego kadencji od 16 kwietnia 2005 r. funkcję tę powierzono kolejnemu przedstawicielowi RFN, specjaliście w zakresie kryminalistyki − Maxowi-Peterowi Ratzlowi (do 2009)[155].

Już w latach osiemdziesiątych XX wieku RFN występowała z propozycjami zniesienia kontroli granicznej pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich, proponując w pierwszej kolejności, na zasadzie testu likwidację straży granicznej na przejściach francusko-zachodnioniemieckich. Zważywszy na przeczulenie historyczne Niemiec w sprawie ich granic na przestrzeni dziejów, była to śmiała decyzja. W kalkulacjach niemieckich miało to mieć określone następstwa. Sugerowano w ten sposób międzynarodowej opinii publicznej, że po raz pierwszy przynajmniej od XIX w. Niemcy zamierzali zmieniać granice w Europie w sposób pokojowy. Pragmatycznie zakładano, że rozpłynięcie się granic na zachodzie Europy przybliży zniesienie tej najważniejszej granicy – wewnątrzniemieckiej. Z koncepcją taką wystąpił w 1983 r. socjaldemokratyczny polityk Hans Apel, uznanie swoje wyrazili kanclerz H. Kohl i liberałowie, jak np. H.-D. Genscher i Martin Bangemann[156].

Francuzi podjęli niemiecką inicjatywę i w 1984 r. w Saarbrücken podpisano bilateralne porozumienie o stopniowym znoszeniu kontroli granicznej na przejściach francusko-zachodnioniemieckich. Wybór miejsca nie był przypadkowy. Już w 1956 r. na tym spornym obszarze podpisano porozumienie o uproszczeniu formalności celnych pomiędzy obu państwami.

Na szczycie państw EWG w Rambouillet (28–29.05.1984) i na spotkaniu mini-

---

[153] *Erklärung zu den Grundsätzen für die externen Aspekte der Einwanderungspolitik*, „Bulletin" z 28.12.1992, s. 1287–1289.

[154] *Posiedzenie Rady Europejskiej w Essen 9–10 grudnia 1994*, http://www.cie.gov.pl/HLP/mointint gr.nsf/0/DE29932677E09E28C1256E7500560435/$file/ME5303A.pdf.

[155] *European Police Office*, http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=ataglance&language= pl. Por. M. Holzberger, K. Schubert, *Europol – (k)ein Sonderfall*, „Blätter für deutsche und internationale Politik" 1997, nr 11, s. 1289–1294.

[156] M. Żurek, *Unia Europejska*…, op. cit., s. 317.

strów transportu państw Wspólnoty w Neustadt an der Aisch kraje Beneluksu wyraziły zgodę na zniesienie swoich granic z RFN. Wydawało się, że przypieczętowało to posiedzenie Rady Europejskiej w Fontainbleau (25–26.06.1984), ale opór zaczęły stawiać takie kraje jak Wielka Brytania, Irlandia i Dania. W tej sytuacji ponownie inicjatywę przejął kanclerz H. Kohl i doprowadził 13 lipca 1984 r. do wspomnianego porozumienia z Saarbrücken.

Chęć do przyłączenia się do inicjatywy francusko-zachodnioniemieckiej wyraziły kraje Beneluksu, które 12 grudnia 1984 r. przekazały rządom RFN i V Republiki memorandum o gotowości przystąpienia do umowy z Saarbrücken. W ten sposób możliwe stało się podpisanie 14 czerwca 1985 r. w Schengen pod Luksemburgiem pentagonalnego układu zakładającego usunięcie wspólnych granic. W imieniu Niemiec podpisał go sekretarz stanu w Urzędzie Kanclerskim Waldemar Scheckenberger. Układ ten znosił kontrole na granicach wewnętrznych państw sygnatariuszy, z wyjątkiem wyrywkowych kontroli, gdyby zaszło podejrzenie przemytu narkotyków lub działalności przestępczej. Ze zrozumiałych względów jednocześnie obiecano podjąć działania mające na celu wzmocnienie granic zewnętrznych Wspólnoty[157].

Kolejnym impulsem skłaniającym do dalszych prac nad sferą bezpieczeństwa wewnętrznego stało się wejście w życie konwencji wykonawczej z Schengen, co nastąpiło 19 czerwca 1990 r. W trakcie francuskiego przewodnictwa w Radzie UE, 26 marca 1995 roku, obszar Schengen stał się faktem – tego dnia zniesiono kontrole na granicach wewnętrznych siedmiu państw (Francji, Niemiec, krajów Beneluksu oraz Hiszpanii i Portugalii) oraz wprowadzono jednolite zasady dotyczące kontroli granic zewnętrznych. Osiem kolejnych krajów (Austria, Grecja, Włochy, Dania, Islandia, Finlandia, Norwegia oraz Szwecja) uzyskało natomiast status obserwatorów[158]. Wydarzenie stanowiło jednak połowiczny sukces, bowiem na prośbę V Republiki – obawiającej się napływu imigrantów i konieczności wzmożonej walki z przemytem narkotyków z innych państw „obszaru Schengen" (głównie Belgii, Holandii i Hiszpanii) – od 26 marca 1995 roku miał obowiązywać jedynie trzymiesięczny okres próbny, zniesiony 1 lipca 1995 roku[159]. Mimo tego powołanie strefy Schengen stało się wyrazem wysiłków włożonych przez oba państwa w proces budowy bezpiecznej, ale otwartej Europy. Niemcy w kolejnych miesiącach wyrażali swój żal, iż Francuzi nie dość mocno zaangażowali się w proces wdrażania postanowień związanych z *acquis* Schengen[160].

W opinii niemieckich polityków jednym z kluczowych zadań, które należało realizować w pierwszej kolejności w zakresie III filara UE była wspólna polityka azylowa. Niemcy mieli świadomość, że ich państwo jest najbardziej „atrakcyjnym" we Wspólnocie dla emigrantów i dlatego zabiegali o europeizację tego obszaru. RFN od wielu lat uchodziła za kraj docelowy imigrantów, ale była przerażona perspektywą praktycznie

[157] H. C. Taschner, *Schengen: die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EU-Staaten*, Baden-Baden 1997, s. 78.

[158] AdG, s. 39867–39868. Por: M. Grzelec, *Granica polsko-niemiecka będzie szczelniejsza*, „Rzeczpospolita" z 25.03.1995.

[159] Th. Gehring, *Die Politik des koordinierten Alleingangs, Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union*, „Zeitschrift für Internationale Beziehungen" 1998, nr 1, s. 43–78.

[160] L. Corrado, *L'integration de Schengen dans l'union europeenne, Problemes et perspectives*, „Revue du Marché commun et de l'Union européenne" 1999, nr 428, s. 342–349; H. de Bresson, *Les contrôles aux frontières disparaissent dans l'espace Schengen*, „Le Monde" z 25.03.1995.

niekontrolowanego napływu osób, z którym nie można będzie sobie poradzić. W UE na mocy układu z Schengen pozbawionej wewnętrznych granic znacznie ułatwiony miał być przepływ ludzi, w tym i obcokrajowców. Wielu z nich pragnęło poszukiwać azylu i bezpiecznego schronienia głównie w zamożnych państwach Unii. Niemcom zatem bardzo zależało, aby problem polityki emigracyjnej i azylowej regulowany był na szczeblu unijnym. To dzięki ich inicjatywie w 1990 r. w Dublinie przyjęto konwencję, która po raz pierwszy konkretyzowała współpracę państw członkowskich w zakresie azylu, przewidując wspólnotową odpowiedzialność za rozpatrywanie wniosków azylowych[161]. 26 maja 1993 r. doszło w Bundestagu do modyfikacji niemieckiego prawa azylowego. Zmiany te weszły w życie 1 lipca 1993 r. W celu zmniejszenia liczby imigrantów postanowiono wykluczyć wnioski azylowe osób wjeżdżających na terytorium RFN z tzw. krajów bezpiecznych, lub jeżeli powody, na które powołują się we wnioskach azylowych nie są dostatecznie udokumentowane[162].

Prace nad sprecyzowaniem zasad polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, a zwłaszcza w kwestii azylu i emigracji nabrały tempa po wejściu w życie traktatu z Maastricht. W pierwszej prezydencji zjednoczonych Niemiec w Unii Europejskiej na liście zadań, które zaplanowano do realizacji w obrębie III filara znalazły się przede wszystkim te problemy, które żywo obchodziły obywateli RFN. Należały do nich harmonizacja prawa azylowego w zakresie niezbędnym dla realizacji wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej oraz współpraca w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE, sprawiedliwy podział obciążeń imigracją w państwach UE, zawarcie konwencji o Europolu, zwalczanie przestępczości narkotykowej i związanego z nią zjawiska prania brudnych pieniędzy, zwalczanie grup terrorystycznych, nielegalnego handlu samochodami, nielegalnej imigracji i przemytu, walka z przestępczością i nielegalnym handlem materiałami rozszczepialnymi[163].

Zagadnienia związane z III filarem stały się jednym z ważniejszych tematów obrad Konferencji Międzyrządowej, która rozpoczęła działalność w końcu marca 1996 r. w Turynie. Prace przygotowawcze wykonała specjalna Grupa Refleksyjna pod kierownictwem hiszpańskiego dyplomaty Carlosa Westendorpa. Delegowany przez rząd H. Kohla do pracy w Grupie Refleksyjnej doświadczony sekretarz stanu W. Hoyer położył nacisk na kontynuację współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Miał świadomość, że zacieśnienie współpracy w tym obszarze może napotkać na liczne trudności, ponieważ wiązało się to z ograniczeniem suwerenności państw członkowskich i to w tak newralgicznych kwestiach jak prawo karne czy działalność służb policyjnych. Hoyer dobrze argumentował, że przestępczość, handel narkotykami, ludźmi czy bronią dawno już osiągnęły wysoki stopień specjalizacji i współpracy międzynarodowej i Unia Europejska wyraźnie pozostaje krok w tyle za organizacja-

[161] *Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r.*, Dz. U. 2005, Nr 24, poz. 194, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050240194.

[162] *Bundesrat zatwierdził nowe prawo azylowe*, „Rzeczpospolita" 29.05.1993; por. W. Weidenfeld, O. Hillebrandt, *Wie kann Europa die Immigration bewältigen? Möglichkeiten und Grenzen eines Einwanderungskonzepts*, „Europa-Archiv" 1994, nr 1, s. 1–10.

[163] *Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik*, „Bulletin", nr 61 z 24.06.1994.

mi przestępczymi. Recepty szukał m.in. w zwiększeniu prerogatyw UE w III filarze, a konkretnie w nadaniu prawa do inicjatywy ustawodawczej Komisji Europejskiej, zwiększenie udziału Parlamentu Europejskiego w procesach decyzyjnych i nadanie Trybunałowi Sprawiedliwości WE kompetencji do orzekania wykładni prawnej w kwestiach dotyczących III filara[164].

W okresie pracy Konferencji Międzyrządowej Niemcy wyraźnie zarysowali te obszary współpracy, gdzie dążyli do pogłębienia kooperacji państw członkowskich. W pierwszej kolejności zależało im na szybkim wejściu w życie konwencji o Europolu i szybkim podjęciu pracy przez ten urząd. Postulowali włączenie dorobku prawnego Schengen do ram instytucjonalnych Unii Europejskiej. Przywiązywali dużą wagę do uruchomienia wspólnej polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej oraz jednolitych zasad odpraw podróżnych na granicach zewnętrznych państw unijnych[165].

Traktat amsterdamski przyjęty na szczycie Rady Europejskiej w Amsterdamie 16–17 czerwca 1997 r. i podpisany 2 października 1997 r. dopracował szczegóły współpracy w obrębie tzw. III filara traktatu z Maastricht. Rzucił on hasło, by w pięć lat po wejściu układu w życie utworzyć w Unii Europejskiej „obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości". Zgodnie z zapowiedziami, część przepisów uległa „uwspólnotowieniu" i przeniesiona została do I filara. Odnosiło się to do polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej. Uważano, że zagadnienia te są ściśle związane z funkcjonującą w I filarze zasadą swobodnego przepływu osób[166].

Osiągnięcia szczytu amsterdamskiego, choć istotne z punktu widzenia przyszłości Wspólnoty, nie do końca odpowiadały niemieckim interesom. Dotyczyło to zwłaszcza artykułów odnoszących się do współpracy policyjnej, sądowej, kooperacji w zakresie zapobiegania przestępstwom oraz rozszerzenie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości na akty III filara[167].

Podpisana 15 czerwca 1990 r. Konwencja Dublińska zaczęła obowiązywać na terenie dwunastu krajów 1 września 1997 r., miesiąc później weszła w życie na terenie Austrii i Szwecji, zaś 1 stycznia 1998 r. na terytorium Finlandii. Stała się ona kamieniem milowym na drodze do stworzenia efektywnych wspólnotowych mechanizmów w celu rozwiązania problemów obywateli państw trzecich szukających azylu i schronienia na terenie UE.

3.5. Poszerzanie Unii Europejskiej o nowe państwa

W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. dla jednoczących się Niemiec ważną kwestią było kolejne rozszerzenie Unii Europejskiej o Szwecję, Finlandię i Nor-

---

[164] *Ziele und Aufgaben der EU-Regierungskonferenz 1996.Vortrag von Staatsminister Dr. Hoyer in Bonn*, „Bulletin" z 7.06.1995; M. M. Kosman, op. cit., s. 97; B. Koszel, *Nierówne partnerstwo*…, op. cit., s. 111.

[165] K. Hailbronner, C. Thiery, *Vergemeinschaftung der Sachbereiche Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstands auf EU-Ebene*, „Europarecht" 1988, nr 5, s. 583–615.

[166] A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Traktat o Unii Europejskiej z Amsterdamu*, op. cit., s. 73–86, s. 141–147.

[167] S. Parzymies, *Traktat Amsterdamski o UE*, „Sprawy Międzynarodowe" 1997, nr 3, s. 9–10, 22.

wegię oraz Austrię. Formalnie negocjacje, które w tej sprawie rozpoczęły się w pierwszej połowie 1993 r.– 1 lutego z Austrią, Finlandią, Szwecją i 5 kwietnia z Norwegią nie natrafiły na żadne poważne przeszkody, gdyż państwa te spełniały unijne standardy. Po uzgodnieniach dotyczących rolnictwa, ochrony środowiska, zakupu tzw. drugich mieszkań, wsparcia dla regionów leżących wysoko w Alpach i pod kołem podbiegunowym, zniesienia monopolu państwa na wyroby alkoholowe (Szwecja, Finlandia) już w marcu 1994 r. ogłoszono zakończenie rokowań. RFN w szczególności wspierała natomiast zamiar wstąpienia blisko związanej gospodarczo z nią Austrii[168]. Akcesję tych państw do UE przewidywano na 1 stycznia 1995 r. pod warunkiem pomyślnego zakończenia całej procedury ratyfikacyjnej.

Po akceptacji przez Parlament Europejski 4 maja 1994 r. projektu rozszerzenia Unii, droga do dalszych procedur stanęła otworem. We wszystkich czterech państwach przewidziano referenda akcesyjne. Zgodnie z niemieckimi i unijnymi oczekiwaniami referendum austriackie dało zadawalające rezultaty, ponieważ 12 czerwca 1994 r. 66,39% głosów padło za przystąpieniem do UE, przy frekwencji 81%. Gorzej wyglądało 16 października 1994 r. w Finlandii (57% za) i 13 listopada w Szwecji (52,2% za – frekwencja 82%). Społeczeństwo Norwegii 28 listopada w wyniku splotu różnych okoliczności odrzuciło ideę członkostwa w UE (52,2% głosów przeciw)[169].

Kierując się interesami bezpieczeństwa, dążeniami do stabilizacji gospodarczej i społecznej państw znajdujących się w trudnym procesie transformacji, Niemcy wzięły na siebie również rolę promotora interesów Czecho-Słowacji, Polski i Węgier we Wspólnotach Europejskich. W pierwszej kolejności w RFN jako kandydatów do członkostwa we WE wymieniano kraje Grupy Wyszehradzkiej, mniej mówiło się o państwach bałtyckich, Słowenii, Bułgarii i Rumunii. O Albanii i pozostałych państwach postjugosłowiańskich nie dyskutowano zarówno w wystąpieniach publicznych polityków, jak i w kołach gospodarczych i naukowych. Żywa natomiast i utrzymana w emocjonalnym tonie była debata na temat perspektywy przyłączenia Turcji do WE.

Republika Federalna jeszcze w początkowej fazie procesu zjednoczeniowego wypowiedziała się na temat członkostwa reformatorskich krajów we Wspólnotach Europejskich. W punkcie 7 słynnego 10-punktowego planu reunifikacji Niemiec zaprezentowanego przez kanclerza Helmuta Kohla 28 listopada 1989 r. w Bundestagu znalazł się zapis, że Wspólnota Europejska „nie może kończyć się na Łabie i powinna zostać rozszerzona na wschód”[170].

Republika Federalna, występując w Brukseli w charakterze adwokata interesów środkowoeuropejskich, od początku miała świadomość, że będzie to proces długotrwały i najeżony wieloma trudnościami, ponieważ problem „poszerzenia” zbiegł się w czasie z podpisaniem traktatu w Maastricht i ustaloną wcześniej marszrutą na „pogłębienie” integracji zachodnioeuropejskiej. Wspólnoty zakreśliły sobie niezwykle ambitny cel ustanowienia do końca dekady lat dziewięćdziesiątych unii

---

[168] *Erklärung der Bundesregierung über die Erweiterungsverhandlungen der Europäischen Union mit Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen*, „Bulletin” z 11.03.1994.

[169] Zob.: W. Kaiser, P. Visuri, C. Malmström, A. Hjelseth, *Die EU-Volksabstimmungen in Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen: Folgen für die Europäische Union*, „Integration” 1995, nr 2.

[170] *Rede von Bundeskanzler Helmut Kohl im Bundestag („10-Punkte-Programm”), 28. November 1989*, http://www.chronik-der-mauer.de/material/180402/rede-von-bundeskanzler-helmut-kohl-im-bundestag-10-punkte-programm-28-november-1989.

monetarnej i gospodarczej, wypracowania wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obronnej i podjęcia bliższej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, co wymagało nadzwyczajnej mobilizacji sił i środków. Poszerzenie WE natomiast wiązało się z olbrzymimi nakładami i obciążeniami dla wszystkich państw członkowskich w związku z koniecznością restrukturyzacji i przystosowania ekonomiki środkowoeuropejskiej do kryteriów i standardów obowiązujących we Wspólnotach. Poza tym Niemcy byli dodatkowo zaabsorbowani, gdyż dokładali wielu starań, aby zakotwiczyć w strukturach europejskich mieszkańców byłej NRD, co nie było wcale łatwym zadaniem[171].

Niemcy miały świadomość, że muszą wyjść naprzeciw oczekiwaniom Pragi, Warszawy, czy Budapesztu, gdyż w opinii tamtejszych elit politycznych droga tych państw do Europy „wiodła przez Niemcy". Uważano, że w RFN – w poczuciu ekspiacji za grzechy przodków, życzliwe podejście państw tego regionu do kwestii zjednoczenia obu państw niemieckich – powinna zaangażować swój olbrzymi potencjał ekonomiczny i pełnić we WE/UE rolę rzeczywistego promotora ich interesów[172].

Obserwując politykę niemiecką wobec krajów środkowoeuropejskich trzeba zwrócić przede wszystkim uwagę na fakt, że zobowiązanie Niemiec do wspierania zabiegów państw przede wszystkim tzw. Grupy Wyszehradzkiej o członkostwo we Wspólnotach Europejskich znalazło swoje prawno-traktatowe umocowanie w układach bilateralnych, zawartych przez Republikę Federalną z państwami tego regionu w latach 1991–1992. Z Polską i Czecho-Słowacją podpisano układy o „dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy", natomiast z Węgrami, Rumunią i Bułgarią o „przyjaźni i partnerstwie w Europie". Poparcie to było zniuansowane: od silnego w przypadku Węgier, pozytywnego, lecz raczej umiarkowanego (Polska, Czechosłowacja) i mniejszego (Bułgaria, Rumunia), gdyż ograniczonego do wspierania tych dwóch państw w procesie podpisania umów stowarzyszeniowych.

W kreacji niemieckiego zaangażowania na rzecz przystąpienia Węgier, Czecho-Słowacji (po 1993 r. Czech i Słowacji) i Polski do WE wyróżnić można było kilka etapów. Pierwszy obejmował okres od posiedzenia Rady Europejskiej w Strasburgu w dniach 8–9 grudnia 1989 r. i decyzji o powołaniu programu PHARE do 16 grudnia 1991 r. tj. do czasu zawarcia przez trzy państwa układów stowarzyszeniowych (tzw. europejskich) ze WE. To dzięki niemieckim naciskom w Strasburgu zdecydowano się poszerzyć zawarte dotąd układy handlowe i kooperacyjne z Polską (19.09.1989), Węgrami (26.09.1988) i Czechosłowacją (19.12.1988) i na szczycie w Dublinie w kwietniu 1990 r. przyjąć koncepcję układów stowarzyszeniowych. Jednocześnie Republika Federalna silnie zaangażowała się w powołanie programu PHARE oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Z tego programu już w 1992 r. Polska i Węgry otrzymały znaczące wsparcie finansowe.

Na podstawie specjalnego opracowania Komisji Wspólnot Europejskich na szczycie „12" w Edynburgu (11–12.12.1992), przyjęty został raport pt. „Ku bliższemu sto-

---

[171] B. Koszel, *Mittelosteuropa im politischen Denken des vereingten Deutschlands*, w: C. Trosiak, T. Wallas (red.), *Die Idee des verinigten Europas in der deutschen und polnischen Perspektive*, Poznań–Słubice 2002, s. 7–16.

[172] B. Koszel, *Deutschland als Partner des postkommunistischen Mittelosteuropa- aus der Sicht der MOE Länder*, w: K. Glass, R. Hettlage, R. Scartezzini (red.), *Erweiterung Europas*, Wien–Poznań 1998, s. 177–188.

warzyszeniu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej", gdzie postawione zostały warunki przystąpienia. Stanowisko to zostało podtrzymane podczas kolejnego szczytu w Kopenhadze (21–23.06.1993). Sprecyzowano, że do WE przyjęte może być państwo, które posiada instytucje demokratyczne, chroni prawa człowieka i mniejszości, posiada sprawnie funkcjonującą gospodarkę wolnorynkową, zdolną do stawienia czoła konkurencji firmom ze WE i zobowiąże się do udziału w unii walutowej. Wobec takiego obrotu sprawy, 1 kwietnia 1994 r. Węgry, 8 kwietnia 1994 r. Polska, 27 czerwca 1995 r. Słowacja i 23 stycznia 1996 r. Czechy złożyły formalne wnioski indywidualne[173].

Okres drugi, który zamknąć można byłoby datą 1 lipca 1994 r. charakteryzował się ostrymi sporami pomiędzy Niemcami i ich partnerami z EWG na temat celowości i tempa poszerzenia Wspólnoty na wschód. W początkach 1993 r. rozpoczęły się negocjacje z Austrią, Finlandią, Szwecją i Norwegią w sprawie członkostwa, które na plan dalszy zepchnęły rokowania z Polską, Czechami, Słowacją i Węgrami. Pojawiły się pierwsze kontrowersje wokół eksportu płodów rolnych z państw wyszehradzkich. Pod pretekstem zaniżania cen (dumping), chorób i groźby infekcji (wojna pryszczycowa) dyskryminowano polski eksport owiec i węgierskich owoców na rynki EWG. Zaczęły się mnożyć zastrzeżenia Francji widzącej w środkowoeuropejskich kandydatach klientów Niemiec[174].

18 czerwca 1993 r. Republika Federalna, jako siódme państwo ratyfikowała układy europejskie z Polską i pozostałymi krajami wyszehradzkimi. Głosowanie w Bundestagu było formalnością, gdyż wszystkie partie poparły wniosek rządowy[175].

Kopenhaskie oświadczenie w sprawie kryteriów przyjmowania do Wspólnoty dało niezbędny impuls rządowi niemieckiemu do dalszego działania. Kanclerz Kohl występując 16 czerwca 1994 r. przed Izbą Handlu Zagranicznego wyraził przekonanie: „Nam Niemcom nie wolno się zadowolić, 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. W Bonn i różnych miastach mówi się o Europie Wschodniej, ale nie można zapominać, że Kraków leży w środku Europy"[176]. Podzielającej te opinie większości elit politycznych RFN zalety rozszerzenia zdecydowanie przeważały nad potencjalnymi konsekwencjami powstrzymania ekspansji UE. Ich opinie doskonale oddaje słynny już, wielokroć przywoływany w publicystyce i literaturze naukowej cytat prezydenta RFN Romana Herzoga: „Jeżeli my nie ustabilizujemy Wschodu, to Wschód zdestabilizuje nas"[177]. Jednak również Unia przedtem musiała dokonać olbrzymich reform w zakresie swego funkcjonowania tak, aby w perspektywie członkostwa dwudziestu kilku państw nie doszło w niej do kompletnego chaosu, rozkładu finansowego i paraliżu decyzyjnego[178].

Najważniejszy etap, nazwany później strategią przedakcesyjną, prowadzący kraje wyszehradzkie do członkostwa zapoczątkowany został 1 lipca 1994 r., kiedy to Niem-

[173] AdG, 1993, s. 17236.

[174] Szerzej zob. B. Koszel, *Rola Francji w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, „Przegląd Zachodni" 2001, nr 2, s. 57–75.

[175] *Bundestag zgadza się na Polskę*, „Gazeta Wyborcza", 19.06.1993.

[176] „Bulletin", 24.06.1994, s. 574.

[177] R. Herzog, *Die Grundkoordinaten deutscher Außenpolitik*, „Internationale Politik" 1995, nr 6, s. 7.

[178] G. Tebbe, *Wunsch und Wirklichkeit: Das Problem der Osterweiterung*, „Europa-Archiv" 1994, nr 13–14.

cy na pół roku objęły kierownictwo w Radzie Unii Europejskiej. We wspomnianym dokumencie „O celach i punktach ciężkości niemieckiego przewodnictwa", w punkcie drugim, tuż za problemami zwalczania bezrobocia, recesji gospodarczej i utrzymania przywilejów socjalnych, znalazł się zapis o dążeniu Niemiec do włączenia państw środkowoeuropejskich do Unii Europejskiej[179].

W okresie przewodnictwa w Unii kluczowe znaczenie dla niemieckich planów poszerzenia Unii miał szczyt w Essen w dniach 9–10 grudnia 1994 r. Zjazd zatwierdził przyjętą tzw. strategię przedczłonkowską, o której przedstawicielom „6" osobiście zakomunikował kanclerz Kohl, ale też nie wyznaczył szczegółowego harmonogramu negocjacji. Na konferencji prasowej, kanclerz jedynie zaznaczył, że w pierwszej kolejności przyjęte zostaną pojedynczo te państwa, które dokonają największych postępów w osiąganiu przygotowania do członkostwa w aspekcie politycznym i gospodarczym[180].

Deklarując swoje niezłomne poparcie, Niemcy miały poczucie narastających trudności. Zadanie wprowadzenia Grupy Wyszehradzkiej do Unii Europejskiej zbiegło się z kolejnym etapem poszerzenia Wspólnoty o Austrię, Szwecję i Finlandię oraz nieudanego o Norwegię, podpisaniem układów o partnerstwie i współpracy z Ukrainą i Rosją oraz ze zdecydowanymi naciskami Paryża na pogłębienie integracji. 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 spoistości wewnętrznej Unii[181].

W trakcie prezydencji francuskiej w drugiej połowie 1994 r. przyjęta została na szczycie w Cannes (26–27.06.1994) „Biała księga", która wesprzeć miała działania strategii przedczłonkowskiej. Dotyczyła ona Jednolitego Rynku Wewnętrznego i określiła główne środki dostosowawcze, jakie miały być przyjęte przez kraje stowarzyszone[182]. Jak trafnie spostrzegł lubelski politolog Andrzej Podraza, „Biała Księga" „miała jedynie wspomagać państwa Europy Wschodniej i Środkowej, gdyż wysiłek związany ze zbliżaniem przepisów prawnych miał być podjęty przez same państwa stowarzyszone"[183].

[179] *Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik*, „Bulletin", nr 61 z 24.06.1994, s. 1–2; podobnie K. Kinkel, *Deutschland in Europa. Zu den Zielen der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union*, „Europa-Archiv" 1994, nr 12, s. 337–339.

[180] Zob. *Europäischer Rat in Essen. Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 9. und 10. Dezember 1994. Schlußfolgerungen des Vorsitz*, „Bulletin", nr 118 z 19.12.1994, s. 11.

[181] B. Koszel, *Francja-Niemcy a polskie członkostwo w Unii Europejskiej*, w: M. Czajkowski, E. Cziomer (red.), *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, Kraków 2003, s. 74–75; tenże, *Francusko-niemieckie kontrowersje wokół poszerzenia Unii Europejskiej o Polskę*, Departament Strategii i Planowania Polityki Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001.

[182] *Biała Księga, Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Rynkiem Wewnętrznym UE*, Warszawa 1995, s. 9–10; J. Rowiński, *Biała Księga z Cannes o warunkach uczestnictwa w Jednolitym Rynku UE*, „Wspólnoty Europejskie" 1997, nr 10, s. 34.

[183] A. Podraza, *Strategia integracyjna Polski, Czech i Węgier*, w: M. Chorośnicki, E. Cziomer (red.), *Unia Europejska. Transformacja i integracja w Europie*, Kraków 1999, s. 140.

W pierwszej połowie 1997 r. na liście unijnych priorytetów znalazły się sprawy dotyczące zwalczania bezrobocia, ścisłej kooperacji w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, współpracy wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz reform instytucjonalnych. W dniach 16–17 czerwca w Amsterdamie na spotkaniu szefów rządów i państw „15" został przyjęty obejmujący te zagadnienia traktat amsterdamski, który oficjalnie podpisano również w stolicy Holandii 2 października 1997 r. Podczas zjazdu sporządzono wstępną listę 10 państw (oraz Cypru), z którymi postanowiono rozpocząć w ciągu najbliższych sześciu miesięcy oficjalne negocjacje. 27 czerwca składając w Bundestagu sprawozdanie z osiągniętych rezultatów kanclerz Kohl dobitnie stwierdził: „Traktat amsterdamski otworzył przede wszystkim unijne drzwi na wschód i południe i to jest dla mnie najważniejsze"[184].

Latem 1997 r. Komisja Europejska w specjalnym dokumencie pod nazwą *Agenda 2000* zaleciła m.in. rozpoczęcie rokowań w sprawie członkostwa z Polską, Węgrami, Czechami, Słowacją, Słowenią, Estonią i Cyprem. Natomiast Parlament Europejski opowiedział się za rozpoczęciem rokowań z wszystkimi oczekującymi, a zwłaszcza – pod naciskiem państw skandynawskich – z Litwą i Łotwą. W zaistniałej sytuacji kanclerz Kohl zgodził się również w przyszłości rozciągnąć niemiecką rolę „adwokata" również na wszystkie państwa bałtyckie. 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 r. W myśl zaleceń Komisji Europejskiej Rada Europejska w „końcu przyszłego kwartału następnego roku" dała zielone światło dla negocjacji akcesyjnych z Polską, Czechami, Węgrami, Słowenią, Estonią i Cyprem. Dopiero w drugiej turze przewidziano zaproszenie do stołu rokowań innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej – Litwy, Łotwy, Bułgarii i Rumunii oraz Cypru. Szanse Słowacji na dołączenie do grupy wybranych państw oceniano nisko ze względu na deficyt podstawowych praw demokratycznych w okresie rządów Vladimira Mečiara[185].

[184] AdG, 1997, s. 42133.

[185] *Europäischer Rat (Luxemburg) 12. und 13. Dezember 1997. Schlußgolgerungen des Vorsitzes*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/.

Rozdział II

Rola głównych instytucji rządowych i zaplecza ekspercko-społecznego w kształtowaniu i promowaniu europejskiej polityki Niemiec

1. Rząd i ministerstwa

Zgodnie z zasadami konstytucyjnymi Republiki Federalnej Niemiec, za politykę zagraniczną, a więc i europejską państwa w pierwszej kolejności odpowiada rząd i podległe mu ministerstwa. W przygotowywaniu stanowiska niemieckiego w odniesieniu do różnych projektów aktów prawnych proponowanych przez Komisję Europejską i Parlament Europejski, inicjowania dyskusji na określone – najczęściej żywotnie interesujące Niemcy – tematy i lobbowania za własnymi rozwiązaniami w Unii Europejskiej pierwsze skrzypce odgrywa kanclerz federalny i podległy mu Urząd Kanclerza Federalnego (UKF) oraz ministerstwa federacji. Wiele do powiedzenia ma również Bundestag, Bundesrat i kraje związkowe.

Każde z ministerstw posiada własne wydziały, bądź referaty zajmujące się sprawami europejskimi. W ich zainteresowaniach leżą sprawy unijne, które niejako odzwierciedlają ich własne obszary zainteresowań i kompetencji. Nietrudno jednak zauważyć, że ze względu na punkty ciężkości prowadzonych przez UE polityk, czołową rolę odgrywa tylko kilka ministerstw, do których z pewnością można zaliczyć Urząd Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki i Energii, Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumenta, Ministerstwo Obrony i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych[1].

Ustawa Zasadnicza RFN daje szerokie uprawnienia kanclerzowi Niemiec do prowadzenia polityki zagranicznej państwa. Zgodnie z art. 65 UZ, to on określa linie polityczne tej polityki (*Richtlinienkompetenz*) i bierze za nią osobistą odpowiedzialność[2].

Rząd federalny jako główny organ wykonawczy odgrywa pierwszoplanową rolę w procesie decyzyjnym (*Kanzlerprinzip),* posiadając zarówno rozbudowany system organizacyjno-instytucjonalny, jak też wyspecjalizowany potencjał kadrowy do programowania i realizacji polityki zagranicznej. Kluczową rolę w rządzie spełnia kanclerz federalny, który jest wybierany przez Bundestag i proponuje on prezydentowi

[1] M. Große Hüttmann, *Die Koordination der deutschen Europapolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2007, B10, s. 39–45; R. Sturm, H. Pehle, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2005.

[2] *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Stan prawny na 30 czerwca 2007 r.*, L. Janicki (red.), Poznań 2007, s. 147–148.

federalnemu kandydatów na ministrów. Kierując pracami rządu federalnego w myśl zasady *Kanzlerprinzip* i *Richtlinienkompetenz* spełnia funkcję:

1) kanclerską, czyli wytyczania przez kanclerza obowiązującej cały rząd linii politycznej;
2) resortową, czyli ponoszenia odpowiedzialności przez ministrów za politykę resortową w ramach wytycznych kanclerza;
3) kolegialną, a więc rozstrzygania przez cały rząd różnic poglądów między poszczególnymi ministrami[3].

Kanclerz reprezentuje rząd wobec parlamentu i opinii publicznej, odwołuje – przy formalnej aprobacie prezydenta federalnego – ministrów, ustala zakres czynności poszczególnych resortów itp. Jego pozycję na polu polityki zagranicznej wzmacniają dodatkowo: sprawowanie funkcji przewodniczącego głównej partii koalicji rządzącej, szeroki zakres swobody w doborze ministrów i najważniejszych współpracowników, pierwszeństwo w dostępnie do wyselekcjonowanych i często poufnych informacji oraz w kontaktach z przywódcami i czołowymi decydentami innych państw, udział w licznych spotkaniach na szczycie itp. oraz kierowanie rozbudowanym aparatem koordynacyjno-kontrolnym w ramach podległych mu Urzędu Kanclerskiego oraz Urzędu Prasy i Informacji Rządu Federalnego[4]. Można do tego dodać, że jego ranga w polityce nie zależy jednak wyłącznie od kompetencji i uprawnień formalnych, lecz także przygotowania merytorycznego, predyspozycji intelektualnych, znajomości języków, nabytych doświadczeń w działalności partyjnej i państwowej oraz autorytetu w łonie samej ekipy rządzącej.

Jak silny jest wpływ *Kanzlerprinzip* na politykę zagraniczną i europejską Republiki Federalnej w dużym stopniu zależy od osobowości i dynamiki urzędującego szefa państwa oraz od istniejącego układu koalicyjnego. W politykę europejską i szerzej zagraniczną państwa silnie zaangażowani byli Konrad Adenauer, Willy Brandt, Helmut Schmidt, Helmut Kohl, Gerhard Schröder i Angela Merkel. Natomiast zorientowany proatlantycko Ludwig Erhard za partnera w Urzędzie Spraw Zagranicznych miał Gerharda Schrödera, posiadającego silne polityczne zaplecze w CDU i niełatwo było mu przebijać się z własnymi inicjatywami. Jeszcze trudniejszą sytuację miał bezbarwny, posiadający nazistowską przeszłość Kurt Georg Kiesinger, któremu przyszło współpracować z wicekanclerzem i ministrem spraw zagranicznych, charyzmatyczną postacią niemieckiej socjaldemokracji – Willy Brandtem[5].

W warunkach niemieckich można było zaobserwować, że kanclerze sprawujący rządy więcej niż jedną kadencją starali się wywrzeć piętno własnej osobowości na polityce zagranicznej i europejskiej RFN. Trudno to było jednak zrealizować w przypadku współpracy H. Kohla z doświadczonym, posiadającym międzynarodowy autorytet Han-

[3] M. Mertens, *Führer, koordinieren, Strippen ziehen.Das Kanzleramt als Kanzleramt*, w: K.-R. Korte, G. Hirscher (red.), *Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den wandel von Politikstillen in westlichen Demokratien*, München 2000, s. 66–76; J. Siwert-Probst, *Die klassischen außepolitischen Institutionen*, w: W. D. Eberwein, K. Kaiser (red.), *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 4. Institutionen und Ressourcen*, München 1998, s. 13.

[4] E. Cziomer, *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, oraz kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*, Kraków 2018, głównie rozdz. 1.3.

[5] G. Hellmann, W. Wagner, R. Baumann, *Deutsche Außenpolitik. Eine* Einführung, 2 Auflage, Wiesbaden 2006, s. 48.

sem-Dietrichem Genscherem, czy Gerharda Schrödera z zadziornym i upartym Joschką Fischerem. Tłem dla swoich szefów byli z kolei Walter Scheel w rządzie W. Brandta, Klaus Kinkel przy H. Kohlu, czy Guido Westerwelle w drugim gabinecie A. Merkel. Traktat z Lizbony w Unii Europejskiej dość jednoznacznie faworyzował szefów rządów i poprzez wzmocnienie roli Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE oraz podległej mu Służby Działań Zewnętrznych w sposób wyraźny spychał na dalszy plan uprawnienia i działania ministrów spraw zagranicznych.

W kulturze politycznej RFN zakorzenione jest unikanie ostrych, publicznych sporów pomiędzy kanclerzem i ministrem spraw zagranicznych w kwestiach polityki zagranicznej. Zdarzyło się to w 1989 r. kiedy H. Kohl bez udziału H.-D. Genschera przygotował swój 10-punktowy plan zjednoczenia Niemiec oraz w 2001 r., gdy kanclerz G. Schröder wbrew woli ministra J. Fischera podjął decyzję o udziale Bundeswehry w misji w Afganistanie. Siłą rzeczy inaczej wyglądała ta współpraca, gdy w rachubę wchodziła wielka koalicja chadeków z socjaldemokratami w latach 2005–2009 i 2013–2017. Podział kompetencji został ściśle określony w rozmowach koalicyjnych. I tak np. po 2005 r. kanclerz A. Merkel naprawiła stosunki transatlantyckie nadwątlone w okresie rządów Schrödera, ale dla siebie rezerwowała najważniejsze decyzje dotyczące Unii Europejskiej. Nie było jej łatwo, ponieważ minister spraw zagranicznych z SPD Frank-Walter Steinmeier jako szef Urzędu Kanclerskiego w rządzie SPD-Bündnis90/Die Grünen próbował chodzić własnymi ścieżkami, miał duży wpływ na kształt polityki europejskiej Niemiec i z dużą niechęcią rezygnował ze swoich uprawnień. Dwa kolejne kluczowe resorty związane z polityką europejską RFN – współpracy gospodarczej z zagranicą i finansów kierowane były przez ministrów z SPD (H. Wieczorek-Zeul i P. Steinbrück), co dodatkowo utrudniało Merkel zadanie. Wykorzystując swoje uprawnienia i kompetencje w ramach artykułu 65 UZ, kanclerz nie ograniczyła jednak swej roli szefa rządu do funkcji mediatora. Monopolizując ważniejsze wizyty zagraniczne oraz przekazywanie w mediach wagi podjętych decyzji na polu polityki zagranicznej, powodowała spięcia na linii UKF –AA. Trzeba jednak dodać, że ta szorstka współpraca z panią kanclerz skończyła się, kiedy Steinmeier w 2007 r. został wicekanclerzem, a prasa zaczęła spekulować na temat jego kanclerskich ambicji[6]. Urzędnicy Merkel z Urzędu Kanclerskiego zaczęli sabotować pracę urzędników z *Auswärtiges Amt.* Gdy Steinmeier ruszał w zagraniczną podróż, otoczenie Merkel usiłowało ją bagatelizować. Starano się jednak tuszować istniejące rozbieżności, gdyż obie strony dbały, aby na tych utarczkach nie ucierpiał ogólny wizerunek niemieckiej polityki zagranicznej[7].

Zakreślony choć jeszcze nieostrymi konturami podział kompetencji w zakresie polityki zewnętrznej zjednoczonych Niemiec zarysował się po raz pierwszy wyraźnie w okresie kanclerstwa H. Kohla. Polityka europejska w większym niż dotąd stopniu jako „sprawa szefa" (*Chefsache*) stopniowo była włączana do prerogatyw kanclerza i podległego mu Urzędu Kanclerza Federalnego. Od 1958 do 1998 r. kompetencje gospodarcze dotyczące spraw związanych z EWG tradycyjnie przypisane były do Federalnego Ministerstwa Gospodarki i istniejącego tam specjalnego departamentu.

---

[6] *Frank-Walter Steinmeier über sein neues Amt als Vizekanzler und die Abwägung zwischen Menschenrechtspolitik und Wirtschaftsinteressen*, „Der Spiegel", 26.11.2007.

[7] B. Koszel, *Przerwana kariera? Frank-Walter Steinmeier na niemieckiej scenie politycznej*, w: T. Wallas (red.), *Między historią, politologią a medioznawstwem. Wybór problemów*, Poznań 2010, s. 325.

Zmienił to kanclerz G. Schröder po 1998 r., rozbudowując i wzmacniając personalnie Urząd Kanclerski. W marcu 2002 r. przed zbliżającym się posiedzeniem Rady Europejskiej w Barcelonie w deklaracji rządowej przed szczytem, Schröder zaproponował, aby w każdym państwie członkowskim UE zostały utworzone ministerstwa ds. europejskich, które w sposób bardziej efektywny pomagałyby w pracach Rady Europejskiej[8]. Po wygranych wyborach parlamentarnych w 2002 r. i powtórnym utworzeniu rządu koalicji socjaldemokratyczno-zielonej kanclerz Schröder sprecyzował zamiar utworzenia specjalnego Ministerstwa ds. Europejskich *(Europaministerium*), które prowadziłoby niemiecką politykę europejską, odpowiadało za nią i koordynowało w tym zakresie współpracę ministerstw i różnych agend rządowych. Argumentował to stojącymi wyzwaniami przed UE w najbliższym czasie, a zwłaszcza poszerzeniem tej organizacji o nowe państwa z Europy Wschodniej, Środkowej i Południowej oraz rozproszeniem kompetencji europejskich po różnych ministerstwach federacji. Uskarżał się, że w sprawach Unii Europejskiej jest niedostatecznie i zbyt późno informowany przez *Auswärtiges Amt*. W jego opinii sama Komisja Europejska uważała szefa niemieckiego rządu za słabo zorientowanego i mało interesującego się niemieckimi interesami w Brukseli[9].

Kanclerz natrafił jednak na silny opór koalicyjnego partnera J. Fischera, który nie zamierzał zezwolić na powołanie *Europaministerium* i tym samym na zlikwidowanie istniejącego w Urzędzie Spraw Zagranicznych wydziału odpowiedzialnego za politykę europejską RFN. W ten sposób zostałby pozbawiony wpływu na kształt najważniejszego i zyskującego coraz więcej na znaczeniu segmentu polityki zagranicznej państwa. W tej materii uzyskał wsparcie byłego ministra spraw zagranicznych z FDP Hansa-Dietricha Genschera. Schröder ustąpił, ale pragnąc zachować wpływ na sprawy europejskie, zdecydował się na powołanie *Europaabteilung* w UKF, a do *Auswärtiges Amt* desygnował swojego zaufanego dotychczasowego pracownika Urzędu Kanclerskiego Hansa Martina Bury'ego w charakterze sekretarza stanu ds. europejskich. W tej randze sytuował się *de facto* w ministerstwie jako druga osoba po Fischerze[10].

Po utworzeniu pierwszego gabinetu kanclerz A. Merkel w 2005 r. wraz ze wzrostem roli i znaczenia Niemiec w Unii Europejskiej zwiększał się zakres obowiązków i zadań stojących przed UKF. Podobnie jak poprzednik, nowa kanclerz na stanowisko szefa tego urzędu powoływała najbardziej oddanych i zaufanych współpracowników. W latach 2005–2009 nie odważyła się jednak otwarcie przeciwstawić silnemu koalicyjnemu partnerowi F.-W. Steinmeierowi i nie domagała się przesunięcia punktu ciężkości niemieckiej *Europapolitik* z Urzędu Spraw Zagranicznych do UKF. Do sprawy tej powrócono po 2009 r. kiedy partnerem kanclerz Merkel w koalicji rządowej stali się słabsi liberałowie z nieposiadającym żadnego doświadczenia w polityce zagranicz-

[8] *Schröder spricht sich für Europaminister aus. Regierungserklärung des Kanzlers zum EU-Gipfel*, 21.03.2002, http://www.rp-online.de/politik/schroeder-spricht-sich-fuer europaminister-aus-aid-1.2256145; D. F. Sturm, *Schröder will einen Europaminister*, „Die Welt", 22.03.2002.

[9] *Schröder und Europa: Das Eigentliche lässt sich nicht befehlen*, „Der Tagesspiegel", 20.03.2002.

[10] A. Föderl-Schmid, *Schröder-Vertrauter wird „Europaminister"*, „Der Standard", 23.10.2002; *Fischer contra Schröder: Kein Europaministerium*, „Die Welt", 11.10.2002; H. Monath, *Fischer einverstanden mit Europa-Abteilung im Kanzleramt Auswärtiges Amt befürchtet keine Konkurrenz*, „Der Tagesspiegel", 26.10.2002.

nej Guido Westerwelle. W lutym 2010 r. szef UKF Ronald Pofalla (CDU) publicznie zadeklarował, że w przyszłości to jego urząd odpowiadać będzie za całokształt polityki europejskiej RFN, gdyż prowadzona jest ona sposób nieefektywny i nieskoordynowany. Prowadzone i kontrolowane dotąd pod auspicjami *Auswärtiges Amt* spotkania sekretarzy stanu ds. europejskich w ministerstwach federacji miały się odbywać pod patronatem Urzędu Kanclerskiego. Decyzję tę pochwalił Gunther Krichbaum (CDU), przewodniczący parlamentarnej Komisji ds. UE w Bundestagu i Michael Stübgen rzecznik frakcji parlamentarnej CDU/CSU ds. europejskich. Niezadowolony z takiego obrotu sprawy, kierujący pracami tego gremium ambitny wiceminister spraw zagranicznych W. Hoyer (FDP) w 2012 r. opuścił swoje stanowisko i objął posadę prezesa Europejskiego Banku Inwestycyjnego[11].

*1.1. Urząd Kanclerza Federalnego (***Bundeskanzleramt***)*

Urząd Kanclerza Federalnego (UKF) to jedna z najważniejszych instytucji rządowych państwa niemieckiego. W 2018 r. zatrudniał około 620 pracowników (w tym 30 pozostałych w Bonn), a jego budżet wynosił 2,9 mld euro[12]. Jego pierwowzorem był Urząd Kanclerski powstały po zjednoczeniu Niemiec w 1871 r. mieszczący się w tzw. starej Kancelarii Rzeszy. Podobnie jak oddana do użytku przed wybuchem II wojny światowej tzw. nowa Kancelaria Rzeszy zostały one obie zniszczone w trakcie działań wojennych w 1945 r. i następnie rozebrane. W latach 1949–1990 siedziba urzędu, podobnie jak pozostałych najważniejszych instytucji Republiki Federalnej Niemiec znajdowała się w Bonn i mieściła się w zabytkowym pałacu Schaumburg. W lecie 1999 roku, po przeniesieniu siedziby władz Niemiec do Berlina, Urząd Kanclerski tymczasowo zajął budynek dawnej Rady Państwa NRD (*Staatsratsgebäude*) i następnie na początku obecnego stulecia przeprowadził się do wybudowanego w latach dziewięćdziesiątych kompleksu rządowego nad Szprewą[13].

Ogólnie mówiąc UKF istnieje poza kontrolą wszystkich innych resortów, a jego główne zadanie polega na bliskiej współpracy z urzędującym kanclerzem i dostarczaniu mu niezbędnych informacji dotyczących spraw wewnętrznych i polityki zagranicznej. W ramach koordynacji wszystkich federalnych służb wywiadowczych ułatwia kanclerzowi bieżący dostęp do tajnych oraz ważnych informacji międzynarodowych. Funkcja szefa urzędu kanclerskiego w randze sekretarza stanu może być powiązana jednocześnie ze stanowiskiem ministra do zadań specjalnych (*Bundesminister für besondere Aufgaben*). Pozostaje on w stałej gotowości do dyspozycji kanclerza i koordynuje prace rządu. Pomimo istotnej roli w niemieckim systemie politycznym, kancelaria wraz ze swym szefem w dużym stopniu celowo pozostaje w cieniu, jego szefowie rzadko wypowiadają się w mediach[14].

---

[11] A. Rinke, *Kanzleramt entreißt Westerwelle Europapolitik*, „Handelsblatt", 22.02.2010.

[12] *Merkels Strippenzieher braucht keine Bühne*, https://www.n-tv.de/politik/Merkels-Strippenzieher-braucht-keine-Buehne-article20329219.html.

[13] *Dienstsitze des Bundeskanzleramts*, Bundeskanzleramt, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Bundeskanzleramt/2017-08-10-bk-dienstsitze.html?nn=391346.

[14] M. Althaus, *Das Bundeskanzleramt als Instrument politischer Führung im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Freie Universität Berlin, Berlin 1993, s. 30.

W pierwszym rządzie Schrödera/Fischera na krótko funkcje tę sprawował Bodo Hombach z SPD (1998–1999) – w kierowniczych gremiach partyjnych uważany za osobę wprawdzie kompetentną, lecz kontrowersyjną – który po przeprowadzce rządu do Berlina opuścił to stanowisko i został mianowany koordynatorem UE ds. Paktu Stabilności dla Europy Południowej[15]. Jego następcą w latach 1999–2005 był Frank-Walter Steinmeier i warto tej postaci poświęcić więcej uwagi. W latach 1976–1982 studiował prawo i od 1980 r. dodatkowo nauki polityczne na Uniwersytecie w Giessen. Wychowanie i środowisko rodzinne na tyle wcześnie ukształtowały jego poglądy, że jeszcze przed studiami w 1975 r. wstąpił do SPD. Ukoronowaniem jego kariery naukowej był doktorat (1991) i praca naukowa na Uniwersytecie w Giessen i Wiesbaden[16].

Karierę polityczną zapoczątkował na posadzie skromnego referenta ds. mediów i prawa prasowego w kancelarii premiera krajowego rządu Dolnej Saksonii G. Schrödera. Jego zaangażowanie i aktywność zwróciły na niego uwagę premiera, który w 1993 r. powierzył mu najpierw stanowisko szefa osobistego biura i następnie (1996) szefa kancelarii w randze wiceministra. W zgodnej opinii współpracowników Steinmeier imponował powściągliwością, umiarkowaniem, niesłychaną pracowitością i umiejętnością rozwiązywania trudnych problemów. Uchodził za osobę kompetentną do której można było zwrócić się z prośbą o radę. Wymagał wiele od siebie, ale także i od podwładnych.

Nic dziwnego, że po zwycięskich dla SPD wyborach do Bundestagu w 1998 r. w koalicyjnym rządzie SPD z Bündnis90/Die Grünen dla Steinmeiera znalazło się eksponowane miejsce. Początkowo jako sekretarz stanu w Urzędzie Kanclerskim zajmował się służbami wywiadowczymi, a po ustąpieniu Hombacha przejął kierownictwo całego urzędu. Doskonale potrafił się znaleźć na tym stanowisku. Jak wspominał G. Schröder, organizował mu porządek dnia, uwalniał od ciężkiej pracy nad stosem akt i umiejętnie rozładowywał istniejące konflikty[17]. Lubił utrzymywać kontakty ze służbami specjalnymi, ale nie próbował rozbudowywać swojej pozycji w partii. Nigdy nie aspirował do stanowisk kierowniczych w zarządzie partii, czy do mandatu poselskiego. Wprawdzie spotykał się z członkami zarządu SPD, szefami lokalnych organizacji partyjnych, brał udział w konferencjach i konwentyklach partyjnych, ale choć przyjazny, koleżeński, pragmatyczny, uchodzący za osobę, na której można było polegać, nie potrafił zdobyć sobie głębszego zaufania w poselskiej frakcji SPD i w aparacie partyjnym. Jako „szara eminencja" rządu Schrödera, sprawny menedżer i pośrednik ceniony był przez partyjnych kolegów i dobrze przyjmowany w kołach opozycji chadeckiej, co zaprocentowało w przyszłości. Kanclerz po kolejnych wygranych wyborach parlamentarnych w 2002 r. w wywiadzie dla telewizji ZDF powiedział, iż poza własną małżonką, ma bezgraniczne zaufanie tylko do dwóch osób: szefowej własnych sekretarek Sigrid Krampitz i do „Franka". Steinmeier to jedyny człowiek, któremu ze spokojem powierzyłby stery państwa[18].

W czasie drugiej tury rządów koalicji SPD-Zieloni (2002–2005) przyszło Steinmeierowi działać w daleko trudniejszych warunkach. Musiał współfirmować trudny pakiet reform społecznych i gospodarczych (*Agenda 2010*), bezskutecznie

[15] *Kraftmensch im Kanzleramt*, „Der Spiegel", 28.06.1999.

[16] T. Lütjen, L. Geiges, *Frank Walter Steinmeier.Biographie*, Freiburg–Breisgau 2017, s. 18.

[17] G. Schröder,*Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Hamburg 2006, s. 442–443.

[18] Por. R. Łoś, *Gerhard Schröder. Blaski i cienie władzy*, Łódź 2008, s. 109.

próbował działać w komisji, która zajmowała się nowym podziałem kompetencji i pieniędzy pomiędzy federacją i krajami związkowymi. Wręcz permanentnie łagodził naprężenia pomiędzy koalicjantami, a zwłaszcza ministrem gospodarki Wolfgangiem Clementem i ministrem ochrony środowiska z Partii Zielonych Jurgenem Trittinem[19].

W 2005 r. w wyniku uzgodnień w ramach wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD stanowisko szefa UKF powierzono byłemu absolwentowi prawa i historii Uniwersytetu Westfalskiego Wilhelma w Münsterze Thomasowi de Maizière (CDU), który przeszedł różne szczeble kariery na stanowiskach ministerialnych w rządzie związkowym Saksonii. Otrzymał rangę ministra do zadań specjalnych. Na nowym stanowisku nie wyróżnił się niczym szczególnym, choć jego urzędowanie przypadło na trudny dla RFN okres (ambitna prezydencja Niemiec w Radzie UE, początki kryzysu finansowego strefy euro). W 2007 r. domagano się jego dymisji ze stanowiska koordynatora służb specjalnych za oskarżenia pod adresem rządu krajowego Saksonii o korupcję, w co miałby być zamieszany de Maiziére w okresie jego pracy w Dreźnie[20].

W drugim gabinecie Merkel (2009–2013) stanowisko szefa UKF objął wyrazisty, ale za swoje bezpardonowe ataki i komentarze pod adresem politycznych adwersarzy, ale i partyjnych przyjaciół, źle odbierany przez media Roland Pofalla (CDU). Choć ceniony przez Merkel za oddanie nie radził sobie zwłaszcza ze służbami specjalnymi, za które był odpowiedzialny i z ulgą pożegnano go w 2013 r. na przygotowaną dlań posadę w zarządzie *Bundesbahn* (od 2014)[21].

W trudnym dla Unii Europejskiej okresie, w latach 2013–2018 stanowisko szefa UKF otrzymał otrzymał jowialny i z dużym poczuciem humoru Peter Altmeier (CDU), jeden z nielicznych polityków na tym stanowisku, mający olbrzymie doświadczenie w zakresie spraw europejskich. Ten absolwent prawa Uniwersytetu Kraju Saary w Saarbrücken przez wiele lat był członkiem Komisji ds. UE Bundestagu i reprezentował Niemcy w Konwencie Europejskim, przygotowującym projekt Konstytucji dla Europy. Udzielał się społecznie w ramach Sieci Ruchu Europejskiego Niemcy, był też przewodniczącym ponadpartyjnej organizacji Europa-Union Deutschland. To jemu 7 października 2015 r. w związku z trudnościami w realizacji polityki imigracyjnej, Merkel powierzyła ogólną koordynację polityczną, wierząc w efektywność jego działań. Ministerstwu Spraw Wewnętrznych pozostawiono sprawy szczegółowe (techniczno-organizacyjne, prawno-finansowe)[22]. W październiku 2017 r. Altmeier objął tymczasowo resort finansów w związku z wyborem Wolfganga Schäuble na stanowisko przewodniczącego Bundestagu.

W ostatnim rządzie Merkel, od 18 marca 2018 r. stanowisko szefa Urzędu kanclerskiego piastuje Helge Reinhold Braun członek CDU i absolwent medycyny uniwersytetu w Gießen. W drugim rządzie Merkel jako sekretarz stanu koordynował współ-

---

[19] *Der frustrierte Kanzleramtschef Steinmeier*, „Der Spiegel", 19.04.2003.

[20] *Rechtsanwalt zeigt Kanzleramtschef de Maizière an*, „Der Spiegel", 10.06.2007.

[21] *Empörung über Pofallas möglichen Wechsel zur Bahn*, ibidem, 3.01.2014.

[22] *Kanzleramt koordiniert Flüchtlingspolitik*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kanzleramt-koordiniert-fluechtlingspolitik-302690; *Kanzleramt soll Flüchtlingshilfe koordinieren*, „Die Zeit", 6.10.2015; R. Alexander, *„Merkels Ein-Mann-Armee" in der Flüchtlingskrise*, „Die Welt", 22.02.2016.

pracę pomiędzy krajami związkowymi i UKF, zajmował się redukcją biurokracji, ale i też – stały zastępca Altmeiera – kryzysem uchodźczym[23].

Ustawowe prerogatywy i zadania szefa Urzędu Kanclerskiego określić można następująco:

- pozyskiwanie informacji od ministerstw i koordynowanie ich pracy. W razie rozbieżności pomiędzy różnymi resortami, szef UKF pełni funkcję mediacyjną;
- długofalowe planowanie działań politycznych rządu. Pełni rolę pośrednika pomiędzy rządem i parlamentem, krajami związkowymi, organizacjami społecznymi i przedstawicielami obcych państw;
- organizuje terminy spotkań gabinetu, ustala porządek dzienny i wysyła zaproszenia do ministrów;
- kieruje spotkaniami sekretarzy stanu z poszczególnych ministerstw na dwa dni przed posiedzeniem gabinetu, bierze udział w posiedzeniach rządu i posiada prawo głosu;
- od strony technicznej odpowiedzialny jest za przebieg głosowania pisemnego członków gabinetu (jeżeli nie jest wymagane głosowanie ustne) i o jego rezultatach informuje kanclerza;
- bierze udział w przygotowaniu posiedzeń wydziałów UKF. Jest on informowany o porządku obrad i bierze w nich udział;
- przygotowuje spotkania kanclerza z szefami rządów krajów związkowych (dwa razy w roku);
- współpracuje z Bundestagiem, zwłaszcza z partiami rządzącej koalicji. Uczestniczy w spotkaniach kanclerza z szefami poszczególnych frakcji parlamentarnych;
- odpowiada za Federalną Służbę Wywiadowczą (*Bundesnachrichtendienst*) i jemu podlega szef tej instytucji. Na bieżąco kontroluje jej pracę specjalny pełnomocnik szefa UKF w randze sekretarza stanu;
- kieruje Sekretariatem Stanu ds. Zrównoważonego Rozwoju. Jednym z zadań tego komitetu jest wdrażanie krajowej strategii zrównoważonego rozwoju, jej dalszy rozwój oraz regularny przegląd stanu wdrażania strategii;
- podlegają mu specjalni pełnomocnicy rządu ds. Kultury i Mediów, Migracji, Uchodźców i Integracji i w ramach krajów związkowych federacji ministrowie i sekretarze stanu odpowiedzialni za digitalizację;
- jest zastępcą szefa rady Fundacji Nauka i Polityka[24].

W strukturach Urzędu Kanclerskiego znajduje się sześć wydziałów odzwierciedlających niejako pracę ministerstw federalnych. W ramach ich kompetencji znajdują się sprawy polityki wewnętrznej i prawa (Wydział 1), polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i rozwojowej (Wydział 2), kwestie społeczne, zdrowia, rynku pracy, infrastruktury (Wydział 3), polityki gospodarczej i finansowej (Wydział 4), polityki europejskiej (Wydział 5), Federalnej Służby Wywiadowczej, koordynacji służb wywiadowczych federacji (Wydział 6).

---

[23] *Narkosenarzt im Kanzleramt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 20.03.2018.

[24] *Chef des Bundeskanzleramts*, Bundeskanzleramt, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/element-chef-des-bundeskanzleramtes.html?nn=391346; *Besetzung von Gremien*, Stand: 31. März 2017, Bundeskanzleramt, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Kanzleramt/2015-07-06-gesetz-besetzung-gremien.html?nn=391346; F. Müller-Rommel, G. Pieper, *Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 1991, B 21–22, s. 3–13.

Newralgiczny z punktu widzenia interesów niemieckich w Unii Europejskiej, gdzie zbiegają się wszystkie nici niemieckiej *Europapolitik* jest Wydział 5 (Europa). W jego skład wchodzą kluczowe referaty: problemów podstawowych UE i prawa UE (referat 501), stosunki UE z państwami członkowskimi, poszerzenia UE, stosunki UE z zagranicą, Rada Europy (Referat 502), koordynacja polityki europejskiej rządu (Referat 503), polityka gospodarcza i finansowa UE, Unia Gospodarczo-Walutowa, rynek wewnętrzny UE i polityka strukturalna UE (Referat 504)[25].

Na prestiżowe stanowisko szefa tego Wydziału (początkowo jako grupy roboczej) w 1998 r. powołany został absolwent romanistyki i filozofii Reinhard Silberberg, posiadający długi staż bo od 1978 r. w służbie dyplomatycznej. Specjalizował się w polityce europejskiej RFN i jak doliczyli się jego biografowie, brał udział w 75 wspólnotowych i unijnych szczytach. Miał do niego zaufanie kanclerz G. Schröder, który ściągnął go z Urzędu Spraw Zagranicznych do Urzędu Kanclerskiego, gdzie powierzył mu najpierw funkcję szefa grupy roboczej ds. polityki europejskiej, a w okresie drugiej kadencji rządów koalicji SPD-Zieloni (2002–2005) kierował już nowym urzędem – *Europaabteilung.* Jak się wydaje, to wówczas przypadł szczyt jego kariery. Kanclerz Schröder przykazał mu pilnowanie niemieckich interesów w Konwencie Europejskim przygotowującym projekt Konstytucji dla Europy. Uznawany wówczas za szarą eminencję polityki europejskiej Niemiec, miał zadanie dopilnować, aby w projekcie Eurokonstytucji wypracowanym w formule Konwentu, państwa członkowskie i kandydujące do członkostwa nie wprowadzały żadnych poważniejszych zmian, które mogłyby wypaczyć jej przesłanie i zawartość[26].

Ze względu na zażyłość z kanclerzem Schröderem, Merkel być może nie miała do niego zbyt wielkiego zaufania i w 2006 r. zmuszony został do powrotu do *Auswärtiges Amt* w randze sekretarza stanu. Jego miejsce zajął Uwe Corsepius, który szybko wyrósł na głównego architekta i gwiazdę polityki europejskiej Niemiec.

Ekonomista z wykształcenia, Corsepius już od 1994 r. pracował w Urzędzie Kanclerskim, zasługując na wysoką ocenę Kohla i Schrödera. Jesienią 2005 r. ster rządów objęła Merkel i szybko została skonfrontowana z pilną koniecznością określenia niemieckiego stanowiska w kwestii unijnego budżetu na lata 2007–2013. Corsepius, pozostając w cieniu, odegrał kluczową rolę w trudnych negocjacjach, które zakończyły się kompromisem na szczycie UE w Brukseli w grudniu 2005 r. i ze względu na szczodrobliwość finansową kanclerz wobec Polski jej medialny wizerunek zyskał na popularności i znaczeniu[27].

Merkel doceniła ten sukces i choć Corsepius, nie był członkiem jej partii, w 2006 r. błyskawicznie awansował na szefa *Europaabteilung* w Urzędzie Kanclerskim. Tam szybko dał się poznać jako mistrz zakulisowych negocjacji, przykładający dużą wagę do szczegółów, nowelizacji i protokołów uzupełniających. Szorstki w bezpośrednich kontaktach z podwładnymi, był skutecznym pragmatykiem i nie pociągały go wielkie idee europejskie. W dużej mierze to dzięki jego wysiłkom Niemcom udało się urato-

---

[25] *Organisationsplan des Bundeskanzleramtes*, Vorläufiger Stand 19. März 2018, https://www.Bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskanzleramt/_node.html.

[26] W. Proissl, *Reinhard Silberberg: Graue Eminenz der deutschen EU-Politik*, „Financual Times Deutschland".

[27] Szerzej zob. B. Koszel, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008, s. 229–230.

wać projekt europejskiej konstytucji, gdy w pierwszej połowie 2007 roku sprawowały przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Wydawało się wówczas, że traktat jest martwy, bo w referendach w 2005 r. odrzucili go Francuzi i Holendrzy. Corsepius nie dał jednak za wygraną. Prowadził żmudne negocjacje z pełnomocnikami państw członkowskich, przekonując ich do modyfikacji projektu Eurokonstytucji i przyjęcia go w postaci „traktatu reformującego". Był ojcem Deklaracji berlińskiej opublikowanej podczas prezydencji niemieckiej z okazji 50-lecia traktatów rzymskich. Sprawnie zadbał, aby w Lizbonie w grudniu 2007 r. doszło do szczęśliwego finału i przyjęcia nowego traktatu. Za te zasługi tygodnik „European Voice" nominował Corsepiusa do tytułu Dyplomaty Roku 2007[28].

Jako najważniejsze centrum dowodzenia polityką europejską Niemiec Wydział Europa UKF nabrał nowego blasku po 2009 r., kiedy w wyniku wejścia traktatu z Lizbony w życie wzmocniona została zasada współpracy międzyrządowej w UE, co uprzywilejowało przywódców państw unijnych. Jak się wydaje zachowanie pewnych prerogatyw w zakresie spraw europejskich byłoby możliwe przy silnym ministrze spraw zagranicznych, a tego nie można było powiedzieć o G. Westerwelle. Merkel nabrała takiego zaufania do Corsepiusa, że dawała mu wolną rękę w sprawach europejskich i pozwala mu wypowiadać się na spotkaniach w wąskim gronie z unijnymi przywódcami. Najwyższą notę z jego dyplomatycznej i politycznej aktywności wystawił mu tygodnik „Der Spiegel" w 2011 r.: „Corsepius jest prawie nieznany niemieckiej opinii publicznej, ale w Unii Europejskiej należy do jednego z najważniejszych graczy. To on projektuje politykę europejską kanclerz i forsuje niemiecki punkt widzenia w Brukseli i innych europejskich stolicach. Ma więcej władzy niż większość ministrów. Dla wielu za granicą Corsepius jest twarzą niemieckiej polityki europejskiej"[29].

W końcu 2009 r. rząd niemiecki wysunął kandydaturę Corsepiusa na prestiżowe stanowisko sekretarza generalnego Rady Unii Europejskiej w miejsce Francuza Pierre de Boissieu. Corspeius objął to stanowisko w 2011 r., a jego miejsce zajął Nikolaus Meyer-Landrut. Jednakże już latem 2015 r. nielubiany przez urzędników Sekretariatu i mało przystępny Corsepius powrócił na stanowisko szefa *Europaabteilung* w UKF, a Meyer-Landrut udał się na placówkę do Paryża w charakterze ambasadora RFN. Ze względu na swoje zaangażowanie w konflikcie ukraińskim w maju 2015 r. Corsepius znalazł się wśród 89 osób z Unii Europejskiej, przeciwko którym Rosja wprowadziła zakaz wjazdu na swoje terytorium[30].

Z *Europaabteilung* blisko współpracuje Wydział 2 zajmujący się polityką zagraniczną, bezpieczeństwa i rozwojową. W jego skład wchodzą 2 jednostki administracyjne zwane grupami. I tak w grupie 21 (polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i problemy globalne) znajdują się 4 referaty odpowiednio zajmujące się polityką bezpieczeństwa i kontroli zbrojeń, stosunkami bilateralnymi z USA, Kanadą, Europą Północną, Zachodnią i Południową oraz Turcją (Referat 211), stosunkami bilateralnymi z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej oraz Azją Centralną i obszarem Kaukazu (Referat 212), relacjami bilateralnymi z państwami Bliskiego i Środkowego Wschodu, Afryki, Azji i Ame-

[28] *Uwe Corsepius: Mister Europa*, „ Newsweek", 9.08.2011.

[29] R. Neukirch, *DerAnti-Fischer*, „Der Spiegel", 31.01. 2011

[30] *Scharfer Protest gegen Putins Einreiseverbote*, „Der Spiegel", 31.05.2015.

ryki Łacińskiej (Referat 213), problemami, globalnymi, ONZ, polityką rozwojową (Referat 214). W składzie grupy 22 (Federalne Ministerstwo Obrony, Federalna Rada Bezpieczeństwa) znajdują się referaty, którym podlegają zagadnienia związane z administracją obrony i zbrojeniami (Referat 221), wojskowe aspekty polityki bezpieczeństwa i sprawy służbowe Bundeswehry, Federalna Rada Bezpieczeństwa (Referat 222)[31].

Przez 12 lat szefem tego Wydziału (2005–2017), uważanym za drugą osobę po Corsepiusie w UKF mającym duży wpływ na kanclerz Merkel, był związany ze służbą dyplomatyczną, członek CDU Christoph Heusgen. Początkowo, na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych pracował jako referent w Urzędzie Spraw Zagranicznych. Znakomicie władający francuskim, zajmował się współpracą pomiędzy Berlinem i Paryżem, a w okresie kierowania Urzędem Spraw Zagranicznych przez K. Kinkela był dyrektorem Referatu 2 (Europa). Awansował w 1999 r. kiedy został powołany na stanowisko szefa sztabu politycznego Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javiera Solany. Po sformowaniu pierwszego rządu A. Merkel powierzono mu stanowisko szefa Wydziału 2, gdzie w charakterze doradcy kanclerz zajmował się polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Był on pragmatycznym politykiem; wobec Rosji zachowywał dystans i krytykował jej interwencję na Ukrainie i zabór Krymu, opowiadał się za rewitalizacją Trójkąta Weimarskiego[32].

W 2017 r. Heusgen został następcą Haralda Brauna na stanowisku przedstawiciela Niemiec przy Organizacji Narodów Zjednoczonych, lecz na jego wizerunku poważnie zaciążył skandal związany z próbą znalezienia przez niego intratnej posady dla swojej małżonki w sekretariacie Sekretarza Generalnego ONZ António Guterresa[33]. Nowym szefem Wydziału 2 został Jan Hecker uprzednio odpowiedzialny w Urzędzie Kanclerskim za koordynację polityki wobec uchodźców. Nominację tę należało traktować jako sygnał znaczenia, jakie migracjom przypisywała kanclerz A. Merkel, planując swoją czwartą kadencję. Media powątpiewały jednak, czy nowy doradca posiada wystarczające doświadczenie by ogarnąć całokształt niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa[34].

*1.2. Federalny Urząd Prasy i Informacji (***Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*)*

Bezpośrednio kanclerzowi podlega Federalny Urząd Prasy i Informacji (*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*). Powstały zaraz po proklamacji RFN we wrześniu 1949 r. początkowo znajdował się w strukturach Urzędu Kanclerskiego. Odżegnywał się od swojej niechlubnej przeszłości z czasów Josepha Goebbelsa i nie starał się ingerować w działania mediów. Od 1997 r. stał się samodzielną jednostką administracji

[31] *Organisationsplan des Bundeskanzleramtes*, Vorläufiger Stand 19. März 2018, op. cit.

[32] *Z Berlina do Warszawy przez Paryż*, http://www.nowosci.com.pl/archiwum/a/z-berlina-do-warszawy-przez-paryz,11328739/.

[33] *Botschafter Heusgen: „... dass meine Frau Ina eine Stelle in deinem Büro bekommt*, „Der Spiegel", 18.11.2017.

[34] M. Ackeret, *Weltpolitik ist mehr als Flüchtlingskrisen*, „Neue Zürcher Zeitung", 12.10.2017.

rządowej koordynującą całokształt polityki informacyjnej gabinetu federalnego. Jego konkretne zadania sprowadzają się do rozpowszechniania informacji o działalności rządu na zewnątrz, na użytek opinii publicznej poprzez codzienne serwisy informacyjne umieszczane na stronach internetowych rządu i kanclerza. W październiku 2011 r. uruchomiony został specjalny kanał rządowy na YouTubie (*You Tube-Kanal*), gdzie przedstawiane i omawiane są różne bieżące tematy polityczne. Podobną rolę pełni Twitter prowadzony przez szefa urzędu, facebook, Instagram, różne foldery i broszury. Drugie zadanie Urzędu Prasy i Informacji sprowadza się do dostarczania poufnych wiadomości kanclerzowi i członkom rządu pochodzących z międzynarodowych mediów, nasłuchów rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych[35]. Szef urzędu będący równocześnie rzecznikiem rządu należy do najbardziej bliskich i zaufanych współpracowników kanclerza. Dba on nie tylko o dostarczanie mu informacji, ale także o jego wizerunek w mediach i opinii publicznej. Za czasów kanclerstwa G. Schrödera w latach 1998–2002 obowiązki te pełnił ciężko doświadczony przez II wojnę światową Uwe-Karsten Heye. Jego następcą (2002–2005) został Béla Nikolai Anda. Już za czasów A. Merkel w latach 2005–2010 obie te funkcje sprawował związany z radiem bawarskim Ulrich Wilhelm, a od sierpnia 2010 stanowisko to powierzono byłemu współpracownikowi drugiego programu niemieckiej ZDF Steffenowi Seibertowi[36].

*1.3. Urząd Spraw Zagranicznych (***Auswärtiges Amt***)*

Urząd Spraw Zagranicznych (AA) pod tą nazwą funkcjonował już w czasach Bismarcka od zjednoczenia Niemiec w 1871 r. Założony został w oparciu o struktury pruskiego urzędu spraw zagranicznych. W czasach III Rzeszy kierowany przez Konstantina Neuratha i Joachima von Ribbentropa stał się częścią hitlerowskiej maszyny terroru i ekspansji[37]. Po powstaniu RFN, jego siedzibą stało się Bonn, gdzie zaczął funkcjonować dopiero 15 marca 1951 r. Do tego czasu wobec braku urzędu ministerstwa spraw zagranicznych w pierwszym rządzie K. Adenauera, co związane było ze statusem okupacyjnym, ster polityki zagranicznej RFN znajdował się w gestii kanclerza federalnego. Na nim ciążył obowiązek konsultowania wszelkich podejmowanych decyzji z aliantami. Po reunifikacji Niemiec, w 1990 zlikwidowano Ministerstwo Spraw Zagranicznych NRD, zaś sprawy stosunków zagranicznych przejął Urząd Spraw Zagranicznych RFN. Po przeprowadzce rządu federalnego nad Szprewę, w 1999 ponownie siedzibą resortu jest stolica zjednoczonych Niemiec – Berlin[38].

Urząd Spraw Zagranicznych przez wiele lat pozostawał w cieniu Konrada Adenauera, który do 1955 r. osobiście kierował polityką zagraniczną i europejską Republiki Federalnej. Po zmianach instytucjonalnych w EWG i utworzeniu w grudniu 1974 r. na

[35] *Geschichte und Aufgaben*, Bundespresseamt, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Bundespresseamt/bundespresseamt-das-amt-im-ueberblick.html;jsessionid=321CFEA7F429839E4CD9DCA16320850B.s2t2?nn=391634.

[36] H. Friederichs, *Die Verwandlung des Steffen Seibert*, „Die Zeit", 16.10.2016.

[37] B. Koszel, M. Księżniakiewicz, *Rola Urzędu Spraw Zagranicznych w kreowaniu polityki zagranicznej Niemiec w XX i XXI w.*, w: A. Kruk (red.), *Rola ministerstw spraw zagranicznych w kształtowaniu polityki zagranicznej państw europejskich*, Łódź 2013, s. 228–229.

[38] E. Conze, *Das Auswärtige Amt. Vom Kaiserreich bis zur Gegenwart*, München 2013, s. 112.

szczycie w Paryżu Rady Europejskiej, Urząd stał się aktywniejszy w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej, gdzie na regularnych spotkaniach czołową rolę odgrywali ministrowie spraw zagranicznych. Traktat z Maastricht zastąpił dawną europejską współpracę polityczną i wprowadził Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB). Ten częściowy transfer polityki zagranicznej na szczebel europejski siłą rzeczy zwiększył znaczenie UE w ramach ministerstwa. W 1993 r. w *Auswärtiges Amt* utworzono Wydział Europejski odpowiedzialny za reformy traktatowe i politykę rozszerzenia. Do jego zadań należało również zajmowanie się stosunkami z innymi państwami, WPZiB oraz w okresie późniejszym Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). W rządzie Ministerstwo Spraw Zagranicznych pełni funkcję koordynującą. Odpowiada za przygotowanie posiedzeń Rady Europejskiej i przygotowanie Rady do Spraw Ogólnych. Wraz z Federalnym Ministerstwem Gospodarki, AA koordynuje cotygodniowe spotkanie Komitetu Stałych Przedstawicieli – COREPER.

Zgodnie ze swoimi statutowymi obowiązkami, Urząd Spraw Zagranicznych reprezentuje niemieckie interesy w świecie, promuje współpracę międzynarodową i zapewnia ochronę obywateli niemieckich za granicą. Posiada on pod swoją opieką 227 niemieckich przedstawicielstw dyplomatycznych, z czego 153 to ambasady, 54 konsulaty generalne, 12 przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych (m.in. ONZ, UE, NATO, OECD, UNESCO, Rada Europy), 7 konsulatów i współpracujących z AA 337 konsulów honorowych[39].

Budżet ministerstwa jest wysoki i w 2017 r. kształtował się na poziomie 5,2 mld euro. Wynikało to w dużym stopniu z zaangażowania się Niemiec w rozwiązywanie konfliktów w Europie, na Bliskim Wschodzie i w Afryce. Wydatki kierowane były na pomoc humanitarną, doradztwo polityczne, likwidowanie sytuacji kryzysowych, ogólne zabezpieczanie stabilności i pokoju w świecie (w tym składka na funkcjonowanie ONZ). Ministerstwo promuje również rozwój niemieckiej kultury, oświaty i nauki za granicą. Koszty osobowe i rzeczowe funkcjonowania ministerstwa i niemieckich przedstawicielstw za granicą wyniosły w tym samym roku 1,3 mld euro[40].

Silna pozycja *Auswärtiges Amt* w systemie instytucjonalnym rządu niemieckiego wynika z tradycji, nadania mu odpowiednio rangi przez każdorazowe obsadzanie stanowiska ministra przez jednego z najważniejszych liderów partii koalicyjnej, rozbudowanej struktury i dużych nakładów państwa na jego funkcjonowanie. AA dysponuje rozległą i podporządkowaną realizowanym zadaniom strukturą organizacyjną, wykwalifikowaną i odpowiednio wyszkoloną kadrą zawodowych dyplomatów. Poprzez swoje placówki rozsiane po całym świecie posiada znakomity dostęp do najświeższych i ważnych informacji. W stosunku do pozostałych ministerstw koordynuje i kontroluje ich działania w zakresie prowadzonych rokowań międzynarodowych[41].

Stanowisko ministra spraw zagranicznych zazwyczaj powierzone zostaje liderowi mniejszej partii, która wchodzi w skład koalicji rządowej. Może on też pełnić funkcję wicekanclerza. Na jego pozycję w rządzie obok cech osobistych i charyzmy wpływa

---

[39] *Auslandsvertretungen*, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/auslandsvertretungen-node/staendige-vertretungen/217694.

[40] *Haushaltsmittel für die deutsche Außenpolitik*, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/auswdienst/haushalt/214932.

[41] Por. E. Cziomer, *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po roku 2007*, Kraków 2018, s. 50.

przede wszystkim waga koalicjanta osiągnięta w wyborach parlamentarnych. W latach 1998–2005 stanowisko to zajmował początkowo zupełnie nieprzygotowany do pełnienia tej roli lider Partii Zielonych Joschka Fischer. W jednym z pierwszych wywiadów po objęciu urzędu przyznał, że dopiero uczy się dyplomacji i jej arkanów[42]. Szybko jednak uczył się dyplomatycznego rzemiosła i po osiągnięciu dobrego wyniku w wyborach do Bundestagu w 2002 r. w drugiej kadencji rządów socjaldemokratyczno-zielonych był głównym promotorem idei Konstytucji dla Europy. Odegrał również poważny wpływ na podjęcie przez kanclerza Schrödera decyzji o nieuczestniczeniu w 2003 r. w operacji antyirackiej pod egidą USA[43].

Pierwsza kadencja F.-W. Steinmeiera (2005–2009) na stanowisku szefa AA przypadła na trudny okres negocjacji nad wyprowadzeniem UE z kryzysów spowodowanych fiaskiem Konstytucji dla Europy i nawarstwiających się problemów w strefie euro. W negocjacjach tych Steinmeier nie brał większego udziału, gdyż inicjatywę przejął Urząd Kanclerski. Zrekompensował to nadzwyczajną aktywnością na polu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE (EPS) i wzmocnieniem relacji Berlina z Moskwą. Kiedy zgodnie z sugestiami Komisji Europejskiej Urząd Spraw Zagranicznych w 2006 r. przygotował reformę EPS, to szybko okazało się, że podobne ambicje wypracowania własnego programu miał szef UKF Th. de Maizière. Po wielu niesnaskach i nieporozumieniach uzgodniono potrzebę koordynacji i wzajemnych konsultacji pomiędzy dwoma konkurującymi ze sobą instytucjami. Ostatecznie po wielu uzupełnieniach i poprawkach wspólny projekt, któremu przyświecało motto „zbliżenie poprzez powiązania" (*Annäherung durch Verflechtung*), zaprezentował minister Steinmeier 3 września w fińskim Lappeenranta na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw UE[44].

Większe sukcesy odnotował Steinmeier na płaszczyźnie relacji z Rosją. W 2008 r. zaproponował Moskwie własny program Partnerstwo dla Modernizacji, który związać miał ten kraj bliżej z UE i wzmocnić jej demokratyczne i liberalne procesy rozwojowe. Ze względu na olbrzymie koszty tej operacji, Niemcy nie byłyby w stanie udźwignąć same takiego ciężaru i w 2009 r. Niemcom dzięki wytrwałym naciskom na Komisję Europejską udało się przekształcić ten własny projekt w ogólnounijny i zapewnić mu odpowiednie finansowanie z budżetu brukselskiego[45].

Było rzeczą charakterystyczną, że minister Steinmeier i kierowane przez niego ministerstwo nie włączyło się w proces akcesji Rumunii i Bułgarii do UE. Tu widać było wyraźnie różnicę w ich zaangażowaniu w porównaniu z Polską, czy Węgrami. Oficjalnie podkreślano, że pomimo istotnych zaniedbań w procesie wprowadzania reform wewnętrznych (głównie sądownictwo i administracja państwowa) oba kraje należy przyjąć do Unii Europejskiej by w ten sposób zamknąć proces poszerzania tej organi-

[42] *Wir wollen keine Soli tanzen*, „Der Spiegel", 23.11.1998.

[43] G. Schőllgen, *Der Auftritt. Deutschlands Rűckkehr auf die Weltbűhne*, München 2003, s. 120; K. Malinowski, *Konsekwencje kryzysu irackiego. Niemcy wobec nowego kształtu stosunków transatlantyckich*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego" 2004, nr 34.

[44] H. J. Jacobsen, H. Machowski, *Dimensionen einer neuen Ost-politik der EU*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2007, B 10, s. 31–32.

[45] B. Koszel, *Partnerstwo dla Modernizacji jako instrument polityki wschodniej Unii Europejskiej*, w: M. Wilk (red.), *Rosja XXI wiek. Geopolityka. Gospodarka. Kultura*, Łódź 2013, s. 347–372; tenże, *Die EU-Dimension der deutsch-russischen Beziehungen*, „WeltTrends" 2013, nr 91, s. 87–91.

zacji o wszystkie postkomunistyczne państwa byłego bloku wschodniego. Ważne było położenie geostrategiczne obu krajów, leżących nad Morzem Czarnym i odgrywających rolę stabilizatorów bezpieczeństwa na niespokojnych Bałkanach. W sprawach technicznych i organizacyjnych Niemcy całkowicie w tej kwestii zdały się na Komisję Europejską i pozostałe unijne służby[46].

Najsłabszą pozycję w rządzie *Auswärtiges Amt* posiadał w okresie kierowania tym resortem przez wielokrotnie wspominanego już G. Westerwelle (2009–2013). Większa część jego kompetencji „europejskich" przesunięta została na biurka ambitnych urzędników z Urzędu Kanclerskiego. Słabo władający angielskim, mający na swoim koncie liczne gafy, potknięcia i afery, przy pikujących w dół sondażach własnej partii, nie potrafił się przebić z własnymi pomysłami. Wprawdzie starannie pielęgnował stosunki z Polską i z dystansem odnosił się do Rosji, ale jego próby samodzielnego zaistnienia w UE nie powiodły się. Kiedy w maju 2011 r. zmuszony był zrezygnować z funkcji wicekanclerza i przewodnictwa w partii, próbował wywołać debatę w UE na temat jej przyszłości w tak trudnym czasie. 20 marca 2012 r. zaprosił on do Berlina ministrów spraw zagranicznych Polski, Francji, Austrii, Belgii, Danii, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Portugalii i Włoch, by zainicjować wspólną nieformalną dyskusję w ramach Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Europy. Uczestnicy z 11 krajów nie reprezentowali własnych rządów i występowali we własnym imieniu. Debata objęła najbardziej kluczowe zagadnienia z agendy europejskiej, takie jak proces decyzyjny, pogłębienie integracji, odpowiedź na kryzys gospodarczy, przybliżenie Unii obywatelom oraz wzmocnienie roli na arenie międzynarodowej. Miała być odpowiedzią na zawirowania wynikłe z trudnej sytuacji w strefie euro, niedoskonałości Unii Gospodarczo-Walutowej, struktur instytucjonalnych UE i brak integracji o charakterze politycznym. Wprawdzie działalność Grupy zakończyła się sporządzeniem odpowiedniego protokołu końcowego we wrześniu 2012 r. z wieloma słusznymi postulatami zmian, ale ministrowi zabrakło czasu i energii, by sprawy te ciągnąć dalej[47].

Fala krytyki pod adresem Ministerstwa rozlała się po rewolucjach arabskich w Afryce Północnej, kiedy to państwa zachodnie zdecydowały się na obalenie reżimu Muammara Kadafiego w Libii. Aktywna kanclerz Merkel proponowała szerokie sankcje i nałożenie ich przede wszystkim na ropę i gaz. Ponadto domagała się osądzenia reżimu M. Kaddafiego poprzez postawienie zbrodniarza przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym, co wynikało z zapisu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ z 26 lutego 2011 r., co w szczególności było zasługą Niemiec. UE wprowadziła embargo na wwóz uzbrojenia i sprzętu wojskowego do Libii oraz zamroziła środki finansowe zgromadzone na terenie UE przez libijskie firmy i osoby związane z reżimem libijskim oraz zakazała im wjazdu na teren UE[48].

W związku z nasilającymi się walkami, 17 marca 2011 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ poszła o krok dalej i przyjęła kolejną rezolucję zakazującą lotów nad Libią,

---

[46] U. Gabanyi*, Rumänien und Bulgarien – EU Beitriit 2007 mit Auflagen*, „SWP-Aktuell" 2006, nr 27.

[47] B. Koszel, *Raport Końcowy Grupy Refleksyjnej ds. przyszłości Europy*, „Przegląd Zachodni" 2013, nr 1, s. 337–346.

[48] D. Jankowski, *Po „arabskiej wiośnie" – „zima" dla europejskiej obrony?*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2011, s. 59; M. M. Kosman, *Niemcy wobec kryzysu libijskiego w 2011 r. Enfent terrible świata zachodniego?*, „Przegląd Zachodni" 2017, nr 2, s. 140–141.

wzywając do bezzwłocznego zaprzestania przemocy, przy tym upoważniając państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu ochrony cywilów. Niemcy wstrzymały się od głosu za rezolucją. W RFN, wywołała ona krytykę, ponieważ mijało się to z dotychczasowym wyznaczonym kierunkiem niemieckiej polityki zagranicznej. Z oburzeniem przyjmowano fakt, że nie głosowała ona wspólnie ze starymi sojusznikami, ale z nowymi – Rosją, Chinami, Indiami i Brazylią. W krytykę zaangażowali się były minister spraw zagranicznych J. Fischer, znany filozof Jürgen Habermas, czy jeden z wieloletnich szefów tygodnika „Die Zeit" Gunter Hoffmann[49].

Po wyborach w 2013 r. Steinmeier, który po raz drugi objął stanowisko szefa AA miał świadomość spadku rangi Urzędu Spraw Zagranicznych w kreowaniu polityki zewnętrznej państwa, gdyż uzewnętrzniła się jego mała przydatność w okresie ratowania strefy euro, rewolucji arabskich i w debacie o przyszłości Unii Europejskiej. Rzadko konsultowani byli dyplomaci i ambasadorowie, a ciężar prowadzenia różnych negocjacji wyraźnie przesunął się w stronę UKF i resortowych ministerstw, albo też na płaszczyznę bezpośrednich konsultacji międzyrządowych. Steinmeier próbował to naprawić i przyspieszył prace kierowane przez szefa sztabu planowania polityki w AA Thomasa Beggera i przewodniczącego monachijskiej konferencji bezpieczeństwa Wolfganga Ischingera nad konturami i zadaniami dla niemieckiej polityki zagranicznej i reorganizacją pracy Urzędu Spraw Zagranicznych. Efekty tej szeroko zakrojonej pracy[50] w obszernym raporcie końcowym (*Krise – Ordnung – Europa. Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken*) przedstawił Steinmeier 25 lutego 2015 r. w Bundestagu, został on też wydrukowany i rozpowszechniony w mediach. Wychodząc z założenia, że „świat się zmienił i Urząd Spraw Zagranicznych też musi się zmienić", cele niemieckiej polityki zostały określone jako zapobieganie kryzysom, zarządzanie kryzysowe, odbudowa po kryzysie, kształtowanie współpracy nad elementami nowego porządku globalnego i jeszcze bardziej spójne osadzanie niemieckiej polityki zagranicznej w Europie. AA powinien bardziej mobilizować swoje środki, działać wyprzedzająco, efektywniej, posiadać odpowiednie strategie postępowania, zmienić swoją kulturę komunikacyjną i kierowania resortem. Obiecał, że skoro wielu ekspertów na całym świecie postrzega Niemcy jako wiodącą potęgę na kontynencie, to należałoby zakorzenić Europę pod względem „personelu, struktury i ideologii" jeszcze mocniej w niemieckiej polityce zagranicznej[51].

Ze względu na swój styl prowadzenia niemieckiej polityki zagranicznej, olbrzymie doświadczenia, Steinmeier stał się jednym z najbardziej cenionych dyplomatów

[49] S. Harnisch, *Deutschlands Rolle in der Libyen Intervention: Führung, Gefolgschaft und das angebliche Versagen der Regierung Merkel*, w: M. Knauer (red.), *Standortbestimmung Deutschlands:Innerre Verfassenheit und internationale Verantwortung*, Baden-Baden 2015, s. 85–122; B. Koszel, *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)*, „IZ Policy Papers" 2012, nr 6(I), s. 38.

[50] W podzielonej na trzy etapy dyskusji udział wzięło 60 zagranicznych ekspertów, odbyło się 60 spotkań, konferencji i seminariów w Niemczech, wreszcie głos w dyskusji zabrali pracownicy i współpracownicy Auswärtiges Amt.

[51] *Krise – Ordnung – Europa. Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken*, Auswärtiges Amt, Berlin 2015. Szersza analiza zob. A. Bendiek, *Grundpfeiler deutscher Außenpolitik und weltweite Erwartungen*, „Arbeitspapier Forschungsgruppe EU/Europa Stiftung Wissenschaft und Politik" 2015, nr 3, 3.05.2015.

na świecie. Angażował się na rzecz rozwiązania konfliktu ukraińskiego i syryjskiego, podtrzymywał oficjalną politykę rządu w kwestii uchodźców, krytykował *brexit*, ale uważał, że to dobra okazja, aby wzmocnić Unię Europejską. Wkładał też wiele trudu w wyciszanie napięć i utrzymanie poprawnych stosunków z sąsiadami, zwłaszcza z Polską. Dbał i pielęgnował stosunki z Francją pod rządami F. Hollande'a. Był pragmatyczny w stosunku do Rosji, uważał, że pomimo konfliktu ukraińskiego może być ona partnerem Europy w wielu ważnych sprawach, zwłaszcza w kwestii bezpieczeństwa[52].

Po objęciu przez Steinmeiera funkcji prezydenta federalnego, jego miejsce na krótko zajął Sigmar Gabriel (01.2017–04.2018), przewodniczący SPD od 2009 r., wicekanclerz od 2013 r. Jako minister gospodarki w trzecim rządzie Merkel odnotował na swoim stanowisku więcej porażek, aniżeli sukcesów, zwłaszcza w polityce klimatycznej. Z uwagi na brak doświadczenia z obawami przyjęty przez urzędników AA, szybko odnalazł się w nowej roli. Z uznaniem odnotowano jego misje dyplomatyczne w Paryżu, Waszyngtonie, Izraelu, państwach Zatoki Perskiej. Potrafił nawiązać dobry kontakt z administracją prezydenta D. Trumpa, premierem Izraela Benjaminem Netanyahu i prezydentem Turcji Recepem Tayyipem Erdoğanem. Zyskując na popularności w wywiadzie dla dziennika „Frankfurter Allgemeine Zeitung" w marcu 2017 r. ze względu na wyzwania stojące przed UE apelował o zwiększenie budżetu unijnego i większej niemieckiej składki[53]. 5 grudnia 2017 r. podczas 7 seminarium Fundacji Körbera w Berlinie domagał się od Europy lepszego zdefiniowania swojego miejsca w świecie i przekonywał, że Niemcy powinny w tym procesie odegrać czołową rolę[54].

Ambicją Gabriela było pozostanie na dotychczasowym stanowisku w czwartym gabinecie Merkel, ale nieoczekiwanie aspiracje do niego złożył przegrany w wyborach na kanclerza Martin Schulz. Jak się należało spodziewać, wywołało to gwałtowną reakcję dotychczasowego wicekanclerza po Willy'm Brandtcie najdłużej urzędującego przewodniczącego SPD[55]. Kiedy Schulz zmuszony został do ustąpienia i oddania władzy w SPD w ręce 47-letniej doświadczonej Andrei Nahles również i Gabriel w tej sytuacji w marcu 2018 r. zrezygnował z ubiegania się o funkcje rządowe[56]. 14 marca na stanowisko szefa MSZ powołany został dotychczasowy minister sprawiedliwości i ochrony konsumentów Heiko Maas.

Ministrowi spraw zagranicznych podlega wyjątkowo rozbudowana struktura. Ma on czterech zastępców w randze ministrów stanu, w tym ministra ds. europejskich. Podlega mu ogółem 10 wydziałów, nie licząc szefa protokołu dyplomatycznego i jego wydziału. Ważny Wydział Centralny (*Zentralabteilung*) zajmuje się obsługą administracyjną ministerstwa i sprawuje pieczę na Archiwum Politycznym i biblioteką. Inne wydziały w swojej działalności koncentrują się na zagadnieniach globalnych, ONZ,

---

[52] A. Mazurczyk, *Frank-Walter Steinmeier. Kim jest (prawdopodobnie) przyszły prezydent Niemiec?*, „Polityka", 15.11.2016.

[53] *Gabriel will mehr Geld für Europa ausgeben*, „Franzkfurter Allgemeine Zeitung" 21.03.2017. Por. *Sigmar Gabriel fordert mehr Macht für Europa*, ibidem, 5.12.2017.

[54] L. Greven, *Mehr Verantwortung für die Welt? Nix da!*, „Die Zeit", 5.12.2017.

[55] *Abgang mit Abrechnung. Gabriel kritisiert SPD*, Tagesschau 9.02.2018, https://www.tagesschau.de/inland/gabriel-spd-109.html.

[56] *Ich werde der neuen Bundesregierung nicht mehr angehören*, „Die Welt", 8.03.2018. Por. *Mehrheit für Sigmar Gabriel als Außenminister*, „Der Spiegel", 23.02.2018.

prawach człowieka i pomocy humanitarnej, sprawami gospodarczymi stałego rozwoju, kwestiami prawnymi i z zakresu kultury[57].

W skład obecnej struktury AA wchodzą koordynatorzy i pełnomocnicy ds. współpracy niemiecko-francuskiej (Michael Roth – pełnomocnik), koordynator współpracy niemiecko-polskiej (Dietmar Woidke, pełnomocnik rządu ds. polityki praw człowieka i pomocy humanitarnej (Bärbel Kofler), rozbrojenia i kontroli zbrojeń (Patricia Flor) oraz specjalny pełnomocnik rządu ds. Afganistanu i Pakistanu (Markus Potzel)[58]. Istnieje Sztab Planowania, Sztab Kierowniczy i Centrum reagowania kryzysowego (*Krisereaktionszentrum*) pełniące całodobowy monitoring sytuacji kryzysowych w Europie i świecie. W razie potrzeby, a dotyczy to zwłaszcza przypadków, gdzie zagrożone jest życie i mienie obywateli niemieckich za granicą, powołuje on sztab kryzysowy, nawiązuje kontakty z innymi ministerstwami i służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i instytucjami międzynarodowymi[59].

Z punktu widzenia polityki europejskiej Niemiec i ich interesów w Unii Europejskiej kluczową rolę odgrywają dwa wydziały: Europy i Polityczny 2. Ten pierwszy w dużym stopniu odzwierciedla punkty ciężkości niemieckich zainteresowań i problemów będących w centrum dyskusji brukselskich instytucji.

Wydział E w ramach AA jest odpowiedzialny za planowanie, koordynację i wdrażanie polityki europejskiej w ramach rządu federalnego. Pielęgnuje kontakty z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim. Z drugiej strony jest przekaźnikiem informacji ze strony *Auswärtiges Amt* do Komisji Bundestagu i Komisji Bundesratu ds. Europejskich, tym samym wypełniając konstytucyjne zobowiązania. Służy również tym instytucjom niezbędnymi informacjami na temat aktualnej działalności UE[60].

Wydział Europa promuje rozwój idei europejskiej, działa na rzecz wzmacniania spójności UE poprzez bliskie współdziałanie z instytucjami europejskimi i państwami członkowskimi. Dba o wiarygodność polityki europejskiej Niemiec i skutecznie broni interesów państwa w tej organizacji. We współpracy z Ministerstwem Gospodarki sporządza instrukcje, wytyczne i zalecenia dla Stałego Przedstawicielstwa Niemiec przy UE, które następnie są przedkładane na posiedzeniach Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) i w dalszej kolejności na posiedzeniach Rady UE. Wydział Europa jest także odpowiedzialny za przygotowanie niemieckiej agendy na posiedzenia Rady ds. Ogólnych i spotkania Rady Europejskiej.

Specjalistyczne referaty Wydziału odpowiadają za kwestie polityczne, polityki wspólnotowe i koordynację pracy pełnomocników ds. europejskich różnych ministerstw i instytucji w kraju i za granicą. Inne obszary to sprawy wewnętrzne UE, finansowe, ale także podstawowe kwestie stosunków zewnętrznych UE (rozszerzenie i polityka sąsiedztwa), relacje z Parlamentem Europejskim i personelem UE oraz kontakty bilateralne z poszczególnymi państwami. Pełnomocnicy Wydziału koordynują współpracę wewnątrzeuropejską, wymianę dwustronną i współpracę regionalną, na

[57] *Organisationsplan des Auswärtigen Amts*, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/auswdienst/abteilungen.

[58] *Koordinatoren und Beauftragte*, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/koordinatoren.

[59] *Krisenreaktionszentrum*, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/krisenreaktionszentrum-node.

[60] J. Hartmann, *Das politische System...*, op. cit., s. 269.

przykład w regionie Morza Bałtyckiego i na obszarze Dunaju. Dąży się do ułatwienia współpracy transgranicznej i regionalnej, promowania wymiany gospodarczej i inwestycji. Zachęca do spotkań na poziomie społeczeństwa obywatelskiego oraz do intensyfikacji wymiany młodzieży i studentów[61].

Ze względu na szerokie spektrum zagadnień, którymi zajmują się poszczególne referaty, w 2001 r. utworzono specjalną Grupę Koordynacją ds. UE (*EU-Koordinierungsgruppe*). Jej szef jest przewodniczącym spotkań pełnomocników ds. europejskich poszczególnych ministerstw i na zmianę z przedstawicielstwem Ministerstwa Gospodarki organizuje narady i spotkania z kierownikami wydziałów i referatów ds. europejskich ministerstw federalnych. Grupa Koordynacyjna pełni rolę instytucji „wczesnego ostrzegania". Odpowiednio wcześnie uprzedza rząd federalny o inicjatywach i zamierzeniach Komisji Europejskiej i składa propozycje dostosowania prawa niemieckiego do projektów prawnych proponowanych przez Komisję Europejską. Na bieżąco analizuje proces decyzyjny w instytucjach UE, stanowiska innych państw członkowskich, zwłaszcza w kwestiach żywotnie interesujących rząd niemiecki, czy poszczególne ministerstwa federalne. Jest w bliskim kontakcie ze Stałym Przedstawicielstwem Niemiec przy UE i koordynuje wytyczne, które spływają na biurko jej szefa w Brukseli[62].

Wydział stara się reagować na najbardziej istotne problemy, z którymi konfrontowana jest Unia Europejska. W latach 2002–2005 szczególnie zajmował się kwestią Konstytucji dla Europy, a sam minister Fischer uczestniczył w końcowej fazie obrad Konwentu Europejskiego przygotowującego jej projekt. W 2009 r. utworzono specjalny sztab koordynacyjny pilotujący wdrażanie traktatu lizbońskiego w życie. Proces *brexitu* i następnie wychodzenia Wielkiej Brytanii z UE śledzi również specjalny sztab analityków (*Arbeitsstab Großbritannien*).

Nieco węższe kompetencje w zakresie spraw unijnych ma Wydział Polityczny 2, którego działalność skoncentrowana jest na WPZIB UE, problemach bezpieczeństwa europejskiego i obrony, misjach wojskowych, NATO i OBWE. Monitoruje i analizuje on na bieżąco relacje dwustronne Niemiec z USA, Kanadą, Rosją, krajami Europy Wschodniej, Środkowo-Wschodniej i Południowej, Turcją, państwami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Jest też odpowiedzialny za kontakty z Radą Europy[63].

Zgodnie z jego prerogatywami Wydział planuje, analizuje i koordynuje politykę europejską RFN w UE w zakresie bezpieczeństwa, jest też odpowiedzialny za te kwestie w ramach powiązań transatlantyckich. Jego szczegółowe zadania koncentrują się na:
– udziale w kształtowaniu niemieckiego stanowiska w zakresie WPZiB oraz WPBiO;
– problemach podstawowych polityki zagranicznej i obronnej w ramach UE i NATO, udziale w misjach wojskowych Bundeswehry za granicą;

---

[61] *Die „Abteilung E" ist federführend bei der Konzeption, Gestaltung und Koordinierung der Europapolitik der Bundesregierung*, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/auswdienst/abteilungen/europaabteilung/214972.

[62] M. W. Bauer, Ch. Knill, M. Ziegler, *Wie kann die Koordination deutscher Europapolitik verbessert werden? Folgerungen aus einem Leistungsvergleich institutioneller Arrangements in Deutschland, Finnland und Großbritannien*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2007, H. 4, s. 734–750.

[63] *Politische Abteilung 2*, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/auswdienst/abteilungen/-/214976.

– problemach wielostronnych i bilateralnych polityki bezpieczeństwa w ramach NATO, UE, OBWE;
– polityce niemieckiej w Radzie Europy;
– kwestiach polityki zagranicznej w ramach G-7;
– stosunkach transatlantyckich z USA i Kanadą;
– bilateralnych relacjach z Rosją, Białorusią, Ukrainą, Mołdawią, z państwami Kaukazu Południowego i Azji Centralnej;
– stosunkach bilateralnych z Turcją, Szwajcarią, Lichtensteinem, Islandią i Norwegią;
– relacjach bilateralnych z krajami Bałkanów Zachodnich.

Dyrektor polityczny Wydziału jest jednym z najbliższych doradców ministra spraw zagranicznych w zakresie polityki bezpieczeństwa, służy mu specjalistycznymi analizami dotyczącymi spraw bieżących, jak np. programu nuklearnego Iranu, czy rozwoju konfliktu w Syrii. Dyrektor udziela wskazówek na temat niemieckiego stanowiska ambasadorowi RFN reprezentowanemu w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa w kwestiach związanych z WPZiB. Utrzymuje stałe kontakty ze swoimi odpowiednikami w ministerstwach spraw zagranicznych państw członkowskich UE. W swojej działalności jest wspierany przez dwóch specjalnych pełnomocników jednego dla państw Bałkanów Zachodnich, Turcji i państw EFTA oraz drugiego odpowiedzialnego za kontakty z państwami Europy Wschodniej, Kaukazu i Azji Środkowej.

Ważną rolę koordynującą działania Niemiec w zakresie spraw unijnych posiada usytuowany w Urzędzie Spraw Zagranicznych minister ds. europejskich pełniący zarazem funkcję przewodniczącego Wydziału Sekretarzy Stanu ds. Europejskich (*Staatssekretärsausschuss für Europafragen*). Urząd ten utworzony już 6 lutego 1963 r. analizuje na bieżąco propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej i w przypadku rozbieżności w opiniach ministerstw federalnych, upoważniony jest do podejmowania decyzji. Jego zastępcą jest sekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki odpowiedzialny za sprawy europejskie, członkiem Wydziału jest też stały przedstawiciel Niemiec przy UE. Minister ds. Europejskich bierze udział w cotygodniowych posiedzeniach rządu i posiedzeniach unijnej Rady ds. Ogólnych.

Pierwszym ministrem ds. europejskich w obecnym stuleciu był już wspomniany Hans Martin Bury (10.2002–11.2005). Jego następcą w pierwszym gabinecie Merkel został Günter Gloser z SPD, będący podobnie jak Bury koordynatorem współpracy niemiecko-francuskiej. Po zmianie rządu w 2009 r. kiedy na mocy koalicyjnych umów z FDP kierownictwo w AA objęli liberałowie, nowym ministrem został W. Hoyer. Jak już podkreślono, szybko zorientował się, że jego zwierzchnik minister Westerwelle niewiele ma do powiedzenia na posiedzeniach rządu w sprawach unijnych i z tego powodu popadł z nim w konflikt. Prawdopodobnie to też było przyczyną, że zasugerował swoje odejście i zadeklarował chęć objęcia prestiżowego stanowiska ambasadora RFN w Waszyngtonie. Niewykluczone, że to minister Westerwelle zablokował tę nominację, ostatecznie Hoyer musiał pożegnać się ze służbą dyplomatyczną i w styczniu 2012 r. objął funkcję prezesa Europejskiego Banku Inwestycyjnego[64].

W zaistniałej sytuacji do kolejnych wyborów parlamentarnych krótko funkcję ministra ds. europejskich piastował Michael Georg Link (01.2012–12.2013). Po nim

[64] A. Rinke, *Kanzleramt entreißt Westerwelle Europapolitik*, op. cit.

z kolei stanowisko to na kolejne dwie kadencje objął wysoko notowany w SPD Michael Roth, również koordynator współpracy niemiecko-francuskiej (od 2014). W obszarze jego kompetencji obok spraw unijnych, Europy Wschodniej i Rosji leżą kwestie bezpieczeństwa, kontroli zbrojeń i rozbrojenia oraz relacje z USA, Kanadą, Bliskim i Środkowym Wschodem oraz krajami Maghrebu. Jego osobistą pasją są jednak sprawy związane z prawami podstawowymi i praworządnością w UE. Warto dodać, że jest on szefem sieci socjaldemokratycznych ministrów zasiadających w Radzie ds. Ogólnych[65].

*1.4. Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii (***Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – BMWi***)*

Po utworzeniu RFN w latach 1949–1998 funkcjonowało jako Federalne Ministerstwo Gospodarki (*Bundesministerium für Wirtschaft*). W czasach rządów Schrödera/Fischera dwukrotnie zmieniano jego nazwę i zadania. W latach 1998–2002 istniało jako Ministerstwo Gospodarki i Technologii (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*), a w okresie 2002–2005 pod nazwą Ministerstwo Gospodarki i Pracy (*Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*). Rząd wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD dołączył do niego sprawy związane z nowymi technologiami i w ten sposób w latach 2005–2013 oficjalna nazwa brzmiała Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*). Po kolejnej reorganizacji od grudnia 2013 r. do dnia dzisiejszego resort ten działa pod szyldem Ministerstwo Gospodarki i Energii (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*)[66].

Ministerstwo odpowiada za całokształt działalności gospodarczej państwa niemieckiego, a jego obecne zadania sprowadzają się do stawienia czoła wyzwaniom XXI wieku, które można ująć w hasła: globalizacja, cyfryzacja, zmiany demograficzne, rozwój Europy i transformacja energetyki. Przyczynia się ono do wzrostu, innowacji i zatrudnienia dzięki inwestycjom i środkom wsparcia. Obecnie koncentruje się na inwestycjach w zakresie *Energiewende*, w szczególności na cyfryzacji małych i średnich przedsiębiorstw oraz ulgach w budżetach miejskich[67].

W latach 1998–2002 ministerstwem kierował bezpartyjny, należący do osób zaufanych kanclerza Schrödera, pochodzący z Dolnej Saksonii Werner Müller. Został on wyznaczony na to stanowisko po tym, jak odmówił jego przyjęcia – na znak protestu przeciwko ograniczeniom kompetencji ministerstwa – wcześniej desygnowany Jost Stollmann. W czasach rządów drugiej koalicji socjaldemokratyczno-zielonej ministrem gospodarki i pracy był kontrowersyjny Wolfgang Clement (SPD), były premier rządu krajowego Północnej Nadrenii-Westfalii. Kierował on „superministerstwem",

---

[65] *Progressive European ministers call for a Europe with strong social rights*, 27.04.2017, https://www.pes.eu/oc/en/news-events/news/detail/Progressive-European-ministers-call-for-a-Europe-with-strong-social-rights/. Por. *Michael Roth wird Staatsminister für Europa*, „Frankfurter Rundschau", 16.12.2013.

[66] *Die Geschichte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*, https://www.bmwi.de/Navigation/DE/Ministerium/Geschichte/geschichte.html.

[67] *Aufgaben und Struktur des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*, https://www.bmwi.de/Navigation/DE/Ministerium/Aufgaben-und-Struktur/aufgaben-und-struktur.html.

ponieważ na wniosek kanclerza Schrödera połączono go z resortem pracy. Do legendy przeszły jego codzienne utarczki z ministrem środowiska z Partii Zielonych Jürgenem Trittinem o wyłączanie elektrowni atomowych, czy handel certyfikatami emisyjnymi gazów cieplarnianych. Należał do największych zauszników kanclerza, tzw. Schröderianer i był jednym z najbardziej zagorzałych zwolenników kontrowersyjnego programu *Agenda 2010.*

W pierwszym rządzie Merkel resortem jako minister gospodarki i technologii kierował Michael Glos (11.2005–02.2009), członek CSU wieloletni poseł do Bundestagu i zastępca przewodniczącego frakcji CDU/CSU. Nieudzielający się publicznie, stroniący od kamer i wywiadów, w lutym 2009 r. z dość niejasnych powodów, powołując się na wiek zrezygnował z urzędu. Jego miejsce na osiem miesięcy zajął młody i dynamiczny Karl-Theodor zu Guttenberg. W rządzie z liberałami stanowisko to powierzono Rainerowi Brüderle z FDP, który ministerstwem kierował do maja 2011 r. Zrezygnował po wyborze na szefa frakcji parlamentarnej FDP w Bundestagu, a jego miejsce zajął Philipp Rösler (05.2011–12.2013), po ustąpieniu Westerwelle również wicekanclerz.

Po odnowieniu koalicji CDU/CSU z SPD szefem Ministerstwa Gospodarki i Energii został Sigmar Gabriel. Sprawnie rządził ministerstwem, koncentrując się na eksporcie broni przez RFN, rokowaniach transatlantyckich z USA i Kanadą w ramach TTIP i CETA oraz na odnawialnych źródłach energii. 14 marca 2018 r. w czwartym gabinecie Merkel stanowisko ministra objął wspomniany już wcześniej Peter Altmaier.

Ze względu na rozbudowaną strukturę i liczne zadania, budżet ministerstwa należy do najwyższych w państwie. W 2017 r. został zaakceptowany przez Bundestag na poziomie około 7,735 mld euro (2015 – 7,395 mld; 2016 –7,621 mld)[68].

W jego głównej strukturze znajdują się Wydziały: Centralny (*Zentralabteilung* – Z), Kierowniczy i Planowania (*Leitungs- und Planungsabteilung* – L), Polityki Europejskiej (*Europapolitik* – E), Polityki Gospodarczej (*Wirtschaftspolitik* – I), Polityki Energetycznej (*Energiepolitik* – II i III), Polityki Przemysłowej (*Industriepolitik* – IV), Gospodarki Zagranicznej (*Außenwirtschaftspolitik* – V), Polityki Digitalizacji i Innowacji (*Digital- und Innovationspolitik* – VI), Małej i Średniej Przedsiębiorczości (*Mittelstandspolitik* – VII)[69].

Po podpisaniu traktatów rzymskich i powstaniu EWG, Ministerstwo Gospodarki odgrywało główną rolę w kształtowaniu polityki europejskiej RFN. Ze względu na koncentrację Wspólnoty na sprawach gospodarczych, siłą rzeczy, to w tym ministerstwie podejmowano najważniejsze decyzje dotyczące kluczowych zagadnień związanych ze Wspólnym Rynkiem. Podpisanie Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht w 1992 r. i poszerzenie integracji o Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz współpracę policyjną i sądową inaczej rozkładało akcenty w przyszłej działalności UE i głównym zadaniem ministerstwa stał się aktywny udział w budowie Jednolitego Rynku Wewnętrznego i Unii Gospodarczo-Walutowej. Do 1998 r. za czasów rządów CDU/CSU-FDP nie poszły za tym żadne zmiany w funkcjonowaniu ministerstwa. Potrzebę reformy widział kanclerz Schröder, ponieważ w styczniu 1999 r. zbliżał się termin wprowadzania programu euro w życie (III etap UGW), ale natrafił na opór

[68] *Haushalt 2017. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, https://www.bmwi.de/Navigation/DE/Ministerium/Haushalt/haushalt.html.

[69] *Aufgaben und Struktur*, op. cit.

świeżo mianowanego ministra finansów Oskara Lafontaine'a. Były wieloletni premier kraju Saary argumentując, że kwestia wspólnej waluty leży przede wszystkim w kompetencjach Ministerstwa Finansów, skutecznie pozbawił Ministerstwo Gospodarki dotychczasowych uprawnień. Równocześnie to Urząd Spraw Zagranicznych otrzymał prawo koordynowania polityki europejskiej Niemiec w zakresie WPZiB oraz w obszarze sprawiedliwości i polityki wewnętrznej UE[70].

Funkcję koordynacyjną europejskiej polityki Niemiec Ministerstwo Gospodarki otrzymało z powrotem w 2006 r. po utworzeniu pierwszego gabinetu Merkel. Wynikało to jednak z wewnątrzkoalicyjnych parytetów. Dwa niezwykle ważne resorty spraw zagranicznych (F.-W. Steinmier) i finansów (P. Steinbrück) przypadły w udziale SPD, a Ministerstwo Gospodarki M. Glosowi (CSU). Chcąc zapewnić stan pewnej równowagi, przywrócono Ministerstwu Gospodarki rolę współkoordynatora niemieckiej *Europapolitik* i tak stan rzeczy utrzymał się również po przyjęciu traktatu z Lizbony.

Ministerstwo Gospodarki na swojej stronie internetowej uważa się za „ministerstwo Europy", które kształtuje i koordynuje politykę europejską rządu w ścisłym współdziałaniu z *Auswärtiges Amt.* Jego główne zadania sprowadza się do pilnowania, aby rząd niemiecki we wszystkich instytucjach Unii Europejskiej mówił jednym głosem. Dba o to, aby odpowiednio wcześniej Bundestag i Bundesrat otrzymywały pełną informację o bieżących sprawach unijnych. W porozumieniu z AA przekazuje polityczne instrukcje i wytyczne Stałemu Przedstawicielstwu Niemiec przy UE. Ze względu na konieczność podejmowania decyzji w różnych kwestiach europejskich w odpowiednim czasie, ministerstwo pilnuje terminów i stara się zapobiegać konfliktom w procesie decyzyjnym, aby Niemcy mogły skutecznie reprezentować swoje interesy w instytucjach unijnych. Poza tym ministerstwo funkcjonuje jako centrum kompetencyjne rządu w zakresie prawa europejskiego. Spełnia funkcję doradczą, występuje w procesach przed Trybunałem Sprawiedliwości UE i merytorycznie opracowuje skargi złożone w Trybunale przeciwko RFN, dotyczące naruszenia unijnego prawa. Stara się dbać o prawidłowe funkcjonowanie Unii Gospodarczo-Walutowej, Jednolitego Rynku Wewnętrznego i polityki strukturalnej UE[71].

*1.5. Federalne Ministerstwo Finansów (***Bundesministerium der Finanzen – BMF***)*

Obecne Ministerstwo Finansów Republiki Federalnej Niemiec mieści się w Berlinie w byłym budynku Ministerstwa Lotnictwa Rzeszy i Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech. Jego początki sięgają 1880 r., kiedy to w cesarstwie niemieckim utworzony został Urząd Skarbu Rzeszy. Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. pozostaje ono jednym z największych pracodawców w strukturach rządowych. W ministerstwie zatrudnienie znajduje 1970 urzędników, z czego jeszcze 450 pracuje w drugiej siedzibie BMF w Bonn[72]. Podporządkowane ministerstwu dodatkowo są Federal-

[70] T. Beichelt, *Bundesregierung: Entscheidungsprozesse und europapolitische Koordinierung*, w: K. Böttger, M. Jopp, *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2016, s. 95.

[71] *Deutsche Europapolitik*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, https://www.bmwi.de/Redaktion/ DE/Artikel/Europa/gestaltung-der-deutschen-europapolitik.html.

[72] *Bundesministerium der Finanzen (BMF)*, https://www.politik-kommunikation.de/ministerien/bundesministerium-der-finanzen-bmf.

ny Centralny Urząd Podatkowy, Federalny Urząd ds. Usług Centralnych i Otwartych Spraw Majątkowych i Federalny Urząd Wyrównawczy.

Podstawowym zadaniem federalnego ministra finansów jest organizacja i prowadzenie polityki fiskalnej i podstawowe ukierunkowanie polityki gospodarczej rządu. Federalny minister finansów koordynuje propozycje budżetowe poszczególnych ministerstw, a tym samym przygotowuje roczny budżet federalny. Ma prawo sprzeciwić się wszystkim decyzjom rządu dotyczącym polityki finansowej. Ponadto Federalny Minister Finansów jest również odpowiedzialny za niemieckie znaczki pocztowe, regulacje prawne i federalne aktywa.

W latach 1998–2005 Ministerstwo Finansów należało do jednego z najważniejszych organów państwa koordynujących politykę europejską. Odpowiadało za budowę i wprowadzenie newralgicznego w Unii Gospodarczej i Walutowej programu euro, sprawy podatkowe i budżetowe. To minister finansów uczestniczył w posiedzeniach jednej z najważniejszych konfiguracji Rady Unii Europejskiej – Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN), a usytuowany w Ministerstwie *Europaabteilung* posiadał szerokie kompetencje. Za jego pośrednictwem przekazywano oficjalne dokumenty i informacje dla wszystkich ministerstw, które za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa Niemiec przy UE spływały z Sekretariatu Generalnego Rady UE. W 2006 r. sytuacja powróciła do stanu wyjściowego i w hierarchii ważności w procesie koordynacji niemieckiej *Europapolitik* znowu na czoło wysunęło się Ministerstwo Gospodarki.

W strukturze Ministerstwa znajduje się 8 departamentów (I–VIII) zajmujących się najogólniej mówiąc podatkami, relacjami finansowymi z krajami związkowymi i gminami, regulacjami rynkowymi i prywatyzacją. Trzy departamenty (E, Z, L) mają inny charakter. Departament Z i L zajmują się sprawami wewnętrznymi ministerstwa (personel, organizacja pracy MF, planowanie i strategia komunikacji). Trzeci, uchodzący za jeden z newralgicznych, Departament (E) Europa zajmuje się sprawami finansowymi w relacjach RFN–UE. Koordynuje pracę innych ministerstw w zakresie spraw europejskich, z wyjątkiem Ministerstwa Obrony i Urzędu Spraw Zagranicznych. Jego trzon stanowi referat: Problemy podstawowe polityki europejskiej, Instytucje i procedury (*Grundsatzfragen der Europapolitik, Institutionen und Verfahren*)[73]. W nowym rządzie utworzonym na początku marca 2018 r. w ramach „wielkiej koalicji" CDU/CSU-SPD stanowisko szefa tego Departamentu objął wieloletni przywódca młodzieżówki SPD (*Jusos*), ekonomista i współwydawca pisma naukowego „Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft" Thomas Westphal[74].

Ministerstwo Finansów jest odpowiedzialne za koordynację europejskiej polityki gospodarczej i monetarnej, uczestniczy w przygotowaniu i kontroli budżetu Unii Europejskiej. W zakres jego właściwości wchodzą ponadto unijne podatki i usługi finansowe. Minister finansów uczestniczy w jednej z konfiguracji Rady Unii Europejskiej – ECOFIN, na której – zazwyczaj comiesięcznych – posiedzeniach podejmowane są ustalenia dotyczące m.in. wspólnej waluty i jednolitego rynku europejskiego.

Obiektem stałego monitoringu i różnego rodzaju analiz ze strony Ministerstwa Finansów jest strefa euro i obecność wspólnej europejskiej waluty na rynkach świato-

[73] J. Hartmann, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext: eine Einführung*, Berlin 2004, s. 269.

[74] Abteilungen, http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Abteilungen/abteilungen.html.

wych. Ministerstwo w swoich publikacjach nie kryje korzyści, które odnosi niemiecka gospodarka i eksport z powodu wprowadzenia programu euro. W interesie RFN leży stabilna i wolna od napięć unia walutowo-gospodarcza, gdyż to wpływa na pozycję Unii Europejskiej i tym samym Niemiec w światowych rankingach gospodarczych[75].

Kryzys strefy euro spowodował, że po 2013 r. UE zaczęła przygotowywać się do wprowadzenia pakietu reform, które mogłyby zapobiec powtórzeniu się sytuacji z poprzednich lat. W opinii Ministerstwa Finansów Niemiec w końcu drugiej dekady XXI w. działania te powinny być skoncentrowane w kilku najważniejszych obszarach:

– zreformowanie Paktu Stabilności i Wzrostu, wprowadzenie surowszych przepisów dotyczących redukcji długów i zapobieganiu nowemu zadłużaniu;
– koordynacja polityki budżetowej i gospodarczej w ramach UE za pomocą tzw. europejskiego cyklu planowania i raportowania (semestralnie), co może być przydatne dla wykrywania i skorygowania zaistniałych nieprawidłowości;
– Unia Bankowa zapewnić ma stabilność unijnego systemu finansowego, którego monitorowanie na bieżąco uniemożliwi powstanie kryzysowych sytuacji;
– ostrzejsza regulacja sektora finansowego (w tym nowych wymogów kapitałowych dla banków, zmniejszenie ilości spekulacyjnych produktów finansowych) i wprowadzenie nowych przepisów dotyczących restrukturyzacji banków), co ustabilizuje sytuację na rynku finansowym;
– powołanie do życia w 2013 r. Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM) otworzyło drogę do wsparcia stabilności państw członkowskich strefy euro i uchronienia ich przed poważnymi problemami finansowymi, jeśli to niezbędne do ochrony stabilności finansowej unii monetarnej. Pomoc ta będzie przyznawana na ściśle określonych warunkach[76].

W rządzie federalnym Ministerstwo Finansów jest odpowiedzialne za niemieckie stanowisko w sprawie budżetu UE, instytucjonalne współdziałanie podmiotów w procedurze budżetowej i finansowanie UE. Odpowiednie ministerstwa są zaangażowane w proces projektowania budżetu, zwłaszcza dotyczy to współpracy z Urzędem Spraw Zagranicznych w kwestiach średniookresowego planowania wydatków UE. W 2017 r. Niemcy w formie składki wpłaciły do unijnego budżetu 26,14 mld euro.

Według własnych zapewnień, BMF zawsze opowiadało się za sprawiedliwym podziałem obciążeń finansowych w ramach UE. Ze względu na wielkość i wyniki gospodarcze Niemcy wpłacają największy wkład do budżetu UE. Około 20% wydatków gospodarstw domowych w UE jest finansowane przez niemieckiego podatnika. Ale Niemcy są również dużym odbiorcą usług w UE. Regiony, które muszą efektywnie nadrabiać zaległości ekonomiczne, jak na przykład wschodnie kraje związkowe, czerpią z tego szczególną korzyść. Wskazuje się, że najlepsze niemieckie badania są również finansowane z funduszy UE. Ponadto Niemcy odnoszą znaczne korzyści z zalet rynku wewnętrznego. Ze względu na wielkość swojego wkładu finansowego do budżetu UE Ministerstwu Finansów zależy na efektywnym wykorzystaniu przekazywanych środków. W tym celu blisko współpracuje z instytucjami kontrolnymi UE: Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, Komisją Europejską, Europejskim Urzę-

[75] *Die europapolitische Rolle des Bundesministeriums der Fina zen*, http://www.Bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Europapolitische_Rolle_des_BMF/2011-05-25-Europa-Rubrikenteaser1.html.

[76] Ibidem.

dem Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz organami kontrolnymi krajów związkowych federacji[77].

Ministrami finansów Niemiec w XXI w. byli z ramienia SPD Hans Eichel (1999–2005), autor reformy podatkowej z 2000 r. i orędownik Schrödera we wprowadzaniu programu oszczędnościowego *Agenda 2010*, mającego naprawić finanse publiczne i Peer Steinbrück (2005–2009). Ten drugi ze względu na swoje bezsprzeczne kompetencje był szanowany w kręgach bankowych i finansowych, niektórzy podejrzliwi socjaldemokraci uważali, że bliżej mu do FDP i lewego skrzydła CDU, aniżeli do rodzimej partii. Na stanowisku ministra finansów notowania Steinbrücka stopniowo wzrastały, choć musiał on dokonywać prawdziwego szpagatu pomiędzy socjalnymi oczekiwaniami własnych wyborców i twardymi realiami gospodarczymi, w których przyszło mu działać. Jego godzina wybiła w 2008 r., kiedy do Europy z USA dotarł światowy kryzys gospodarczy i spowodował wstrząs w strefie euro UE. To dzięki Merkel i znakomicie z nią współpracującemu Steinbrückowi udało się Niemcy przeprowadzić suchą nogą przez kryzys i co więcej – narzucić swoje rozwiązania całej Unii Europejskiej w kwestii ratowania strefy euro[78].

W kolejnych dwóch gabinetach Merkel (2009–2017) stanowisko ministra finansów piastował Wolfgang Schäuble (CDU), jedna z najważniejszych postaci na niemieckiej scenie politycznej. Za czasów H. Kohla był szefem Urzędu Kanclerza Federalnego (1984–1989) i ministrem spraw wewnętrznych (1989–1991), a w pierwszym rządzie Merkel ministrem spraw wewnętrznych (2005–2009). Po wyborach parlamentarnych jesienią 2017 r. został przewodniczącym Bundestagu, a jego funkcję objął socjaldemokrata, były minister pracy i spraw społecznych (2007–2009), burmistrz Hamburga, Olof Scholz, który jednocześnie sprawuje funkcję wicekanclerza.

Z wywiadu udzielonego gazecie „Süddeutsche Zeitung" po objęciu urzędu można wywnioskować, że Scholz prowadzić będzie z ramienia BMF Niemiec aktywną politykę europejską i Europa pozostanie dla Niemiec „centralnym punktem odniesienia". Wysoko oceniał on koncepcje reformy UE francuskiego prezydenta E. Macrona i obiecał niemieckie aktywne współuczestnictwo w tych projektach. Za priorytety w swojej działalności uznał działania na rzecz tworzenia unii bankowej, planowania przyszłego budżetu unijnego i wzrost gospodarczy w całej Europie. Uważał za celowe, by po *brexicie* uzupełnić budżet UE nowymi wyższymi składkami państw członkowskich, aby zachować dotychczasową płynność finansową, zwłaszcza w obszarze wydatków[79].

Federalne Ministerstwo Finansów przykłada dużą wagę do edukacji obywatelskiej w obszarze wiedzy o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zwłaszcza w zakresie spraw finansowych. Każdego roku pod jego patronatem odbywają się konferencje, seminaria, spotkania dyskusyjne i internetowe konkursy z nagrodami. W 2016 r. zorganizowano 100 takich spotkań we wszystkich krajach federacji, w 2017 r. – 60[80].

---

[77] Ibidem.

[78] Szerzej: B. Koszel, *Niemcy wobec kryzysu finansowego państw strefy euro Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2011, nr 5. Por. E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013.

[79] *Scholz:Deutschland muss nach dem Brexit mehr zahlen*, „Süddeutsche Zeitung", 17.03.2018.

[80] *Euro-Infotour 2016, Euro-Infotour 2017*, http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Europa-Dialog/Euro-Infotour-2017/Euro-Infotour-2017.html.

*1.6. Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów (***Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz – BJfV***)***

Powstanie powojennego Ministerstwa Sprawiedliwości RFN wywodzącego się z dawnego Ministerstwa Sprawiedliwości Rzeszy datuje się na 20 września 1949 r., kiedy to powołany został pierwszy minister tego resortu Thomas Dehler z FDP. Po przeprowadzce z Bonn do Berlina jesienią 1999 r. jego struktura nie zmieniała się przez wiele lat. Dopiero w okresie rządów tzw. trzeciego gabinetu Merkel w 2013 r. dokonano reorganizacji ministerstwa i przemianowano go na Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów, tym samym zawężając zakres pracy i obowiązków dotychczasowego Federalnego Ministerstwa Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów (*Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*).

W federacyjnej strukturze państwa niemieckiego prerogatywy wchodzące w zakres wymiaru sprawiedliwości spoczywają w ręku ministerstw państw związkowych. Głównym zadaniem ministerstwa federalnego jest ochrona i rozwój Niemiec jako państwa prawa. W największym skrócie mówiąc, jest ono odpowiedzialne za całokształt niemieckiego prawodawstwa cywilnego, karnego, gospodarczego i handlowego oraz dotyczącego spółek. Zajmuje się przygotowaniem i opracowywaniem aktów prawnych, pełni również funkcję doradczą w tym zakresie dla innych ministerstw. Ściśle współpracuje z Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym w Karlsruhe[81].

Główna praca ministerstwa koncentruje się w siedmiu wydziałach (Administracji Prawnej, Opieki Prawnej, Prawa Cywilnego, Prawa Karnego, Prawa Handlowego i Gospodarczego, Prawa konstytucyjnego i administracyjnego – Prawa międzynarodowego i europejskiego, Polityki Konsumenckiej) podzielonych na podwydziały i referaty. Szefowie wydziałów są z nadania politycznego w randze dyrektora ministerialnego. Na 766 zatrudnionych w 2018 r. urzędników, 296 to dyplomowani prawnicy[82].

W tej strukturze jest miejsce na ważny Sztab Koordynowania Polityki Sprawiedliwości UE i Międzynarodowej Współpracy Prawnej (*Stab zur Koordinierung der EU-Justizpolitik und der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit*). Rosnąca rola prawa europejskiego i jego zwiększająca się implementacja do prawa federalnego wymaga stałej kontroli i odpowiedniego przygotowania, aby nowe ustawodawstwo UE nie zagrażało interesom Niemiec. Również ze względu na międzynarodową współzależność, niepokoje polityczne i rosnącą konkurencję między systemami prawnymi różnych państw, inny wymiar zyskuje międzynarodowa polityka wymiaru sprawiedliwości również poza UE. Personel Sztabu służy radą kierownictwu resortu i podlega bezpośrednio Sekretarzowi Stanu obecnie Christinie Wirtz.

Główne zadania referatów Sztabu w zakresie spraw europejskich to:

1. Koordynacja współpracy w Unii Europejskiej w zakresie uprawnień BMJV

Najważniejsze miejsce zajmuje przygotowanie obrad i uczestnictwo w posiedzeniach unijnej Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW) z udziałem ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości państw członkowskich. Referat

[81] *Aufgaben und Organisation*, Bundesministerium der Juzstiz un Verbraucherschutz, http://www.bmjv.de/DE/Ministerium/AufgabenOrganisation/AufgabenOrganisation_node.html.

[82] *Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter*, ibidem, http://www.bmjv.de/DE/Ministerium/AufgabenOrganisation/AufgabenOrganisation_node.html.

współpracuje blisko z Referatem Prawnym Stałego Przedstawicielstwa Niemiec przy UE. Stamtąd pozyskuje on informacje ustne i pisemne dotyczące polityki UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, które to następnie są przekazywane odpowiednim służbom Bundestagu. Ze względu na fakt, że nie wszystkie sprawy poruszane są na posiedzeniach Rady, organizowane są regularne spotkania przedstawicieli z reprezentantami państw członkowskich UE i ważnych unijnych instytucji. Szczególną wagę przywiązuje się do kontaktów z Francją, pielęgnowanych przez specjalnych urzędników łącznikowych usytuowanych w obu ministerstwach.

2. Kwestie polityczne i planowanie strategiczne na poziomie europejskim

Aktywna współpraca europejska w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości służyć ma w pierwszej kolejności obywatelom UE, konsumentom i przedsiębiorstwom. Obejmuje to zwłaszcza „klasyczne" obszary sprawiedliwości, takie jak prawo cywilne i karne, ochronę konsumentów i prawo handlowe, ale także rozwój Unii Gospodarczej i Walutowej oraz nowe instytucje UE. W interesie BMJV leży ścisła współpraca ze wszystkimi instytucjami europejskimi, przede wszystkim z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską.

3. Międzynarodowa współpraca prawna: Protokół

Umiejscowiony w Sztabie referat o nazwie INT-KOR jest odpowiedzialny za „zagraniczną" politykę sprawiedliwości Niemiec. Wcześniej silnie angażowały się one w proces transformacji prawnej państw Europy Wschodniej i Środkowo-Wschodniej aspirujących do członkostwa w UE, obecnie proponują i promują swoje rozwiązania prawne, które mogą być użyteczne dla Rosji, innych państw kandydujących do członkostwa w UE, czy krajów Partnerstwa Wschodniego[83].

Szefami resortu w latach 1998–2002 była Herta Däubler-Gmelin (SPD), a w drugim rządzie Schrödera/Fischera socjaldemokratka Brigitte Zypries, która pozostała na tym stanowisku również w pierwszym gabinecie Merkel. W latach 2009–2013 z ramienia FDP funkcję kierownika resortu objęła Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, następnie już jako Federalny Minister Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów Heiko Maas z SPD (2013–2018. W czwartym gabinecie Merkel funkcje te pełni doświadczona prawniczka Katarina Barley, która wcześniej jako minister federalny zajmowała się sprawami społecznymi.

*1.7. Federalne Ministerstwo Obrony (***Bundesministerium der Verteidigung – BMVg***)*

W warunkach zimnej wojny, po 1946 r. alianci zachodni stopniowo zezwalali na odbudowę potencjału wojskowego RFN. Na mocy układów paryskich z 1954 r. Republice Federalnej wyrażono zgodę na remilitaryzację i oficjalne powołanie do życia własnej siły zbrojnej (Bundeswehry). 7 czerwca 1955 r. powstało Federalne Ministerstwo „dla" Obrony i swoją obecną nazwę – Federalne Ministerstwo Obrony otrzymało

[83] *Europa und die internationale Zusammenarbeit*, http://www.bmjv.de/DE/Ministerium/Abteilungen/EUInternationaleZusammenarbeit/EUInternationaleZusammenarbeit_node.html.

dopiero 31 grudnia 1961 r. Formalnie jego główną siedzibą jest kompleks Hardthöhe w Bonn, a drugą Bendlerblock w Berlinie i ta druga jednostka organizacyjna ministerstwa posiada obecnie największe znaczenie[84].

W ramach rządu federalnego BMVg jest wyspecjalizowanym ministerstwem obrony narodowej sprawującym nadzór nad całością spraw związanych z działalnością Bundeswehry. Funkcjonuje jako najwyższy organ dowodzenia wojskowego w państwie i kieruje całą administracją Bundeswehry i poszczególnych rodzajów sił zbrojnych.

Gremium kierownicze ministerstwa obejmuje ministra federalnego, dwóch parlamentarnych sekretarzy stanu, dwóch urzędujących sekretarzy stanu i inspektora generalnego Bundeswehry, który jest najwyższym rangą dowódcą sił zbrojnych. Samemu ministrowi bezpośrednio polega Sztab Prasowy i Informacyjny, Organizacji i Audytu, Sztab Kierowniczy i Wydział Polityczny. Sztab Kierowniczy organizuje codzienną pracę ministra, koordynuje też współpracę z rządem i parlamentem[85].

Ministerstwo zatrudnia ok. 2 tys. pracowników i współpracowników. Podobnie jak w innych ministerstwach w skład jego struktury wchodzą wydziały i referaty. Dziesięć wydziałów zajmuje się m.in. polityką, rozbrojeniem, planowaniem, prawem i sprawami osobowymi. Jeden z najważniejszych, Wydział Polityczny opracowuje i koordynuje politykę bezpieczeństwa, obrony i kontroli zbrojeń, za którą odpowiada Federalne Ministerstwo Obrony (BMVg), oraz opracowuje strategiczne wytyczne dotyczące jej realizacji. W 2017 r. budżet ministerstwa wyniósł 37 mld euro.

Ministrem obrony RFN w latach 1998–2002 był Rudolf Scharping, były przywódca SPD i niefortunny kandydat na kanclerza z ramienia tej partii w 1994 r. W drugiej koalicji socjaldemokratyczno-zielonej został on zastąpiony przez mającego problemy zdrowotne Petera Strucka (SPD). W wyniku uzgodnień w ramach wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD kanclerz Merkel na stanowisko ministra obrony desygnowała byłego członka rządu krajowego Hesji Franza Josefa Junga (2005–2009). Po nim na krótko stanowisko to objął Karl-Theodor zu Guttenberg (2009–2011), uwikłany w plagiat pracy doktorskiej i pomimo niewątpliwych zdolności organizacyjnych, zmuszony do ustąpienia. Z konieczności przejął to stanowisko były szef Urzędu Kanclerskiego i minister spraw wewnętrznych Thomas de Maizière (2011–2013), który wprowadził zapoczątkowaną przez Guttenberga reformę Bundeswehry. Ostatnim szefem resortu, sprawującym swoją funkcję od 2013 r. i wybraną ponownie w 2018 r. została kontrowersyjna w odbiorze medialnym przyjaciółka kanclerz Merkel, lekarka z zawodu, matkująca licznej rodzinie Ursula von der Leyen.

Ministerstwo Obrony jest jednym z najważniejszych organów państwa niemieckiego mającym wpływ na kształtowanie się i formułowanie zadań dla Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Rola BMVg jednak podlegała ewolucji na przestrzeni lat i odpowiadała pryncypiom ideowym i politycznym rządów zachodnioniemieckich i następnie ogólnoniemieckich po zjednoczeniu w 1990 r. Ze względu na tragiczne

[84] S. Mann, *Das Bundesministerium der Verteidigung*, Bonn 1971; B. Koszel, *Wpływ zimnej wojny na procesy integracyjne w Europie po II wojnie światowej*, w: B. Koszel, S. Wojciechowski (red.), *Zimna wojna (1946–1989) i jej konsekwencje dla ładu międzynarodowego*, Poznań 2007, s. 127–156.

[85] *Abteilungen und Dienststellen*, https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation.

doświadczenia z okresu II wojny światowej społeczeństwo zachodnioniemieckie już w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia budowało „społeczeństwo cywilne", (*Zivilmacht*)[86].

W latach dziewięćdziesiątych, po zjednoczeniu Niemiec obowiązująca stała się „kultura wstrzemięźliwości" (*Zurückhaltungskultur*), na co wpływ miała działalność w Bundestagu pacyfistycznych ugrupowań – postkomunistycznej Partii Demokratycznego Socjalizmu (PDS), Zielonych i części lewego skrzydła SPD. Pomimo unijnych traktatów z Maastricht i Amsterdamu rozwijających założenia i realizację WPZiB, zgodnie z dyrektywami rządu, Ministerstwo Obrony raczej hamowało aniżeli było aktywne w budowie zdolności wojskowych Unii Europejskiej.

Po konflikcie w Kosowie, u progu XXI w., zgodnie z oczekiwaniami sojuszników, zaistniała potrzeba zmian w stosunku Niemiec do realizacji tzw. II filara traktatu z Maastricht i tym samym reorganizacji działalności Ministerstwa Obrony. Wynikało to z faktu:

- przyjęcia na szczytach Rady Europejskiej w Kolonii (czerwiec 1999) koncepcji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO);
- zapoczątkowaniu na szczycie Rady Europejskiej w Helsinkach (grudzień 1999) procesu ustanawiania instytucjonalnej obudowy EPBiO oraz jej komponentu wojskowego, a także sformułowania Europejskiego Celu Operacyjnego (*European Headline Goal – EHG*). W ogólnych założeniach sprowadzało się do zobowiązania do zbudowania europejskich sił szybkiego reagowania do końca 2003 r.;
- zamachów terrorystycznych na USA (2001);
- operacji sojuszniczej w Afganistanie (październik 2001);
- utworzenie Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej, Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej działającego w ramach EPBiO (2001);
- powstania Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa UE (2003);
- inwazji na Irak (kwiecień 2003), w której Niemcy nie wzięły udziału;
- przyjęcie przez Radę Europejską Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (2003)[87].

Próby uporządkowania niemieckiej polityki bezpieczeństwa w jej otoczeniu międzynarodowym, podjął się dokument Federalnego Ministerstwa Obrony z października 2006 r., pod nazwą *Biała Księga dotycząca polityki bezpieczeństwa RFN i przyszłości Bundeswehry*. Podkreślono w nim, że filarem bezpieczeństwa RFN i jej politycznej stabilności, są Unia Europejska i Sojusz Północnoatlantycki, gdzie dla obu tych organizacji Republika Federalna jest „niezawodnym partnerem". Zdefiniowane zostały wyzwania i zagrożenia dla szeroko pojętego bezpieczeństwa RFN, do których zaliczono globalizację, terroryzm, proliferację broni masowego rażenia i zbrojenia, konflikty regionalne, nielegalny handel bronią, niestabilne państwa, zapewnienie bezpiecznych dróg transportu surowców i komunikacji, bezpieczeństwo energetyczne, migracje, epidemie i pandemie. Wyraźnie określone zostały niemiec-

[86] H. W. Maull, *Deutschland als Zivilmacht*, w: S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf (red.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, s. 73–84.

[87] Por. M. Woronowicz, *Polityka obronna Republiki Federalnej Niemiec*, PISM, 11.08.2003, https://www.pism.pl/index/?id=7143d7fbadfa4693b9eec507d9d37443; Ch. Pin Czang, *ESVP – Kernanliegen der Bundesrepublik Deutschland?: die deutschen Präferenzen, Positionen und Politiken unter der rot-grünen Bundesregierung in der GASP/ESVP der Europäischen Union*, Bern 2007.

kie interesy, sprowadzające się do ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa, praworządności, wolności, demokracji i dobrobytu obywatelom RFN, ochrona suwerenności i nietykalności terytorium RFN, zapobieganie lub przeciwdziałanie kryzysom związanym z konfliktami regionalnymi istotnymi z punktu widzenia bezpieczeństwa RFN, przeciwdziałanie globalnym zagrożeniom, wspieranie praw człowieka na świecie, wzmacnianie organizacji międzynarodowych, wspieranie handlu międzynarodowego. Zdefiniowane zostały w nim także zadania Bundeswehry, które sprowadzały się do zapobiegania i przeciwdziałania międzynarodowym konfliktom, zwalczania terroryzmu, wspierania sojuszników, ochrony RFN i niemieckich obywateli, uczestnictwa w akcjach ratunkowych i humanitarnych oraz w operacjach pomocniczych w kraju. Punktem odniesienia dla tych działań, miała być Unia Europejska, której EPBiO uległa wzmocnieniu, po przyjęciu Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa i ustanowieniu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa[88].

Przychylne niemieckie stanowisko dla instytucjonalnej rozbudowy WPZiB oraz EPBiO nie oznaczało zerwania z tradycyjną „kulturą wstrzemięźliwości" i zwiększenia udziału RFN w militarnym angażowaniu się za granicą, w rejonach konfliktów. To ostatnim akordem koalicji SPD-Zieloni było przyjęcie 18 marca 2005 r. przez Bundestag „Ustawy o udziale parlamentu w decyzjach o wysyłce uzbrojonych oddziałów za granicę", która jeszcze bardziej wiązała ekspedycję wojsk niemieckich za granicę z wolą parlamentu. To wówczas do Bundeswehry przylgnęła mało chlubna nazwa „armia parlamentarna"[89].

W 2009 r. Ministerstwo Obrony i przede wszystkim misje zagraniczne Bundeswehry stały się po raz kolejny przedmiotem ogólnonarodowej debaty o celowości zaangażowania niemieckich sił zbrojnych za granicą. Sprowokowane to zostało zbombardowaniem talibskich cystern z paliwem przez oddziały niemieckie w Afganistanie odpowiedzialne za odbudowę tamtejszej infrastruktury. Pociągnęło to za sobą śmierć kilku talibów i ok. 100 cywili. BMVg znalazło się na celowniku mediów i pod pręgierzem opinii publicznej. Do ustąpienia zmuszony został minister pracy F.-J. Jung, który we wcześniejszym rządzie Merkel był ministrem obrony. Powołano parlamentarną komisję śledczą i w wyniku jej działalności odwołani zostali inspektor generalny Bundeswehry generał Wolfgang Schneiderhan i wiceminister (sekretarz stanu) w BMVG Peter Wichert. Po niefortunnej wypowiedzi o konieczności obrony Hindukuszu przez Niemcy w celu obrony ich interesów gospodarczych, ze swojego stanowiska zrezygnował 31 maja 2009 r. nawet prezydent Horst Köhler. Media i komentatorzy byli zgodni, że obrona niemieckich interesów gospodarczych przez Bundeswehrę poza granicami kraju łamie podstawy Ustawy Zasadniczej RFN[90].

---

[88] *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, Oktober 2006; por. J. Gotkowska, *W połowie drogi do pełnoletności – niemiecka polityka bezpieczeństwa. Między presją sojuszników i ambicjami politycznymi a brakiem strategii i sceptycyzmem społeczeństwa*, „Biuletyn Niemiecki" 2010, nr 4.

[89] *Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland*, Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/parlamentsbeteiligung.

[90] *Udział Bundeswehry w misjach zagranicznych; Niemcy w szoku. Prezydent Köhler obraził się i ustąpił ze stanowiska*, „Gazeta Wyborcza", 31.05.2009.

Dyskusja wywołana wokół definiowania roli Bundeswehry w świecie i miejsca w realizacji polityki zagranicznej państwa przybrała na sile po kolejnych wyborach parlamentarnych w 2009 r., które zaowocowały powrotem do koalicyjnego rządu CDU/CSU-FDP z kanclerz Merkel na czele. Miała ona świadomość pogorszenia się sytuacji w siłach zbrojnych i trudnej atmosfery w Ministerstwie Obrony. Od 1998 r. pacyfistyczna Partia Zielonych, wspólnie z postkomunistyczną PDS (od 2007 Die Linke) skutecznie blokowały niezbędne reformy i hamowały wydatki na zbrojenia. Jeżeli w 2003 r. brytyjski podatnik na obronę wydawał przeciętnie 722 dol., Francuz 765 dol., to Niemiec tylko 426 dol. Budżetowe wydatki na Bundeswehrę zostały zamrożone na poziomie około 1,5% PKB, czyli nieco ponad 24 mld euro rocznie. Wielka Brytania i Francja wydawały o 16 mld euro więcej. Wydatki na wojsko za czasów pierwszego rządu A. Merkel zwiększyły się nieznacznie: z 24,1 mld euro w 2005 r. do 26,2 mld euro w 2007 r.[91]

W zaistniałej sytuacji, umowa koalicyjna z 24 października 2009 r. zobowiązywała ministra obrony do powołania komisji, która do końca 2010 r. miała opracować propozycje głównych punktów nowej struktury organizacyjnej Bundeswehry. Zgodnie z tymi ustaleniami, BMVg pracowało nad różnymi wariantami reformy Bundeswehry od czerwca 2010 r., kiedy to rząd przedstawił plan cięć budżetowych na najbliższe cztery lata i zobowiązał resort do znalezienia oszczędności w wysokości 8,3 mld euro. Względy ekonomiczne wymusiły na ministerstwie poważne kroki zmierzające do restrukturyzacji armii i przywrócenia jej atrakcyjności jako formacji i miejsca pracy[92].

Aby uniknąć podejrzeń o stronniczość, komisja ds. zreformowania struktur Bundeswehry powstawała poza Ministerstwem Obrony. Była ona kierowana przez szefa Federalnej Agencji Pracy, Franka-Jürgena Weise, a jej skład wszedł tylko jeden zawodowy wojskowy najwyższy rangą niemiecki oficer w NATO generał Karl-Heinz Lather.

Przygotowany przez Komisję do zreformowania Bundeswehry 114-stronicowy raport pod tytułem „Myślenie zadaniowe. Koncentracja, elastyczność, skuteczność" (*Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz*) działalność Ministerstwa Obrony określał jako „niewydajną" i przewidywał „radykalne odnowienie Bundeswehry". Dotyczyło to w szczególnej mierze uzbrojenia i wyposażenia armii oraz jej liczebności[93].

W wyniku wielu ustaleń 11 lipca 2011 r. wprowadzono reformę Bundeswehry. Zniesiono armię z poboru i zastąpiono ją armią zawodową. Do 2010 r. siły Bundeswehry stopniały do 250 tys. żołnierzy, a po reformie zostały zredukowane do 185 tys. z perspektywą redukcji do 175 tys. Cięcia objęły personel bazy sił zbrojnych, czyli ich zaplecza logistycznego i zaopatrzeniowego, siły powietrzne

---

[91] J. Gotkowska, *Reforma Bundeswehry – po co RFN profesjonalna armia?*, „Analizy OSW", 25.05.2011, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-05-25/reforma-bundeswehry-po-co-rfn-profesjonalna-armia.

[92] A. Przybyll, *Reforma Bundeswehry w kontekście mentalnej remilitaryzacji Republiki Federalnej Niemiec*, „Biuletyn Niemiecki" 2010, nr 11, fwpn.org.pl/assets/biuletyny/BN11.pdf, s. 5.

[93] *Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr. Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz. Oktober 2010*, (materiał powielany); *Strukturkommission hält Verteidigungsministerium für ineffizient*, „Die Zeit", 24.10.2010.

oraz personel marynarki wojennej, podobnie jak korpus medyczny. Sztaby zostały mocno odchudzone, nowy minister obrony, Th. de Maizière, dążył do redukcji do 2017 r. garnizonów i baz Bundeswehry o 64 placówki, do zakładanej ogólnej liczby 264[94].

W związku z reorganizacją Bundeswehry i rezygnacją z powszechnej służby wojskowej ukazały się nowe wytyczne ministra obrony Th. de Maizière 27 maja 2011 r. (*Verteidigungspolitische Richtlinien Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*), które miały zdefiniować nowe zagrożenia i wytyczyć kierunki współpracy transatlantyckiej i w ramach Unii Europejskiej. W dokumencie wspomniano, że:

– bezpieczeństwo nie jest zdefiniowane wyłącznie geograficznie. Rozwój sytuacji w regionach położonych na peryferiach Europy i poza obszarem europejskiego bezpieczeństwa i stabilności może mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo Niemiec;
– rosnące globalne sieci promują szybkie rozpowszechnianie i wykorzystanie wysokich technologii, w szczególności technologii informatycznych. Za tym kryją się wielkie szanse, jak i ryzyka;
– rozprzestrzenianie broni masowego rażenia oraz doskonalenie środków jej przenoszenia coraz bardziej zagraża Niemcom;
– wolne szlaki handlowe i bezpieczne dostawy surowców są kluczowe dla przyszłości Niemiec i Europy.

W wytycznych powtórzono, że dotychczasowe pryncypia, którymi kierowała się RFN przez ostatnie lata w swojej polityce obronnej nie zmienią się po rezygnacji z obowiązkowej służby wojskowej. RFN dalej w swoim zaangażowaniu międzynarodowym kłaść będzie nacisk na działania wielostronne w ramach różnych misji pod egidą ONZ, NATO i UE. W części poświęconej współpracy w ramach UE podkreślono, że organizacja ta:

– musi posiadać taką politykę bezpieczeństwa, która byłaby zdolna do efektywnego działania, brania na siebie odpowiedzialności w podejmowaniu wyzwań dla wspólnego bezpieczeństwa w Europie i poza nią;
– Unia Europejska powinna rozwijać szeroką gamę cywilnych i wojskowych instrumentów zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i odbudowy po zakończeniu konfliktu, w razie potrzeby korzystać będzie z zasobów Sojuszu Północnoatlantyckiego. Ramy wspólnej polityki bezpieczeństwa i stałej współpracy strukturalnej pod względem koncepcyjnym określają zapisy traktatu z Lizbony. Wzmocniona współpraca pomiędzy NATO i UE i poleganie na wspólnych zasobach i strukturach pozostają kluczowe dla wspólnego bezpieczeństwa i prowadzą do przyszłego wzmocnienia ciężaru politycznego UE;
– powinien postępować konsekwentne dalszy rozwój europejskich zdolności cywilnych i wojskowych, a także polityki współpracy przemysłowej i technologicznej

[94] *Radykalna reforma Bundeswehry. Odpowiedź na wyzwania XXI wieku*, „Deutsche Welle", 16.05.2013, http://www.dw.com/pl/radykalna-reforma-bundeswehry-odpowied%C5%BA-na-wyzwania-xxi-wieku/a-16818697; A. Gatszold, *Koncepcja bezpieczeństwa Niemiec*, w: R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2018, s. 167–169.

w ramach Unii Europejskiej. Potężna baza technologiczna powinna umożliwić rozwój konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego[95].

Pomimo deklaratywnego wsparcia dla rozwoju europejskich sił zbrojnych w ramach WPBiO piętą achillesową RFN jest nadmiernie zaufanie do „miękkich" środków oddziaływania na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, co jest pochodną nastrojów społecznych w tym państwie i obecności w parlamencie partii pacyfistycznych. „Kulturą wstrzemięźliwości" i osłabianiem potencjału wojskowego Bundeswehry Niemcy wpędziły się w ślepy zaułek. Wprawdzie w misjach zagranicznych Bundeswehry w 2015 r. uczestniczyło 2528 żołnierzy (stan na 01.2015), ale wyniki badań opinii publicznej były jednoznaczne. Sondaże przeprowadzone na zlecenie tygodnika „Die Zeit", w grudniu 2014 r. wykazały, że 51% Niemców odrzuca jakąkolwiek formę zaangażowania Niemiec w konflikty zbrojne za granicą, a tylko 31% uważa za celowy udział Niemiec w międzynarodowych akcjach zbrojnych. 82% pytanych uważało, że siły zbrojne Niemiec powinny ograniczyć liczbę misji wojskowych, a 62% było zdania, że ich kraj w polityce zagranicznej powinien zachować daleko idącą ostrożność[96]. Nie ulega wątpliwości, że obywateli RFN utwierdza w tym przekonaniu fakt, że w kwestii pochopnej interwencji w Iraku i nieodpowiedzialnych działań na rzecz obalenia reżimu Kadafiego w Libii, to oni mieli rację. Z kolei wytrwała dyplomacja i koncyliacyjna postawa kanclerz Merkel przyczyniły się do porozumienia mińskiego oraz zaprzestania walk we wschodniej Ukrainie.

Jednakże Niemcy znalazły się pod silną presją sojuszników i partnerów z NATO oraz UE, którzy oczekiwali że będą oni wypełniać sojusznicze zobowiązania zarówno w cywilnym, jak i w militarnym aspekcie polityki bezpieczeństwa, adekwatnie do ich roli w Europie i świecie. Informacja, że Niemcy, ze względu na fatalny stan sił zbrojnych, nie są w stanie udzielić efektywnej pomocy w razie zagrożenia na wschodniej flance NATO ze strony Rosji, w 2015 r. poruszyła opinię publiczną, zwłaszcza w Polsce, a w Niemczech wywołała krytykę pod adresem Ministerstwa Obrony. Pod presją wydarzeń na Ukrainie, zagrożeń ze strony państwa islamskiego i fali uchodźców, Niemcy wycofali swoje zastrzeżenia wobec rotacyjnej instalacji sił i magazynów z bronią NATO w Polsce i państwach bałtyckich. Mało przewidywalne działania Rosji uzmysłowiły rządowi kanclerz Merkel konieczność zwiększenia wydatków na obronność i wyposażenia armii w większą ilość nowoczesnego sprzętu, zwłaszcza czołgów i samolotów. Zgodnie z postulatami szczytu NATO z Newport (4–5.09.2014), RFN zobowiązała się do zwiększenia wydatków na cele wojskowe z poziomu 1,2% PKB, do postulowanego przez NATO 2% PKB. Zgadzało się na to wprawdzie 53% obywateli, ale 43% było przeciwko[97].

Zamachy terrorystyczne w Paryżu i Saint Denis w listopadzie 2015 r. w niewielkim stopniu wpłynęły na niemieckie nastroje. 4 grudnia 2015 r. Ministerstwo Obro-

---

[95] *Verteidigungspolitische Richtlinien Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten. Bundesministerium der Verteidigung*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin Mai 2011, s. 18.

[96] *Sollte Deutschland mehr Geld für Verteidigung ausgeben oder nicht?*, http://de.statista.com/statistik/daten/studie/410644/umfrage/umfrage-zur-erhoehung-der-ausgaben-fuer-die-bundeswehr-nach-parteianhaengerschaft.

[97] Ibidem.

ny przeforsowało w Bundestagu decyzję zapowiadającą niemiecki wkład w walkę z państwem islamskim, w ramach wsparcia działań Francji, Iraku i międzynarodowej koalicji. Dotyczyło to jednak tylko postawienia do dyspozycji samolotów-cystern; ograniczenia się do zadań rozpoznawczych i wywiadowczych na morzu oraz w powietrzu (samoloty tornado), wsparcia dla ochrony działań na morzu, wzmocnienia sztabów operacyjnych. Ogółem zaangażowanych miało być 1200 żołnierzy i personelu. W imiennym głosowaniu za zaangażowaniem niemieckiego wojska opowiedziało się 445 posłów Bundestagu, przeciwnych było 146. Natomiast 7 posłów wstrzymało się od głosu[98].

Niemieckie rozdarcie w kwestii militarnego angażowania się za granicą zauważyć można było podczas szczytu NATO w Warszawie 8–9 lipca 2016 r. Wypracowane przez Ministerstwo Obrony niemieckie cele opierały się na realizacji tzw. 2 D (*Deterrence and Dialoque*). Z jednej strony, deklarowano wierność zobowiązaniom sojuszniczym i wzmacnianie południowej i południowo-wschodniej flanki NATO w związku zagrożeniami ze strony Rosji, ale z drugiej (*Dialoque*), silnie akcentowano potrzebę dialogu z Moskwą i utrzymanie z nią kanałów komunikacji ze względu na jej rosnącą rolę w konflikcie syryjskim. W Warszawie Niemcy wsparli wszystkie opracowane już wcześniej ustalenia o charakterze militarnym. Zgodzili się objąć dowództwo nad wielonarodowym batalionem (Francuzi, Holendrzy i Belgowie) stacjonującym na Litwie, co miało podkreślić ich sojuszniczą wiarygodność. Nie mieli zastrzeżeń do rozlokowania w państwach wschodniej flanki NATO amerykańskiej ciężkiej brygady pancernej (4,2–4,5 tys. żołnierzy) wyposażonej w czołgi *M1A2 Abrams* i transportery opancerzone *M2 Bradley* i wzmocnienia amerykańskiego kontyngentu lotniczego w samych Niemczech. Obiecały wsparcie dla działań przeciwko państwu islamskiemu, operacji wzmacniających działalność agencji *Frontex* na Morzu Śródziemnym i utrzymania misji szkoleniowej Sojuszu w Afganistanie. Zgodzili się na pomoc dla Kijowa przy modernizacji ukraińskich sił zbrojnych i kontynuację wobec Ukrainy oraz Gruzji polityki „otwartych drzwi" do NATO, ale bez żadnej deklaracji o objęciu tych państw Planem na Rzecz Członkostwa[99].

Niemieckie wątpliwości, zastrzeżenia, sposób postrzegania własnego bezpieczeństwa i partnerów oraz plany na przyszłość miała rozwiać i kompleksowo przedstawić nowa „Biała Księga", która oficjalnie została zaprezentowana 13 lipca 2016 r. Prace nad nią trwały półtora roku. W przygotowaniu „Księgi" zasadniczą rolę odegrał resort obrony przy współpracy z Urzędem Spraw Zagranicznych, a w ostatniej fazie z Urzędem Kanclerskim. W tym czasie odbywały się konsultacje międzyresortowe, eksperckie i społeczne. Ponad 1800 uczestników różnych warsztatów w kraju i za granicą dyskutować mogło na temat najróżniejszych aspektów niemieckiej polityki bezpieczeństwa, a obywatele włączyć się mogli do dyskusji, m.in. za pośrednictwem platformy internetowej. Nie została jednak poddana pod dyskusję na forum Bundestagu, co

[98] *Bundestag billigt Einsatz der Bundeswehr gegen IS.* Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw49-de-bundeswehreinsatz-isis-freitag/397884.

[99] *Nato-Gipfel in Warschau. Ergebnisse von Warschau*, Die Bundesregierung, Berlin, 11. Juli 2016, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2016/07/2016-07-11-nato-gipfel/2016-07-11-nato-gipfel-warschau.html. Por. K. Szubart, *Szczyt NATO w Warszawie – konsekwencje dla Niemiec*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2016, nr 260, http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/nr-260-szczyt-nato-w-warszawie-konsekwencje-dlaniemiec.

wywołało krytykę ze strony parlamentarnej opozycji: Zielonych i Lewicy. Podobnie jak wcześniejsza z 2006 r., „Biała Księga" składała się z dwóch części: pierwsza część, poświęcona została zagadnieniom polityki bezpieczeństwa, natomiast druga, dotyczyła konsekwencji, jakie z niej wynikają dla Bundeswehry[100].

W pierwszej części, składającej z dwóch podrozdziałów: „Polityka bezpieczeństwa" (*Zur Sicherheitspolitik*) i „Priorytety Strategiczne Niemiec" (*Deutschlands Strategische Prioritäten*) ukazano listę najważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego Niemiec oraz ich sojuszników, a także rolę głównych organizacji międzynarodowych: NATO, UE, OBWE i ONZ. Interesy Niemiec w dziedzinie polityki bezpieczeństwa sprowadzać się miały do ochrony obywateli oraz suwerenności i integralności terytorialnej kraju, ochrony integralności terytorialnej, suwerenności oraz obywateli sojuszników, zachowanie opartego na określonych zasadach międzynarodowego ładu na podstawie prawa międzynarodowego, dobrobytu obywateli dzięki prosperującej gospodarce oraz wolnemu i nieograniczonemu handlowi światowemu, wspieranie odpowiedzialnego traktowania ograniczonych zasobów i dóbr na świecie, pogłębienia integracji europejskiej i umocnienie partnerstwa transatlantyckiego. Przechodząc do zagrożeń na pierwszym miejscu wymieniono działania Rosji łamiącej zasadę suwerenności i poszanowania granic, co odnosiło się bezpośrednio do aneksji Krymu i konfliktu we wschodniej Ukrainie. Napiętnowano Moskwę, jako podmiot stosunków międzynarodowych, który przy użyciu siły lub groźby jej wykorzystania próbuje zmienić dotychczasową architekturę bezpieczeństwa. Zapewniano, że celem długoterminowym NATO wobec Rosji jest strategiczne partnerstwo. Tymczasem postępowanie Rosji wymaga jednak prowadzenia polityki podwójnego podejścia „opartego na wiarygodnym odstraszaniu i na zdolnościach obronnych oraz gotowości do dialogu". W związku z tym podkreślono trwałość wspólnoty euroatlantyckiej oraz zobowiązań sojuszniczych w ramach art. 4 i 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Zwrócono uwagę na zagrożenia konfliktami hybrydowymi i zadeklarowano, że Niemcy wprawdzie popierają nieproliferację broni atomowej, jednak pozostanie ona jednym z najważniejszych elementów doktryny militarnej mocarstw nuklearnych. Sojusz Atlantycki, w tym Niemcy, muszą być zdolne do jej wykorzystania w ramach szerokiego wachlarza środków odstraszania przeciwko potencjalnemu agresorowi. Zdecydowano się zatem odwołać do polityki nuklearnej NATO (*Nuclear Sharing*) umożliwiającej niektórym państwom członkowskim korzystanie z taktycznego arsenału nuklearnego USA. Nie zapomniano o innych zagrożeniach związanych z naruszeniem cyberbezpieczeństwa, nielegalnymi migracjami, proliferacją broni masowego rażenia, nielegalnym obrotem bronią konwencjonalną, bezpieczeństwem energetycznym, państwami upadłymi oraz zagrożeniami dla zdrowia i życia (epidemie oraz pandemie).

W części drugiej, dotyczącej przyszłości Bundeswehry, przedstawiono plany rozwoju niemieckich sił zbrojnych na najbliższą dekadę. Przede wszystkim zadeklarowano podniesienie efektywności działań Bundeswehry, co zamierzano osiągnąć przez stopniowy wzrost wydatków na zbrojenia i utrzymanie armii, by zgodnie z ustaleniami

[100] *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr, Bundesministerium der Verteidigung*, Berlin, Juli 2016.

w Newport osiągnąć pułap 2% PKB. Bundeswehra zamierzała aktywniej uczestniczyć w misjach pokojowych ONZ i przejmować kierowanie nimi. Niemcy przypominali, że pierwszym takim krokiem jest misja w Mali, gdzie 240 żołnierzy Bundeswehry szkoli malijskie wojsko. Wyrażali gotowość intensyfikacji wysiłków na rzecz reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ, łącznie z możliwością uzyskania przez RFN stałego miejsca w tym newralgicznym organie ONZ, co było ich celem artykułowanym z różną intensywnością od czasów zjednoczenia. Wyrażając przekonanie, że traktat z Lizbony w wymiarze wojskowym wykazuje znaczne niedociągnięcia, zadeklarowano działania na rzecz wzmocnienia WPBiO w tym obszarze, którego trzonem będzie niemiecko-francuska inicjatywa utworzenia Wspólnej Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. W *Białej Księdze* przewidziano ponadto powołanie europejskiej kwatery głównej, europejskiego szpitala polowego oraz – co wzbudziło medialną sensację – umożliwienie służby w niemieckim wojsku ochotnikom z innych krajów UE. Obiecano poszerzenie francusko-niemieckiej współpracy o kooperację z Polską, w ramach Trójkąta Weimarskiego i państwami, które tradycyjnie wojskowo współpracują z Niemcami, np. Holandią. Armia niemiecka miała być wyposażona w nowoczesny sprzęt, stąd wielką wagę przywiązywano do wspierania prowadzonych obecnie prac badawczych w ramach ogólnoeuropejskich konsorcjów zbrojeniowych, m.in. Airbus Group, MEADS i w Europejskiej Agencji Obrony[101].

Z najnowszym podejściem Niemiec do WPBiO dobrze współgrała inicjatywa Komisji Europejskiej, która 7 czerwca 2017 r. uruchomiła Europejski Fundusz Obronny. Był on przez nią zaproponowany we wrześniu 2016 r. i poparty przez Radę Europejską w grudniu 2016 r. Ma współfinansować rozwój technologii i zdolności wojskowych w Unii, koordynować, uzupełniać i zwiększać krajowe inwestycje w badania w dziedzinie obrony, rozwój prototypów i zakup sprzętu wojskowego i technologii[102].

Dwa tygodnie później, 22 czerwca, na unijnym szczycie zdecydowano, że grupa chętnych państw może zbudować rdzeń obronny Unii. Rada podjęła decyzję umożliwiającą uruchomienie mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (PESCO), ustanowionego przepisami traktatu lizbońskiego dla pogłębienia integracji obronnej przez grupę państw UE. 13 listopada 2017 r. ministrowie 23 państw członkowskich podpisali wspólną notyfikację w sprawie stałej współpracy strukturalnej, a 11 grudnia 2017 r., Rada do Spraw Zagranicznych przyjęła formalną decyzję w tej sprawie. To był z pewnością przełom, bo do tego czasu w UE brakowało woli politycznej do wdrożenia takiego mechanizmu. Przyczyną był głównie kryzys finansowy strefy euro, który zmusił rządy do głębokich cięć w budżetach obronnych i dodatkowo zwiększył społeczny opór wobec zacieśniania współpracy obronnej w UE. W reakcji na *brexit*,

[101] *Weissbuch 2016*, op. cit.; *Biała Księga: MON Niemiec przedstawia swój plan na lata. „Będziemy aktywni za granicą"*, „Deutsche Welle", http://www.dw.com/pl/bia%C5%82a-ksi%C4%99ga-mon-niemiecprzedstawia-sw%C3%B3j-plan-na-lata-b%C4%99dziemy-aktywni-zagranic%C4%85/a-19398925; E. Cziomer, *Znaczenie Białej Księgi 2016 dla oceny nowych wyzwań w polityce bezpieczeństwa Niemiec*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka" 2017, nr 1, s. 37–52. Por. K. Miszczak, *Niemcy w polityce globalnej (Biała Księga)*, „Rocznik Polsko-Niemiecki" 2017, nr 25, z. 1, s. 11–18.

[102] *Der Europäische Verteidigungsfonds: 5,5 Mrd. EUR pro Jahr, um Europas Verteidigungsfähigkeiten zu stärken*, Europäische Kommission – Pressemitteilung, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_de.htm; M. Terlikowski, *PESCO: Unia Europejska zacieśnia współpracę obronną*, Komentarz PISM nr 31/2017, http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-31-2017.

rosnące podziały w Unii i wzrastające napięcia w relacjach transatlantyckich Niemcy, Francja, Włochy i Hiszpania przy wsparciu unijnych instytucji zaczęły w 2016 r. forsować pomysł uruchomienia PESCO. Państwa sygnatariusze muszą być gotowe m.in. do zwiększania budżetu na zakupy uzbrojenia, harmonizacji planowania obronnego i pogłębiania praktycznej współpracy wojskowej, czyli budowy wspólnych jednostek wojskowych, uruchamiania wielonarodowych programów zbrojeniowych, wzmacniania interoperacyjności istniejących sił, większej współpracy w logistyce, szkoleniu itp. Programy realizowane w PESCO mają być uprzywilejowane w dostępie do środków Europejskiego Funduszu Obronnego. Zgodnie z postulatem Niemiec, aby uniknąć wrażenia kolejnych podziałów w UE Rada zdecydowała, że PESCO ma być „inkluzyjne i ambitne": angażować we współpracę wiele państw, a jednocześnie przynosić wymierne rezultaty[103].

W lutym 2018 r. doszło do poważnego napięcia w relacjach pomiędzy Ministerstwem Obrony i Hansem-Peterem Bartelsem (SPD) pełnomocnikiem Bundestagu do spraw sił zbrojnych. Z przedstawionego przez niego raportu wynikało, że Ministerstwo dopuściło się poważnych zaniedbań w dziedzinie obronności. Bartels wskazał, że nieobsadzonych pozostaje 21 tysięcy stanowisk oficerskich i podoficerskich, co stanowi ponad 10% procent personelu całej Bundeswehry. Zaapelował do dowództwa sił zbrojnych i rządu o przyspieszenie reform, mających zaradzić permanentnym brakom w personelu i sprzęcie. Opóźniają one szkolenie i działanie Bundeswehry w czasie, gdy Niemcy wraz z resztą państw NATO podjęły większe zobowiązania na rzecz obronności w obliczu zagrożenia ze strony Rosji. Bartels wskazał, że siły zbrojne są w wielu obszarach „przeciążone". Nadających się do użytku śmigłowców, samolotów, okrętów czy czołgów jest za mało i te, które są w pełni sprawne, są przeciążane, bo muszą być intensywniej eksploatowane w celu pokrycia braków. Ogólnie gotowość bojowa niektórych systemów broni „drastycznie się pogorszyła" przez brak części zamiennych i zwiększone użytkowanie podczas częściej organizowanych obecnie manewrów. Żaden z sześciu okrętów podwodnych Bundeswehry miałby nie być zdolny do prowadzenia działań bojowych. Częste były przypadki, gdy żaden z nowych samolotów transportowych *A400M* nie był dostępny dla wojska, przez co między innymi powstawały opóźnienia w przerzucaniu żołnierzy. Wielu pilotów różnego rodzaju samolotów, w tym myśliwców *Eurofighter* i *Tornado*, oraz wszystkich najważniejszych typów śmigłowców, nie miało ukończonych szkoleń, bo zbyt mało maszyn jest dostępnych do wylatania koniecznych godzin. Niemiecka marynarka wojenna dysponuje zaledwie dziewięcioma fregatami oraz korwetami zamiast deklarowanych 15, i są one częściej kierowane na prace konserwacyjne z uwagi na ich starzenie się. Według relacji samego Ministerstwa wskaźnik zużycia czołgów i innego rodzaju broni niemal podwoił się w ostatnim roku z powodu częstych manewrów, rosnących z czasem wymagań konserwacyjnych i zapotrzebowania na części zamienne, których brakuje z powodu braku zakupów[104].

---

[103] *Gemeinsam stärker durch „PESCO"*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/11/2017-11-13-pesco.html; *Państwa Unii Europejskiej zacieśniają współpracę obronną (infografika)*, Parlament Europejski, http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20171208STO89939/panstwa-unii-europejskiej-zaciesniaja-wspolprace-obronna-infografika.

[104] H.-P. Bartels, *Die Einsatzbereitschaft ist schlechter geworden*, „Die Zeit", 20.02.2018; *Wehrbeauftragter zeichnet düsteres Bild der Bundeswehr*, „Der Tagesspiegel", 20.02.2018; *Hans-*

Stanowisko to spotkało się z ostrą ripostą generalnego inspektora Bundeswehry generała Volkera Wiedera. Generał zaprzeczył wcześniejszym doniesieniom mediów, jakoby Bundeswehra nie miała środków do udziału w tzw. wschodniej szpicy NATO (*Very High Readiness Joint Task Force – VJTF*). Przyznawał się do pewnych braków w gotowości sił zbrojnych do działania, zwłaszcza dotyczyć to miało czołgów *Leopard 2*, ale przekonywał też, że wojsko ma plan sukcesywnego zwiększania rocznych wydatków na siły zbrojne. Generalnie w opinii BMVg Bundeswehra jest wyposażona wystarczająco dobrze, by wykonywać stawiane przed nią zadania w kraju i za granicą (w obecnych 15 misjach). Wsparła go sama minister U. von der Leyen, która wskazała na pozytywne „trendy" zwłaszcza w dziedzinie zwiększenia wydatków wojskowych rządu. Obiecała uzupełnić istniejące luki i zaniedbania – zgodnie z harmonogramem Wiedera – do 2030 r.[105]

*1.8. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dla Budowy i Ojczyzny (***Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat – BMI***)***

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych podjęło pracę 20 września 1949 r. w Bonn po utworzeniu RFN. Początkowo było odpowiedzialne za kwestie konstytucyjne, administracyjne, bezpieczeństwa publicznego, działalności kulturalnej federacji, opieki nad młodzieżą i ćwiczeniami sportowymi. Po zjednoczeniu Niemiec i przeprowadzce do Berlina jego uprawnienia zostały poszerzone o kompetencje dotychczasowego i rozwiązanego w 1991 r. Ministerstwa ds. Wewnątrzniemieckich. Z upływem czasu niektóre zadania zostały przekazane innym resortom związanym np. z ochroną środowiska i ochroną zdrowia. W 1998 r. w związku z ustanowieniem przez rząd pełnomocnika ds. kultury i mediów z działalności ministerstwa wyłączone zostały sprawy kultury. W 2007 r. po powołaniu kolejnego pełnomocnika rządu ds. technik informacyjnych ten obszar zagadnień znalazł się w obrębie zainteresowań ministerstwa. W 2016 r. w okresie kryzysu uchodźczego w Europie, w BMI powołano do życia nowy Sztab ds. Spójności Społecznej i Integracji oraz Sztab ds. Powrotów dla uchodźców niemających prawa do dalszego pobytu w Niemczech. Dopiero od 1999 r. główną siedzibą ministerstwa jest Berlin. W marcu 2018 r. wskutek zabiegów nowego ministra spraw wewnętrznych Horsta Seehofera, BMI otrzymało nową nazwę Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dla Budowy i Ojczyzny. Za wzór służyło podobne ministerstwo krajowe w Bawarii, a oficjalnie chodziło o szersze otwarcie się na środowiska niemieckich rolników[106].

Zakres uprawnień i prerogatyw ministerstwa jest niezwykle szeroki i posiada ono rozgałęzioną strukturę. Zajmuje się ono m.in. bezpieczeństwem wewnętrznym, admi-

---

Peter Bartels: Lücken bei Bundeswehr noch größer geworden, „Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.02.2018.

[105] T. Jungholt, *Die zwei Welten der Ursula von der Leyen und ihrer Soldaten*, „Die Welt", 20.02.2018. Por. *Wie tief muss die Bundeswehr eigentlich noch sinken?*, ibidem.

[106] *Geschichte des Ministeriums*, https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/unsere-geschichte/geschichte-ministerium/geschichte-ministerium-node.html. Por. K. Litschko, *Regierung entdeckt die Heimat*, „Die Tageszeitung", 7.02.2018; D. Schreiber, *Deutschland soll werden, wie es nie war*, „Die Zeit", 10.02.2018.

nistracją państwową, statystyką, kościołami i związkami wyznaniowymi, integracją społeczną, problemami uchodźców i azylantów, czy promocją sportu.

W obszarze działalności BMI i jego kompetencji znajduje się 19 różnych urzędów i jednostek administracyjnych zatrudniających 60 tys. pracowników (w tym 40 tys. w policji federalnej – *Bundespolizei*) oraz dodatkowo 1300 personelu administracyjnego zatrudnionego w samym BMI w Berlinie i Bonn. Wśród nich znajdują się tak istotne dla funkcjonowania państwa jak Federalny Urząd Ochrony Konstytucji, Federalny Urząd Kryminalny, Policji Federalnej, Federalna Centrala Szkolenia Politycznego i odgrywający coraz większą rolę Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców[107].

Główną strukturę BMI tworzą minister spraw wewnętrznych, pięciu urzędujących sekretarzy stanu (wiceministrów), trzech parlamentarnych sekretarzy stanu, będących jednocześnie posłami do Bundestagu, trzech pełnomocników i 12 specjalistycznych wydziałów i podporządkowanych im referatów.

BMI we współpracy z innymi resortami (zwłaszcza Ministerstwem Sprawiedliwości) jest zaangażowane w proces kształtowania polityki europejskiej rządu głównie w zakresie polityki wewnętrznej UE i jej prawodawstwa. Minister jest członkiem Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE. Ciężar pracy organizacyjnej BMI w tym obszarze spoczywa na Wydziale E odpowiedzialnym za Unię Europejską i sprawy międzynarodowe. To tam dyskutuje się nad różnymi wariantami stanowiska niemieckiego w kwestiach budowy i funkcjonowania unijnej „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości", przedkłada różne analizy i komentarze na temat bieżących wydarzeń w UE. Współpracuje on z Komisją Europejską, Radą i Parlamentem Europejskim oraz państwami członkowskimi UE. Zajmuje się problemami przyszłych poszerzeń UE o nowe państwa, złożonymi problemami strefy Schengen, budżetem UE i jej polityką kadrową. Kierownikowi Wydziału E podporządkowany jest Sztab AM odpowiedzialny za politykę przesiedleńczą, mniejszości niemieckie za granicą i unijną politykę mniejszościową[108].

W związku z napływem uchodźczej fali do Niemiec i Unii Europejskiej w latach 2015–2016 zwiększyło się znaczenie Wydziału M odpowiedzialnego za sprawy polityki migracyjnej rządu niemieckiego, w tym kwestiami legalnego i nielegalnego pobytu na terytorium RFN uchodźców, azylem, powrotami uchodźców do ojczyzny i harmonizacją prawa europejskiego w tym zakresie[109].

Wydział blisko współpracuje z podległym BMI Federalnym Urzędem ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*). Jest on zobowiązany do przeprowadzenia całej procedury azylowej i przyznawania uchodźcom ochrony w Niemczech. Innym jego zadaniem jest późniejsza integracja nowoprzybyłych ze społeczeństwem niemieckim. Prowadzi on również działalność badawczą nad problematyką migracji. Dostarcza analiz i statystyk dotyczących sterowania procesami migracyjnymi BMI i innym ministerstwom[110].

---

[107] *Unsere Behörden und Einrichtungen*, https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/behoerden-und-einrichtungen/behoerden-und-einrichtungen-node.html.

[108] *Abteilung E (EU- und internationale Angelegenheiten). Unsere Abteilungen und ihre Aufgaben*, https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/das-bmi/abteilungen-und-aufgaben/abteilungen-und-aufgaben-node.html.

[109] *Abteilung M (Migration, Flüchtlinge, Rückkehrpolitik)*, ibidem.

[110] *Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)*, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/behoerden/DE/bamf.html.

Od przełomu XX i XXI w. BMI w koalicji SPD-Bündnis90/Die Grünen przez dwie kadencje (1998–2005) funkcję ministra spraw wewnętrznych sprawował aktywista partii Zielonych Otto Schilly. W pierwszym gabinecie A. Merkel (2005–2009) na tym stanowisku urzędował doświadczony Wolfgang Schäuble, były przewodniczący CDU, a w drugim (2009–2011) wielokrotnie już wspomniany Th. de Maizière. Jego następcą (2011–2013) został Hans-Peter Friedrich (CSU), który w następnym rządzie Merkel otrzymał tekę federalnego ministra żywności, rolnictwa i ochrony konsumentów. Był on dobrze wprowadzony w sprawy europejskie, od 2014 r. pełnił funkcję zastępcy przewodniczącego frakcji parlamentarnej CDU/CSU, koordynującego jej politykę europejską i odpowiedzialnego za współpracę parlamentów narodowych w Europie.

Po reformie Bundeswehry, w 2013 r. na stanowisko szefa resortu spraw wewnętrznych powrócił Th. de Maizière. W 2018 r. miał on nadzieję na kontynuację pracy w charakterze szefa BMI, ale padł ofiarą partyjnych układów i roszad. Jego miejsce zajął były premier Bawarii i szef CSU Horst Seehofer, mający spore doświadczenie w kierowaniu Ministerstwem Zdrowia oraz Ministerstwem Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów.

W latach 1999–2004 BMI aktywnie uczestniczyło w pracach nad realizacją zapisanego w traktacie amsterdamskim zobowiązania UE do budowy w ciągu pięciu lat „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości". Na podstawie rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. rozpoczęto prace nad Europejskim Zautomatyzowanym Systemem Rozpoznawania Odcisków Palców (Eurodac), Niemcy przyczynili się do wejścia w życie w 2003 r. rozporządzenia Dublin II, które wskazywało państwa właściwe do badania wniosków o azyl wniesionych w państwie członkowskim UE, zgodnie z przepisami konwencji dublińskiej oraz w celu ułatwienia stosowania tej konwencji. Doprowadzili także do wejścia w życie ustanowionego decyzją ramową Rady z 13 czerwca 2002 r. Europejskiego Nakazu Aresztowania (wszedł w życie w 2004 r.)[111].

W ostatnich miesiącach urzędowania kanclerza G. Schrödera, Rada Europejska na posiedzeniu 4–5 listopada 2004 r. w Brukseli, zatwierdziła tzw. Program Haski na rzecz umocnienia wspomnianej „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości". Celem Programu Haskiego było „wzmocnienie wspólnego potencjału Unii i jej Państw Członkowskich służącego zagwarantowaniu praw podstawowych, minimalnych zabezpieczeń proceduralnych i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnienie ochrony osobom znajdującym się w potrzebie zgodnie z Konwencją Genewską dotyczącą statusu uchodźców i innymi traktatami międzynarodowymi, uregulowanie ruchów migracyjnych oraz kontrolowanie granic zewnętrznych Unii, zwalczanie transgranicznej przestępczości zorganizowanej i powstrzymanie zagrożenia terrorystycznego, wykorzystanie potencjału Europolu i Eurojust, kontynuowanie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i świadectw zarówno w sprawach cywilnych, jak i w sprawach karnych, oraz usunięcie przeszkód prawnych i sądowych w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu prawa cywilnego i rodzinnego posiadających implikacje transgraniczne". W specjalnym załączniku przedstawiono wykaz konkretnych środków i działań, jakie zostaną podjęte w ciągu następnych pięciu lat. Lista ta obej-

[111] P.-Ch. Müller-Graff (red.), *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, Baden-Baden 2005, s. 75–76.

mowała: 1) prawa podstawowe oraz obywatelstwo; 2) walkę z terroryzmem; 3) migracje; 4) granice wewnętrzne i zewnętrzne oraz wizy, 5) wspólny obszar azylowy; 6) integracja cudzoziemców; 7) ochrona prywatności i bezpieczeństwo informacyjne; 8) przestępczość zorganizowana; 9) wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych; 10) obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości[112].

W latach 2005–2009 BMI uczestniczyło w pracach nad wzmacnianiem potencjału powołanej do życia w 2004 r. Agencji ds. Zarządzania Granicami Zewnętrznymi UE (*Frontex*), budową wizowego systemu informacyjnego (*Visa Information System*, VIS). Opowiadało się za szybkim wdrażaniem Systemu Informacyjnego Schengen II[113]. BMI przeprowadziło szeroką kampanię informacyjną w Niemczech w związku z poszerzeniem strefy Schengen o 10 państw przyjętych do Unii Europejskiej w 2004 r., co nastąpiło 21 grudnia 2007 r.

Ze względu na powiązania gospodarcze, finansowe i ruch turystyczny, Niemcy aktywnie zaangażowali się na rzecz przyjęcia do strefy Schengen Szwajcarii, jakkolwiek przekraczanie jej granicy przez obywateli niemieckich było powierzchowne i nie należało do uciążliwych. 26 października 2004 roku Szwajcaria zawarła umowę z Unią Europejską w sprawie włączenia do jej systemu prawnego i stosowania dorobku Schengen. 5 czerwca 2005 roku odbyło się ogólnonarodowe referendum w sprawie członkostwa Szwajcarii w strefie Schengen. Większość 54,6% osób opowiedziała się za członkostwem. Ostatecznie Rada zdecydowała 27 listopada 2008 roku o zastosowaniu pełni przepisów *acquis* Schengen w stosunku do Szwajcarii. 12 grudnia 2008 roku zniesiono kontrole na granicach wewnętrznych na obszarze lądowym. Na granicy powietrznej nastąpiło to 29 marca 2009 r.[114]

Ze względu na akty terrorystyczne pod Madrytem w marcu 2004 r. i w Londynie w lipcu 2005 r. kwestia walki z terrorystami stała się jednym z najważniejszych zadań Urzędu Policji Europejskiej (*Europolu*) i ministerstw spraw wewnętrznych poszczególnych państw członkowskich. Po konsultacjach z BMI, w maju 2008 r. frakcja poselska CDU/CSU w niemieckim Bundestagu przyjęła stanowisko pod nazwą „Strategia Bezpieczeństwa dla Niemiec" w postaci wytycznych dla rządu. Wprawdzie w dokumencie wspominano o bezpieczeństwie nuklearnym, energetycznym, czy klimatycznym, ale najwięcej miejsca poświęcono konieczności zwalczania międzynarodowego terroryzmu. Niemcy byli zdania, że wymaga to od wszystkich członków UE nadzwyczajnej mobilizacji oraz użycia „różnych środków i instrumentów politycznych, dyplomatycznych, cywilnych, ogólnorozwojowych i policyjnych". Podstawowym zadaniem było zniechęcenie potencjalnych terrorystów do dokonywania zamachów na terenie Niemiec[115].

---

[112] *Program haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej" 2005, nr C 53/13, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PL:PDF.

[113] *Rada Europejska w Brukseli 21–22 czerwca 2007 r. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/94942.pdf; P. Bendel, *Migrations- und Integrationspolitik der Europäischen Union*, w: S. Baringhorst u. a. (red.), *Steuerung von Integrationsprozessen*, Wiesbaden 2006, s. 95–120.

[114] M. Simon, *Schweizer Europapolitik am Wendepunkt, Interessen, Konzepte und Entscheidungsprozesse in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum*, Baden-Baden 2013.

[115] *Sicherheitsstrategie für Deutschland. Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*, CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundetag, https://www.cducsu.de/themen/afrika/sicherheitsstrategie-fuer-deutschland6.

W niewielkim stopniu BMI uczestniczyło w przygotowaniu rewizji Programu haskiego z 2004 r., który ujrzał światło dzienne w postaci Programu sztokholmskiego. Kryzys finansowy strefy euro, który jesienią 2008 r. rozprzestrzenił się w Europie spowodował, że jednak główna uwaga Niemiec skoncentrowana została na ograniczeniu jego skutków i siłą rzeczy w Berlinie w mniejszym stopniu angażowano się na rzecz współpracy w wymiarze sprawiedliwości i obszarze spraw wewnętrznych. Niemcy dodatkowo pochłonięte były kampanią wyborczą do Bundestagu, której apogeum przypadło na lato i wczesną jesień 2009 r. W tej sytuacji inicjatywę przejęły państwa skandynawskie, a zwłaszcza Szwecja, której prezydencja w Radzie UE przypadła na drugą połowę 2009 r. W wyniku nieformalnych spotkań ministrów spraw wewnętrznych i ministrów sprawiedliwości państw unijnych w tym samym roku 15–17 lipca 2009 r w Sztokholmie i 1 października w Hadze powstał 82-stronicowy dokument „Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli", który określał priorytety Unii Europejskiej na lata 2010–2014[116].

Inną płaszczyzną aktywności BMI były prace nad utworzeniem europejskiego systemu azylowego (CEAS). Do pierwszego etapu budowy wspólnego europejskiego systemu azylowego przystąpiono zaraz po wejściu traktatu amsterdamskiego w życie. Jego zadaniem rozpisanym na lata 1999–2004 była harmonizacja ram prawnych obowiązujących w państwach członkowskich w dziedzinie azylu na podstawie wspólnych norm minimalnych. Celem drugiego etapu (2009–2013) było utworzenie wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu ochrony. Propozycje nowych aktów zostały uzupełnione inicjatywami dotyczącymi praktycznej współpracy, solidarności oraz zewnętrznego wymiaru azylu i migracji. Na CEAS złożyło się pięć aktów prawnych: dyrektywa recepcyjna, dyrektywa proceduralna, dyrektywa kwalifikacyjna oraz rozporządzenia Dublin III i Eurodac[117].

W okresie napływu uchodźczej fali do Niemiec i innych państw UE w latach 2015–2016, niezależnie do zarządzania kryzysem uchodźczym, BMI zaangażowało się na rzecz poszerzenia kompetencji agencji Frontex i przekształcenia jej w Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną (2016). W wydanym z tej okazji oświadczeniu, szef resortu spraw wewnętrznych Th. de Mazière nie krył, że jego ministerstwo i rząd wyjątkowo aktywnie uczestniczyły w poszerzeniu mandatu *Frontex* i z udziałem 225 policjantów na 1500 ogółem będą z zaangażowaniem uczestniczyć w wypełnianiu jego misji[118].

---

[116] *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", C 115/1 z 4.05.2010, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:pl:PDF.

[117] *Wspólny Europejski System Azylowy*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e.../ceas_factsheet_pl.pd. Por. B. Koszel, *Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014–2016)*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2016, nr 10, s. 145.

[118] *Schutz der EU-Außengrenzen wird Realität. Die Bundesregierung*, https://www.bundesregierung.de/Content /DE/Artikel/2016/10/2016-10-06-frontex-neu-aufgestellt.html. Por. *Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache nimmt ihre Arbeit auf*, https://ec.europa.eu/germany/ news/ europ%C3%A4ische-agentur-f%C3%BCr-die-grenz-und-k%C3%BCstenwache- nimmt-ihre-arbeit-auf_de; *Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna: ostateczne zatwierdzenie*, http://www.consilium.europa.eu/pl/ press/press-releases/2016/09/14/european-border-coast-guard/.

2. Stałe Przedstawicielstwo Republiki Federalnej Niemiec przy Unii Europejskiej (*Ständige Vertretung der Bundestrepublik Deutschland bei der Europäischen Union*)

Stałe Przedstawicielstwo Niemiec pełni kluczową rolę w reprezentowaniu niemieckich interesów w Unii Europejskiej i jest swoistym przekaźnikiem informacji od instytucji europejskich do instytucji i urzędów państwa niemieckiego. Z drugiej strony realizuje instrukcje w sprawach europejskich napływające przede wszystkim z Urzędu Kanclerskiego i *Auswärtiges Amt* oraz innych ministerstw włączonych w realizację niemieckiej *Europapolitik*. Reprezentuje niemieckie interesy w Radzie Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim. Do jego oficjalnych zadań należy: badanie zamierzeń i inicjatyw wychodzących z Komisji Europejskiej – w związku z tym badanie jak reprezentowane są tam interesy niemieckie i jak Niemcy mogą wpływać na realizację ich własnych postulatów, ocena, jakie państwa podzielają stanowiska RFN, a jakie nie, czy i jak niemiecka pozycja przetargowa powinna zostać dostosowana do przebiegu negocjacji, aby zwiększyć szanse na przeforsowanie niemieckich głównych interesów[119].

Stałe Przedstawicielstwo Niemiec należy do jednych z najliczniejszych wśród państw członkowskich. Jego personel liczy 200 osób. Kierowali nim doświadczeni dyplomaci posiadający długoletni staż w służbie zagranicznej Niemiec i cieszący się zaufaniem kolejnych kanclerzy. Do 2014 r. funkcję tę sprawował Peter Tempel, absolwent psychologii i nauk społecznych. Nabierał doświadczenia od 1998 r. kiedy został mianowany kierownikiem biura ds. europejskich w Urzędzie Spraw Zagranicznych. Następnie został prawą ręką komisarza Güntera Verheugena odpowiedzialnego za proces poszerzania Unii Europejskiej o nowych członków. Bezpartyjny, ale mający powiązania z SPD, w okresie rządów wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD w 2006 r. awansował na szefa *Europaabteilung* w Auswärtiges Amt. Opuścił to stanowisko w 2010 r. i awansował na szefa niemieckiego przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej w Brukseli[120]. Po czterech latach dobrze ocenianej pracy został odwołany i przesunięty na stanowisko ambasadora RFN w Madrycie, co raczej nie było kolejnym szczeblem dyplomatycznej kariery, lecz stanowiło wynik pewnych przetargów w nowym gabinecie kanclerz Merkel w sojuszu z liberałami[121].

Na jego miejsce przyszedł wspomniany Reinhard Silberberg, ale ze względu na zażyłość z kanclerzem Schröderem, Merkel nie miała do niego zbyt wielkiego zaufania i w 2006 r. zmuszony został do powrotu do Auswärtiges Amt w randze sekretarza stanu. Kanclerz wykorzystywała jednak jego doświadczenie i wspólnie z Uwe Corsepiusem prowadził rokowania z przedstawicielami państw członkowskich (tzw. szerpami) w kwestii reanimacji traktatu konstytucyjnego i przygotowania nowego traktatu „reformującego". Z ramienia Urzędu Spraw Zagranicznych koordynował przygotowania do niemieckiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Na swoim stanowisku dbał o dobre relacje z Urzędem Kanclerskim, starając się w zarodku likwidować potencjalne konflikty. Pozostającego w cieniu zakulisowego dyplomatę opinia publiczna w Niemczech poznała w maju 2006 r. kiedy dzięki wytrwałym działaniom kierowa-

[119] *Aufgaben der Ständigen Vertretung*, http://www.bruessel-eu.diplo.de/Vertretung/bruessel__eu/de/01-StaeV/01-05-Aufgaben/01-05-Aufgaben.html.

[120] O. Berbalk, *Peter Tempel wird EU-Botschafter*, „Focus", 28.06.2010.

[121] *Peter Tempel, embajador de Alemania en España*, http://centenario.ahk.es/web/peter-tem-pel.

nego przez niego sztabu kryzysowego udało mu się uwolnić z rąk irackich dwójkę niemieckich inżynierów zakładników[122].

Trudno powiedzieć, czy Silberberg nie znalazł wspólnego języka z nowym szefem niemieckiej dyplomacji Guido Wersterwelle, czy też to było jego osobiste znane od lat życzenie, w każdym bądź razie w 2009 r. objął on stanowisko ambasadora RFN w Królestwie Hiszpanii. Po sformowaniu trzeciego gabinetu Merkel, na mocy uzgodnienia z socjaldemokratami, Silberberg w 2014 r. objął prestiżową, choć mającą niewielki wpływ na realną władzę funkcję szefa Stałego Przedstawicielstwa Niemiec w Brukseli[123].

Głównym zastępcą Silberberga w 2015 r. został Peter Rösgen, który nie miał już takiego bogatego doświadczenia w sprawach europejskich. Jest on prawnikiem z zawodu i od początków lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia uchodził za bliskiego współpracownika A. Merkel. W latach 1991–1994 kierował jej biurem w Ministerstwie Kobiet i Młodzieży, a następnie w Ministerstwie Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych. Tam w latach 1998–2006 pracował jako kierownik referatu „Unia Europejska". Zanim został przesunięty na placówkę do Brukseli zdążył jeszcze od 2006 r. być szefem specjalnej grupy roboczej w Urzędzie Kanclerskim „Zrównoważony rozwój i polityka infrastrukturalna"[124].

Struktura Stałego Przedstawicielstwa jest niezwykle rozbudowana. Składają się na nie trzy główne wydziały: ds. polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i polityki rozwojowej, wydziału finansowego i wydziału gospodarczego. Pierwszy z nich zajmuje się problemami polityczno-wojskowymi i zagranicznymi UE, ale także posiada zespoły robocze monitorujące problemy Ameryki Łacińskiej, zachodnich Bałkanów, Europy Wschodniej, Kaukazu, Azji Centralnej, Bliskiego Wschodu, Maghrebu i Maszreku, afrykańskich wybrzeży Morza Śródziemnego, Afryki, ONZ (prawa człowieka), migracji i pomocy humanitarnej. Do jego kompetencji należą sprawy związane ze zbrojeniami i rozbrojeniem oraz polityką rozwojową.

Do zadań Wydziału Finansowego należą kwestie związane przede wszystkim z funkcjonowaniem Unii Gospodarczo-Walutowej, w tym funkcjonowaniem Eurogrupy, unijnym budżetem, podatkami, zwalczaniem oszustw finansowych, cłami i pomocą zagraniczną.

Wydział Gospodarczy koncentruje m.in. swoją działalność na konkurencji w UE, rynku wewnętrznym, problemach energii (w tym atomowej i działalności EURATOM), polityce strukturalnej UE, telekomunikacji, mediach, społeczeństwie informacyjnym i zewnętrznych stosunkach gospodarczych oraz prawie gospodarczym. Sprawami społecznymi zajmuje się sześć odrębnych referatów[125].

---

[122] *René Bräunlich und Thomas Nitzschke in Berlin gelandet*, „Der Tagesspiegel", 3.05.2006.

[123] *Der Ständige Vertreter*, http://www.bruessel-eu.diplo.de/Vertretung/bruessel__eu/de/01-StaeV/01-02-Botschafter/St_C3_A4ndigerVertreter.html; *Brüssel-Routiniers und ein Kenner aus dem Kanzleramt. Die führenden EU-Fachleute der Bundesregierung*, https://web.archive.org/web/20070308204428/http://www.phoenix.de/99483.htm.

[124] *Neuer stv. Ständiger Vertreter Deutschlands bei der EU: Dr. Peter Rösgen*, https://www.netzwerk-ebd.de/nachrichten/neuer-stv-staendiger-vertreter-deutschlands-bei-der-eu-dr-peter-roesgen/.

[125] *Aufbau der Ständigen Vertretung*, http://www.bruessel-eu.diplo.de/Vertretung/bruessel__eu/de/01-StaeV/01-04-Aufbau/01-04-Aufbau.html.

Ważną rolę do spełnienia ma sekcja zajmująca się kontaktami z mediami, a zwłaszcza prasą, na której czele stoi Sebastian Fischer i Alexander Plappert. Zajmują się oni zarówno politykami UE, jak i najważniejszymi obszarami jej działalności. Na stałe utrzymują kontakty z dziennikarzami najważniejszych tytułów prasowych, rozgłośni radiowych i telewizyjnych RFN, ale też Austrii i Szwajcarii akredytowanych w Brukseli. Prezentuje ona i wyjaśnia niemiecki punkt widzenia na sprawy i procesy zachodzące w Unii Europejskiej, stanowi w ten sposób swoisty kanał przekaźnikowy do społeczeństw tych krajów[126].

Podobnie jak inne stałe przedstawicielstwa państw członkowskich UE, również niemieckie uczestniczy we wczesnej fazie podejmowania procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Jego struktura jest z grubsza dopasowana do problemów i zadań, którymi zajmuje się powołany do życia w 1958 r. Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) państw członkowskich przy UE w Brukseli. COREPER jest najważniejszym organem przygotowawczym Rady. Wszystkie punkty, które trafiają do porządku obrad Rady (z wyjątkiem niektórych spraw rolnych), muszą najpierw zostać przeanalizowane przez COREPER, chyba że sama Rada postanowi inaczej. Nie jest organem decyzyjnym UE, a wszelkie porozumienia, które osiągnie, mogą zostać zakwestionowane przez Radę, mającą wyłączne uprawnienia decyzyjne. Do jego głównych zadań należy koordynacja i przygotowanie prac poszczególnych formacji Rady, dbanie o spójność unijnych polityk wypracowanie porozumienia i kompromisów, które następnie są przedkładane Radzie do przyjęcia. Tzw. COREPER I, w którego obradach uczestniczy P. Rösgen przygotowuje prace sześciu formacji Rady: rolnictwo i rybołówstwo (tylko sprawy finansowe lub kwestie techniczne związane z ustawodawstwem weterynaryjnym, fitosanitarnym czy żywnościowym), konkurencyjność, edukacja, młodzież, kultura i sport, zatrudnienie, polityka społeczna, zdrowie i ochrona konsumentów, środowisko, transport, telekomunikacja i energia. Kwestie najważniejsze wchodzące w zakres kompetencji COREPER II, gdzie w zebraniach uczestniczy R. Silberberg obejmują sprawy gospodarcze i finansowe, sprawy zagraniczne, sprawy ogólne, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne[127].

3. Prezydent Federalny, parlament i kraje związkowe

*3.1. Prezydent federalny (***Bundespräsident***)*

Ze względu na sprawowany w RFN system władzy kanclersko-gabinetowy prymat władzy wykonawczej skupia się w rękach kanclerza federalnego. Formalną głową państwa jest jednak prezydent, wybierany na okres pięciu lat przez specjalne Zgromadzenie Federalne złożone po równej liczbie z członków Bundestagu i elektorów wytypowanych przez parlamenty krajów związkowych. Zgodnie z Ustawą zasadniczą (art. 59) prezydent reprezentuje państwo w kontaktach z innymi głowami państw. Może również zawierać umowy z innymi państwami[128].

[126] *Presse- und Öffentlichkeitsarbeit*, http://www.bruessel-eu.diplo.de/Vertretung/bruessel__eu/de/01-StaeV/01-03-Presse/TeaserPrSprecherohneBild.html.

[127] *Organy przygotowawcze Rady*, http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/.

[128] *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, op. cit., s. 143.

W obszarze polityki wewnętrznej uprawnienia prezydenta RFN dotyczą mianowania i odwoływania najwyższych urzędników państwowych i wskazywania kandydata na kanclerza. Wnioski te muszą uzyskać zgodę większości parlamentarnej. Prezydent może rozwiązać parlament i zarządzić przedterminowe wybory, o ile Bundestag przegłosuje wotum nieufności do kanclerza, co stało się na prośbę kanclerza G. Schrödera w 2005 r.

Prezydent w Niemczech nie ma prawa weta. Przed podpisaniem ustawy może ją jednak skierować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o sprawdzanie zgodności przepisów z konstytucją. Ma też prawo do ułaskawiania skazanych. Prezydent unika mieszania się w codzienne rozgrywki polityczne, szczególnie, jeśli chodzi o tematy sporne dla partii politycznych. Od głowy państwa oczekuje się tu zachowania neutralności.

W sprawach związanych z polityką europejską Niemiec, prezydent wypowiada się w takim samym duchu co urzędujący kanclerz. Choć jego kompetencje konstytucyjne są skromne i ograniczone, to w zależności od siły charakteru i charyzmy może on cieszyć się sporym szacunkiem obywateli i jego głos jest brany pod uwagę. Pierwszy prezydent w XXI w. Johannes Rau (1999–2004) z SPD mógł liczyć na sporą popularność, gdyż przez wiele lat sprawdził się na stanowisku premiera kraju związkowego Północnej Nadrenii-Westfalii. Zaangażował się on w proces tworzenia projektu Konstytucji dla Europy w 2001 r. występując 4 kwietnia 2001 r. na forum Parlamentu Europejskiego z własnymi pomysłami wspierającymi jednakże koncepcje promotora tej idei ministra J. Fischera[129]. Jego następca, były szef Międzynarodowego Funduszu Walutowego Horst Köhler z CDU (2004–2010) nie miał takiego talentu i skąpo wypowiadał się w sprawach europejskich. W 2010 r. nieoczekiwanie ustąpił z urzędu w związku z zamieszaniem wokół jego wypowiedzi na temat działalności Niemiec w Afganistanie. Przez okres jednego miesiąca jego obowiązki pełnił działacz samorządowy z Bremy Jens Böhrnsen. Kolejnym prezydentem wybranym 30 czerwca 2010 r. został były premier Dolnej Saksonii Christian Wulff, ale również i jego kariera nie trwała długo. Oskarżony o korupcję, uwikłany w problemy małżeńskie, 17 lutego 2012 r. Wulff złożył urząd. W jego miejsce wybrano pastora ewangelickiego z byłej NRD bezpartyjnego Joachima Gaucka (18.03.2012–18.03.2017). Gauck cieszył się sporym autorytetem. Głośnym echem odbiło się jego najsłynniejsze przemówienie w końcu stycznia 2014 r., na otwarciu monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, gdzie zawarł swoje przemyślenia o roli i zadaniach Niemiec we współczesnym świecie. Wskazując na trwałe demokratyczne osiągnięcia swojego kraju i komfortową sytuację wynikającą z zabezpieczenia jego 60-letniej egzystencji przez sojuszników, wezwał go do większej aktywności, także wojskowej, na arenie międzynarodowej. Historyczne winy nie mogą być pretekstem do unikania odpowiedzialności – argumentował Gauck i Niemcy nie mogą dłużej chować głowy w piasek zasłaniając się konstytucyjnymi ograniczeniami. Od Republiki Federalnej oczekuje się większego zdecydowania i większego zaangażowania w Europie oraz świecie[130]. Kiedy ze względów zdrowotnych zaanonsował

[129] Archiv der Gegenwart, 2001, s. 44907.

[130] *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen. Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz München, 31. Januar 2014*, Der Bundespräsident, http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html. Por. K. Miszczak, *Nowa polityka bezpieczeństwa i obrony Niemiec*, „Sprawy Międzynarodowe" 2014, nr 2, s. 53–72.

swoje odejście żegnany był z żalem. Jego następca F. W. Steinmeier (od 19.03.2017) uważany jest dość powszechnie za osobę charyzmatyczną, godną sprawowania tego najwyższego urzędu w państwie.

*3.2. Bundestag (*Deutscher Bundestag*)*

Posłowie niemieckiego Bundestagu i przedstawiciele Rady Federalnej sprawują parlamentarną kontrolę nad polityką europejską rządu i powinien on w swojej działalności w UE uwzględnić ich postulaty. Upoważnia ich do tego art. 23 Ustawy Zasadniczej, który formułuje to w sposób następujący: „W sprawach Unii Europejskiej współdziałają Parlament Federalny i poprzez Radę Federalną kraje. Rząd Federalny informuje Parlament Federalny i Radę Federalna obszernie i w możliwie najkrótszym terminie" (ustęp 2). „Rząd Federalny stwarza Parlamentowi Federalnemu okazję do zajęcia stanowiska przed swym współdziałaniem w aktach prawodawczych Unii Europejskiej. Rząd federalny uwzględnia w negocjacjach stanowisko Parlamentu Federalnego" (ustęp 3)[131]. Ponadto traktat z Lizbony zwiększył uprawnienia parlamentów narodowych, przewidując dla nich kontrolę zasady subsydiarności, uczestnictwo w procedurze zmiany traktatów, realizacji „przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości" UE i prawo wglądu do informacji i projektów aktów prawnych instytucji unijnych[132].

W Niemczech utarł się zwyczaj, aby przed najczęściej ważnymi posiedzeniami Rady Europejskiej kanclerz przedstawił na forum Bundestagu stanowisko rządu i niemieckie postulaty. Nad jego wystąpieniem dyskutują przedstawiciele frakcji i po głosowaniu z tak przyjętym (lub zmodyfikowanym) stanowiskiem kanclerz udaje się na obrady do Brukseli. W ten sposób opinia publiczna jest na bieżąco informowana o decyzjach rządu w sprawach europejskich, ponieważ obrady parlamentu są transmitowane przez państwową telewizję.

Pierwsze poważne problemy związane z polityką europejską zjednoczonych Niemiec zaobserwować można było na forum Bundestagu już po podpisaniu przełomowego dla integracji europejskiej traktatu z Maastricht. Podpisany 7 lutego 1992 r. układ powołujący do życia Unię Europejską wymagał ratyfikacji przez Parlament Europejski i państwa członkowskie ścieżką parlamentarną bądź jak to stało się np. w wypadku Francji, czy Danii w drodze referendum. Jako że w RFN nie było ostrych podziałów społecznych w kwestiach europejskich, Niemcy wybrały rozwiązanie parlamentarne i 2 grudnia 1992 r. Bundestag przeważającą większością głosów 543 wobec 17 przeciwnych i przy 8 głosach wstrzymujących się bez większej dyskusji przyjął traktat z Maastricht. Bundesrat zaakceptował ją 18 grudnia 1992 r. głosami wszystkich krajów związkowych. Dość niespodziewanie jednak jeszcze w tym miesiącu do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) w Karlsruhe napłynęło pięć skarg przeciwko

[131] *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, op. cit., s. 99. O roli Bundesratu i krajów związkowych w formułowaniu tej polityki zob. M. Suszycka-Jasch, H.-Ch. Jasch, *The participation of the German Länder in formulating German EU-policy*, „German Law Journal" 2009, vol. 10, s. 1215–1256.

[132] Art. 8c. *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz. U. 2009, Nr 203, poz. 1569.

ustawie ratyfikującej, kwestionujących jej zgodność z Konstytucją niemiecką. Reprezentanci tych grup Manfred Brunner, Karl Albrecht Schachtschneider, Hans-Christian Ströbele i Ulrich K. Preuß zarzucili rządowi i parlamentowi wyrażenie zgody na transfer niemieckiej suwerenności na organy ponadnarodowe, co tym samym miało pozbawić Bundestag władzy i sprzeciwiało się demokratycznym pryncypiom. Przekazywanie kompetencji organizacjom ponadnarodowym miało stanowić naruszenie Ustawy Zasadniczej, gdyż, o tak żywotnych sprawach, jaką jest suwerenność, decyzje powinny zapadać w Niemczech, a nie na gruncie europejskim. Prezydent federalny Johannes Rau wyjaśnił FTK, że dokument ratyfikacyjny podpisze tylko wtedy, gdy ten nie przychyli się do skarg konstytucyjnych[133].

Dopiero 12 października 1993 r. Drugi Senat Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wydał długo oczekiwany wyrok w sprawie traktatu z Maastricht. Z pięciu skarg, do których odnosiło się rozstrzygnięcie, cztery zatrzymały się na przeszkodzie dopuszczalności i zostały „odrzucone". Jedynie skarga Manfreda Brunnera, byłego szefa gabinetu komisarza WE Martina Bangemanna, została rozpatrzona w jednym punkcie jako dopuszczalna, jednak z powodu braku zasadności została również „odesłana"[134].

Działalność Bundestagu w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia i w początkach XXI w. miała olbrzymi wpływ na kształtowanie niemieckiej polityki obronnej, a co za tym idzie bezpośrednio wpływała na kształt i efektywność unijnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Omówione wcześniej orzeczenie drugiej izby Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 1994 r. definitywnie ukróciło trwającą wiele lat dysputę w RFN na temat konstytucyjno-prawnych podstaw użycia niemieckich sił zbrojnych poza granicami kraju. Partie rządzącej koalicji CDU/CSU-FDP, oskarżane o bezczynność, znajdujące się pod obstrzałem zachodnich sojuszników, zdecydowane były zwiększyć udział wojsk Bundeswehry w operacjach pokojowych w byłej Jugosławii[135].

Orzeczenie Trybunału ostatecznie rozwiało spekulacje co do możliwości, kompetencji i granic aktywnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa rządu bońskiego. Republice Federalnej formalnie „zezwolono" wykonywać zagwarantowane w preambule do Ustawy zasadniczej zobowiązanie wobec sojuszników z NATO i Unii Europejskiej „by jako równoprawny członek w zjednoczonej Europie służyć pokojowi na świecie". Gdzie, kiedy i w jakim stopniu RFN miała uczestniczyć w operacjach pokojowych ONZ i UE pozostawało wyraźnie sprawą polityczną, a nie konstytucyjną. Zgoda parlamentu na tego typu operacje wojskowe została potraktowana przez sędziów jako warunek *sine qua non* każdej decyzji politycznej o użyciu Bundeswehry poza obszarem działania NATO. W krótkim orzeczeniu można było przeczytać: „Ustawa Zasadnicza zobowiązuje rząd federalny do uzyskania wcześniejszej zgody Bundestagu na użycie sił zbrojnych"[136].

---

[133] B.-O. Bryde, *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Konsequenzen für die weitere Entwicklung der europäischen Integration*, Tübingen 1993, s. 37.

[134] Szerzej: I. Winkelmann (red.), *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens mit Einführung"*, Berlin 1994; *Uprawnienia Bundestagu w świetle Traktatu o Unii Europejskiej. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy ratyfikującej Traktat z Maastricht*, biurose.sejm.gov.pl/uzup/mid-162.pdf.

[135] *Balkan in Bonn*, „Der Spiegel", 18.04.1994.

[136] *Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994*, Karlsruhe 1994, s. 5; L. Rühl, *Der Spruch von Karlsruhe*, „Europäische Sicherheit" 1994, nr 9, s. 429.

Asertywność okazywana w polityce zagranicznej i europejskiej przez rząd Schrödera/Fischera, charakteryzująca się dbałością o niemieckie interesy narodowe zaowocowała brakiem zgody Berlina na udział w operacji antyirackiej przygotowanej i kierowanej przez Stany Zjednoczone w kwietniu 2003 r. Efektem dyskusji, która rozwinęła się na ten temat w Niemczech było przyjęcie przez Bundestag 18 marca 2005 r. wspomnianej wcześniej kolejnej „Ustawy o udziale parlamentu w decyzjach o wysyłce uzbrojonych oddziałów za granicę". Zgody Bundestagu wymagały tylko te misje, w których żołnierze Bundeswehry zostaliby uwikłani w działania zbrojne. Nie dotyczyło to misji humanitarnych, ratowniczych i mających na celu utrzymanie pokoju (porządkowych, policyjnych). Procedura przewidywała, że rząd federalny przesyła do Bundestagu wniosek o zgodę na rozmieszczenie sił zbrojnych w odpowiednim czasie przed rozpoczęciem misji. Ściśle określono, że taki wniosek powinien zawierać: zadanie misji, jej zastosowanie, podstawy prawne, liczbę żołnierzy, możliwości wykorzystania sił zbrojnych, planowany czas trwania misji i szacowane koszty ekspedycji niemieckich żołnierzy[137].

Wpływ Bundestagu na politykę europejską Niemiec najbardziej uwidocznił się po przyjęciu traktatu z Lizbony. Po zakończeniu prezydencji portugalskiej uwieńczonej podpisaniem 13 grudnia 2007 r. traktatu lizbońskiego, rozpoczął się proces jego ratyfikacji w Parlamencie Europejskim i państwach członkowskich Unii Europejskiej. 24 kwietnia 2008 r. Bundestag zdecydowaną większością głosów ratyfikował traktat lizboński. Za jego przyjęciem głosowali deputowani partii koalicyjnych i większości opozycji. Wiceprzewodnicząca frakcji SPD w Bundestagu Angelica Schwall-Düren i szef frakcji CDU/CSU Volker Kauder, opowiedzieli się za szybką ratyfikacją traktatu, gdyż ten „wzmacnia demokrację" w Unii i czyni ją bardziej „konkretną". Przeciwko opowiedzieli się posłowie Lewicy. 515 deputowanych poparło ratyfikację traktatu. Przeciw zagłosowało 58 posłów z Die Linke, a jej lider Lothar Bisky krytykował traktat lizboński, uznał go za kopię w 90% odrzuconej konstytucji europejskiej. Lewica opowiedziała się również za zorganizowaniem referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu[138].

23 maja 2008 r. odbyło się głosowanie w Bundesracie. Traktat lizboński poparło 15 z 16 krajów związkowych Niemiec. Burmistrz Berlina Klaus Wowereit (SPD) wstrzymał się od głosu. Było to konsekwencją konfliktu berlińskiej SPD z partnerami koalicyjnymi − postkomunistyczną Lewicą, odrzucającą traktat lizboński jako przejaw „neoliberalizmu i militaryzmu". Bezpośrednio po głosowaniu polityk bawarskiej chadecji (CSU) Peter Gauweiler i poseł lewicy Dieter Dehm zaskarżyli jednak nowy traktat do Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe, twierdząc, iż dokument jest niedemokratyczny, zagraża suwerenności RFN i osłabia rolę parlamentów narodowych. Drugi z posłów zarzucał „militaryzację Unii Europejskiej" po przyjęciu w traktacie zapisów związanych z WPBiO[139].

---

[137] *Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland*, Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/parlamentsbeteiligung.

[138] *Bundestag ratifiziert EU-Reformvertrag* (2008), http://www.deutschlandradio.de/bundestag-ratifiziert-eu-reformvertrag.331.de.html?dram:article_id=202063.

[139] J. Fahrun, *Bundesrat: Die rot-rote Koalition pokert um den EU-Vertrag*, „Die Welt", 22.05.2008; *Bundesrat za ratyfikacją Traktatu Lizbońskiego*, „Gazeta Wyborcza", 23.05.2008; *Volks-*

Prezydent federalny Horst Köhler zaaprobował treść traktatu lizbońskiego, ale − zgodnie ze wcześniejszymi zapowiedziami − wstrzymał się z podpisaniem dokumentu ratyfikacyjnego do czasu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Sprawa jeszcze bardziej się skomplikowała, gdy w styczniu 2009 r. do Trybunału wpłynęła kolejna skarga na ratyfikację traktatu lizbońskiego, skierowana przez byłego szefa zarządu koncernu Thyssen AG Dietera Spethmanna, byłego europosła z ramienia CSU, Franza Ludwiga grafa Stauffenberga, specjalistę od spraw gospodarczych Joachima Starbatty i berlińskiego profesora prawa Markusa Kerbera. Zarzucili oni rządowi, że ratyfikując traktat lizboński, złamie konstytucję, stwarzając zagrożenie dla stabilności pieniądza. Ich zdaniem, przewidywania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące integracji europejskiej w wyroku z 1993 r. w sprawie traktatu z Maastricht, który w konsekwencji zezwolił na wprowadzenie euro, okazały się fałszywe. W UE istnieje ciągłe naruszanie Paktu Stabilności i Wzrostu, przekraczanie uprawnień przez Komisję Europejską i nieprzejrzysty jest rozkład podziału uprawnień[140]. Ku niezadowoleniu kanclerz A. Merkel, cała procedura uległa zwłoce, ponieważ obie skargi musiały być rozpatrywane odrębnie.

30 czerwca 2009 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe wydał werdykt, w którym orzekł, że traktat z Lizbony jest zgodny z konstytucją niemiecką. Jednocześnie dodał, że niezbędne jest wzmocnienie roli Bundestagu i Bundesratu w Unii Europejskiej. Nawiązując do swojego wcześniejszego orzeczenia z 12 października 1993 r. w sprawie traktatu z Maastricht oświadczył on, że wyposażona w osobowość prawną Unia Europejska pozostaje nadal „powiązaniem państw" (*Staatenverbund*), nie jest natomiast w żadnym stopniu federacją. Zgodnie z tą interpretacją pojęcie „powiązanie państw" oznacza „ścisłe i trwałe połączenie suwerennych państw" (*enge auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibende Staaten*), które sprawuje władzę publiczną na podstawie traktatów i którego ustrój leży wyłącznie w gestii państw członkowskich UE. „Narody" zamieszkujące państwa członkowskie pozostają podmiotami demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej. W orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Unia Europejska nie jest już „zwykłym" związkiem państw (*Staatenverband*), lecz jeszcze trudno o niej mówić jako o „państwie związkowym" (*Bundesstaat*). Nie posiada bowiem UE własnej „suwerenności państwowej" (*souveräne Eigenstaatlichkeit*), którą posiadają jedynie państwa członkowskie. Przypomniano, że Unia Europejska posiada tylko takie prawo zwierzchnie, na jakie pozwalają jej państwa członkowskie na mocy przyznanych tej organizacji uprawnień, zapisanych w traktatach i zaaprobowanych przez parlamenty narodowe. Na straży suwerenności państw członkowskich stoi m.in. zasada kompetencji powierzonych. Jak trafnie skomentował to krakowski politolog Janusz J. Węc „sprawia ona, że państwa członkowskie pozostają nadal «władcami traktatów», zaś Unia Europejska nie nabywa kompetencji do stanowienia własnych kompetencji"[141].

---

abstimmung in Deutschland über den Vertrag von Lissabon?, Deutscher Bundestag.Wissenschaftliche Dienste, https://www.bundestag.de/blob/.../wd-3-135-09-pdf-data.pd.

[140] *Bundesverfassungsgericht: Karlsruhe verhandelt zwei Tage über Lissabon-Vertrag*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 17.01.2009; H. Wefing, *Lissabon-Vertrag: Verfassungsgericht lässt Skepsis erkennen*, „Die Zeit", 10.02.2009.

[141] J. J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011, s. 119.

FTK stwierdził, że Unia Europejska to związek suwerennych państw, a nie federacja. Jeżeli Niemcy chciałyby się stać częścią federacji europejskiej, to zgodnie z artykułem 146 niemieckiej konstytucji naród musiałby zdecydować o tym w referendum po napisaniu nowej niemieckiej konstytucji, która by na to zezwalała.

Trybunał Konstytucyjny uspakajał, że choć traktat lizboński zapoczątkowuje nowy etap integracji europejskiej, to po jego wejściu w życie Republika Federalna nie utraci suwerenności i będzie nadal podmiotem prawa międzynarodowego. Na straży istniejącego ustroju państwowego stoi obowiązująca Ustawa Zasadnicza, która nie dopuszcza do powstania federacji z udziałem narodu niemieckiego i zrzeczenia się własnej suwerenności. Gdyby taka koncepcja federacji europejskiej powstała w przyszłości, to naród niemiecki (suweren) – o czym wyżej wspomniano – musiałby wypowiedzieć się w tej sprawie, a Konstytucja RFN musiałby być zmieniona[142].

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Bundestag będzie m.in. wyrażał zgodę w przypadku przeniesienia kompetencji na UE w takich dziedzinach jak prawo karne, polityka obronna, ochrona środowiska, prawo rodzinne w aspekcie transgranicznym czy prawo pracy i sprawy socjalne, a także w przypadku zastosowania tzw. klauzuli elastyczności, która daje UE możliwość podejmowania działań w sferach nieprzewidzianych traktatem[143].

Sędziowie dali wyraz obawom, że postępujący proces przejmowania kompetencji przez organy UE ograniczy zakres suwerenności Niemiec. Tym samym jak wspomniano − pośrednio − tworzenie federacji państw członkowskich Unii Europejskiej byłoby sprzeczne z Ustawą Zasadniczą RFN. Kwestie te miały zostać zapisane w nowelizacji nowej ustawy kompetencyjnej w końcu sierpnia 2009 r. jeszcze przed wyborami do Bundestagu. Do tego czasu prezydent H. Köhler nie mógł podpisać ustawy ratyfikacyjnej[144].

Z pewnym poślizgiem, 8 września 2009 r. Bundestag uchwalił ustawy kompetencyjne. Ustawy, które poparły wszystkie frakcje oprócz postkomunistycznej Lewicy, wzmacniały wpływ Bundestagu i Bundesratu w sprawach dotyczących Unii Europejskiej.

Pozostałe państwa członkowskie, zostały poinformowane, iż Niemcy są związane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w kwestii nowego unijnego traktatu. Było to też działanie wychodzące naprzeciw oczekiwaniom bawarskiej CSU, która domagała się przyjęcia przez Bundestag dodatkowej rezolucji, stwierdzającej, że traktat lizboński obowiązuje w Niemczech według wykładni Trybunału. Natomiast pozostałe partie nie poparły tej propozycji. Ustawy kompetencyjne towarzyszące ratyfikacji traktatu lizbońskiego składały się z pięciu aktów prawnych:

– ustawa rozszerzająca i wzmacniająca prawa Bundestagu i Bundesratu w sprawach dotyczących Unii Europejskiej (*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*);

---

[142] Ibidem.

[143] *Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*, Bundestministerium der Juztiz und für Verbraucherschutz, 22.09.2009, http://www.gesetze-im-internet.de/intvg/BJNR302210009.html.

[144] T. Jungholt, *Urteil zum Reformvertrag: Karlsruhe hat der EU deutliche Grenzen gesetzt*, „Die Welt", 30.07.2009; *Regierung trotz Kritik aus Karlsruhe erleichtert*, ibidem; A. Słojewska, P. Jendroszczyk, *Lizbona przeszła niemiecki test*, „Rzeczpospolita", 1.07.2009.

– nowa ustawa o odpowiedzialności za integrację (*Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*);
– ustawa wprowadzająca poprawki do podstawowej ustawy o ratyfikacji traktatu lizbońskiego (*Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon*);
– ustawa zmieniająca ustawę o współpracy między rządem federalnym a niemieckim Bundestagiem w sprawach dotyczących UE (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*);
– akt zmieniający ustawę o współpracy między Federacją a landami w sprawach Unii Europejskiej (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*)[145].

Wprawdzie w głosowaniu za przyjęciem ustaw opowiedziało się 446 deputowanych i tylko 46 głównie z partii Die Linke było przeciw, ale nie obyło się bez zgrzytów. Przywódca CSU Horst Seehofer niespodziewanie przedłożył 14-punktowy katalog żądań i zastrzeżeń. Domagał się m.in. ogólnonarodowych referendów w „istotnych sprawach europejskich" i związania taką decyzją rządu, oraz kontroli prawa europejskiego przez Trybunał Konstytucyjny RFN. Po przyjęciu ustaw przez Bundestag, 18 września zaaprobował je Bundesrat i ostatecznie podpisał prezydent Horst Köhler[146].

Przyjęte ustawy znacznie wzmocniły wpływ niemieckiego parlamentu na politykę europejską rządu niemieckiego. Bundestag miał być m.in. szybko i wyczerpująco informowany przez gabinet o decyzjach UE. Powiadomienie powinno zawierać informacje na temat woli rządu federalnego, przygotowania i przebiegu dyskusji w instytucjach Unii Europejskiej, komentarze Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich Unii Europejskiej i podjęte decyzje. Dotyczyć miało to również wszystkich komisji przygotowawczych i grup roboczych. Obowiązek udzielenia informacji obejmuje także przygotowanie i przebieg pracy w nieformalnym spotkaniu ministrów szczytu euro, Eurogrupy i podobnych instytucji[147]. Parlament miał wyrażać zgodę w przypadku przeniesienia na instytucje unijne kompetencji federalnych w niektórych dziedzinach. W przyjętych ustawach znalazł się nie tylko zapis o prawie weta dla Bundestagu. Rząd Niemiec zobowiązał się również informować parlament o planach i zamierzeniach w swojej polityce europejskiej. Ponadto Bundestag będzie musiał wyrazić zgodę na rozpoczęcie negocjacji z nowymi kandydatami

[145] *Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.09.2009*, https://www.buzer.de/gesetz/9032/index.htm; *Gesetz über die Wahrnehmung*, op.cit.; *Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon vom 1. Dezember 2009*, dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/139/1613924.pdf; *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*, Bundestministerium der Juztiz und für Verbraucherschutz, 4.07.2013, http://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg_2013/BJNR217000013.html; *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 23.03.1993*, https://www.gesetze-im-internet.de/euzblg/BJNR031300993.html. Por. S. Fischer, *Bundestag macht Weg für EU-Vertrag frei*, „Der Spiegel", 8.09.2009.

[146] bart, *Niemcy zrobiły krok bliżej Lizbony*, „Gazeta Wyborcza", 8.09.2009.

[147] *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*, op. cit.

do członkostwa i w kwestii rokowań nad nowymi traktatami. Kolejno będzie miał możliwość nakazać rządowi złożenie skargi w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej, gdyby okazało się, że Unia ingeruje w wewnętrzne sprawy Niemiec. Ustawa o odpowiedzialności za integrację zawierała dwa rodzaje prawa współdziałania: po pierwsze, konkretyzowała prawo udziału, które FTK sformułował z Ustawy zasadniczej w myśl zasady: „odpowiedzialność za integrację". Dodatkowo ustawa zmieniła prawa parlamentów narodowych wynikające z traktatu lizbońskiego oddziaływujące bezpośrednio na poziomie europejskim. Regulacje takie jak np. prawo do skargi na przestrzeganie zasady pomocniczości, były już zawarte w starej ustawie i zostały z niej przejęte. Inną istotną kwestią były tzw. klauzule pomostowe, które umożliwiają zmianę sposobu głosowania w Radzie Unii Europejskiej (większość kwalifikowana). Warto nadmienić, iż ułatwia to wprawdzie znalezienie ostatecznego rozwiązania, jednakże przy tym osłabia pozycje poszczególnych państw członkowskich, które mogą zostać przegłosowane. W związku z tym, do traktatu lizbońskiego wprowadzono zabezpieczenia dla parlamentów państw członkowskich: jeśli Rada Europejska postanowi podjąć określoną inicjatywę, zostają o tym powiadomione parlamenty państw członkowskich. Mają one możliwość w ciągu 6 miesięcy bezpośrednio (bez udziału rządu) na poziomie europejskim zawetować tę inicjatywę. Jeśli nie będzie takiego weta, swoją zgodę musi wyrazić Parlament Europejski. Potem ostateczną decyzję musi podjąć Rada UE. Tu ponownie mógł pojawić się głos Bundestagu: niemiecki przedstawiciel w Radzie UE może głosować za tą propozycją jedynie po wejściu w życie odpowiedniej ustawy federalnej. Zgodnie z intencją Federalnego Trybunału Konstytucyjnego można to było potraktować jako tzw. podwójne zabezpieczenie[148].

Istotną rolę odegrał niemiecki parlament w okresie kryzysu finansowego strefy euro, kiedy włączył się do akcji wsparcia Grecji znajdującej się u progu finansowej zapaści. 23 kwietnia 2010 r. rząd w Atenach zwrócił się z oficjalną prośbą do Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) z prośbą o pomoc finansową. 2 maja ministrowie finansów eurolandu uzgodnili pakiet ratunkowy dla Grecji w wysokości 110 mld euro na okres najbliższych trzech lat i to pod warunkiem dokonania ostrych cięć budżetowych. Udział MFW w akcji pomocy ustalony został na pułapie 30 mld euro.

27 kwietnia Ministerstwo Finansów RFN przedłożyło parlamentowi projekt specjalnej ustawy. 7 maja 2010 r. kanclerz Merkel na forum Bundestagu zaprezentowała posłom projekt planu pomocy dla Grecji i poinformowała, że udział Niemiec będzie wynosić 22,4 mld euro w formie pożyczek i gwarancji kredytowych. Jej zdaniem, obietnica przyjęcia przez rząd grecki radykalnego programu obniżenia deficytu budżetowego pozwoli na uruchomienie planu pomocy. Kanclerz cierpliwie tłumaczyła, że żadna ważna decyzja w Unii Europejskiej nie może zostać podjęta bez Niemiec ani przeciw Niemcom. Twierdziła, że nie można było udzielić Grecji pomocy finansowej wcześniej, ponieważ mogło to przynieść przeciwny efekt do zamierzonego. Wprowadzenie w życie pakietu ratunkowego dla Grecji było możliwe tylko wtedy, kiedy Grecja ujawniła, w jaki sposób zamierza zredukować swój nadmierny deficyt budżetowy i zadłużenie wewnętrzne. Już po pierwszym czytaniu

[148] *Der Lissabon-Vertrag stärkt die Parlamente. Dokumente*, Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47639862_kw47_lissabon_vertrag/213954. Por. S. Hambura, *Niemcy pokazują, jak bronić suwerenności*, „Rzeczpospolita", 7.07.2009.

w Bundestagu przyjęto projekt ustawy pozwalający rządowi na uczestnictwo w planie ratunkowym[149].

19 maja w przyspieszonym tempie wpłynął do Bundestagu kolejny projekt o gwarancjach finansowych rządu w ramach europejskiego mechanizmu finansowego, a już 22 maja przyjął go Bundesrat i podpis pod dokumentem jednym z ostatnich na tym urzędzie złożył prezydent RFN Horst Köhler. W ustawie znalazło się zastrzeżenie, że środki nadzwyczajne na wniosek państwa członkowskiego strefy euro mogą być „stosowane w celu utrzymania wypłacalności, o ile jest to absolutnie konieczne w celu zabezpieczenia stabilności strefy euro jako całości". Przyznanie tych „nadzwyczajnych środków" podlegać miało „rygorystycznym warunkom" określonym prze MFW, EBC, Komisję Europejską i zainteresowane państwo[150].

Po otrzymaniu zgody parlamentu niemieckiego, ruszyła skoordynowana akcja państw strefy euro i MFW, co zaowocowało uruchamianiem kolejnych transz pomocy finansowej dla Grecji ze wspomnianego olbrzymiego pakietu finansowego w wysokości 110 mld euro. Pieniądze w pierwszej kolejności przeznaczone były na wsparcie banków krajowych, ustabilizowanie budżetu i powstrzymania załamania gospodarczego. Szybko jednak okazało się, że katastrofalna zapaść greckiej gospodarki i społeczny opór we wprowadzaniu drastycznych reform oszczędnościowych wymagać będzie drugiego pakietu pomocowego dla tego kraju. Komisja Europejska uznała za konieczne przygotowanie dla Grecji drugiego pakietu pomocowego z czynnym udziałem Europejskiego Banku Centralnego. Warunkiem udzielenia pomocy miała być kontynuacja przez rząd grecki reform oszczędnościowych i porozumienie się w tej sprawie ważniejszych sił politycznych w tym kraju, a zwłaszcza konserwatywnej opozycji z socjalistami[151].

W trakcie ostrej debaty w Bundestagu 7 września 2011 r. kanclerz Merkel dramatycznie apelowała o poszerzenie formy wsparcia finansowego („jeśli upadnie euro, upadnie Europa") dla zagrożonych państw. Zapowiedziała wewnętrzne oszczędności i atakowała przy tym poprzedni rząd SPD i Zielonych, który nie potrafił zreformować finansów publicznych i wbrew zdaniu ekspertów zgodził się, by Grecja weszła do strefy euro. W odpowiedzi socjaldemokraci zarzucili jej, że prowadzi chaotyczną politykę zagraniczną i zwlekała z daniem zielonego światła dla pomocy Grecji, bo nie chciała drażnić wyborców przed ważnymi wyborami do parlamentów krajowych[152].

Przed ważnym dla gabinetu Merkel głosowaniem w Bundestagu w końcu września 2011 r. Niemcy wzmogli naciski na Grecję, aby ta kontynuowała zdecydowanie dzieło naprawy finansów państwa, gdyż od tego zależeć będzie dopływ pieniędzy do jej go-

---

[149] *Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik*, 7.05.2010, https://www.gesetze-im-internet.de/wfstg/BJNR053700010.html.

[150] *Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus*, 22.05.2010, https://www.gesetze-im-internet.de/stabmechg/BJNR062700010.html.

[151] *Griechenland-Hilfe: Merkel und Sarkozy wollen Privatsektor beteiligen*, „Die Welt", 17.06.2011.

[152] *Generaldebatte im Bundestag: „Scheitert der Euro, scheitert Europa"*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 7.09.2011; R. Alexander, *Auftritt im Bundestag: Merkels Kampfrede trifft den Nerv ihrer Fraktion*, „Die Welt", 7.09.2011; W. Kumm, *Merkel verteidigt die Euro-Rettung*, „Die Zeit", 7.09.2011.

spodarki ze środków pomocowych. Pomimo otwartego buntu nawet w szeregach partii CDU i CSU kanclerz miała świadomość, że granice lojalności koalicyjnej nie zostaną przekroczone, gdyż alternatywą byłby upadek jej rządu i przedterminowe wybory. Była też świadoma, że w tej kwestii liczyć może na opozycyjną proeuropejską SPD, wspierającą plany ratowania Grecji z zapaści finansowej. W tej sytuacji wyniki głosowania w Bundestagu 29 września 2011 r. były przesądzone. Projekt poszerzenia i zwiększenia kompetencji Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) został poparty w Bundestagu przez zdecydowaną większość posłów. Za głosowało 523 członków Bundestagu, przeciw było 85. Trzech posłów wstrzymało się od głosu[153].

Kolejna decyzja Bundestagu związana z koncepcjami rozwiązania kryzysu strefy euro dotyczyła powołania do życia specjalnych instrumentów finansowych, których można było użyć, aby wesprzeć zagrożone państwa lub zapobiec narastaniu sytuacji kryzysowej. Decyzją Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. dwa tymczasowe europejskie mechanizmy stabilności (Europejski Instrument Stabilności Finansowej – EFSF i Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej – EFSM) w drugiej połowie 2012 r. zostały zastąpione stałym mechanizmem pomocy finansowej dla państw strefy euro – Europejskim Mechanizmem Stabilności – ESM). Rola tego stałego mechanizmu o olbrzymim kapitale 700 mld euro polegała na finansowaniu i udzielaniu pomocy zagrożonym państwom strefy euro. W oparciu o rygorystyczne warunki ESM zapewniał stałe rozwiązanie ramowe na wypadek sytuacji kryzysowej, a jego celem była ochrona ogólnej stabilności finansowej w strefie euro. ESM przejął zadania mechanizmów tymczasowych EFSF i EFSM i stanowił uzupełnienie nowych ram wzmocnionego nadzoru gospodarczego w UE. ESM został ustanowiony w drodze porozumienia między państwami członkowskimi strefy euro jako organizacja międzyrządowa na mocy międzynarodowego prawa publicznego z siedzibą w Luksemburgu. Wymagał on ratyfikacji przez wszystkie państwa strefy euro. W wypadku Niemiec przyznanie pożyczek i wysokość niemieckiego udziału w ESM wymagała ustawowej zgody Bundestagu.

Ratyfikacja paktu fiskalnego i ESM przez Niemcy, 29 czerwca w Bundestagu 2012 r., nie zamknęła procesu legislacyjnego, gdyż nie weszła w życie ze względu na skargę złożoną do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności pakietów ratunkowych euro z Ustawą Zasadniczą Niemiec. Na prośbę Trybunału, prezydent Joachim Gauck nie złożył swojego podpisu pod tą ustawą. Profesor prawa i konstytucjonalista z Norymbergii Karl Albrecht Schachtschneider, ekonomista z Tybingi Joachim Starbatty, były hamburski senator Wilhelm Nölling, 82-letni ekonomista Wilhelm Hankel oraz były szef koncernu Thyssena Dieter Spethmann uważali, że decyzja rządu o udziale w ESM doprowadzi do powiększenia i tak już rekordowego zadłużenia Niemiec oraz rozkręci inflację. Christoph Degenhart, specjalista w zakresie prawa państwowego z Norymbergi oraz dawna minister sprawiedliwości RFN, Herta Däumler-Gmelin (SPD), zakwestionowali oba pakiety ratunkowe dla Grecji twierdząc, że unijny

[153] *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen des europäischen Stabilisierungsmechanismus*, 28.09.2011, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/069/1706916.pdf. Por. G. Bannas, *Mehr als eine Mehrheit*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 30.09.2011; B. Kohler, *Kanzlermehrheit*, ibidem, 29.09.2011; *Bundestag: Ein Etappensieg für die Kanzlerin. Aber nicht mehr*, ibidem, 29.09.2011; *Finanzkrise: Bundesrat billigt Rettungsschirm*, „Frankfurter Rundschau", 30.09.2011.

fundusz antykryzysowy ESM oraz tzw. pakt fiskalny, przyjęty z inicjatywy Niemiec, naruszają zarówno na poziomie europejskim, jak i w samej RFN demokratyczne zasady funkcjonowania państwa. Degenhardt i Däubler-Gmelin należeli do grona ogółem 37 tys. obywateli, którzy poparli pozwy skierowane do Trybunału Konstytucyjnego. 25 tys. obywateli przyłączyło się bezpośrednio do skargi konstytucyjnej Stowarzyszenia „Więcej Demokracji" Degenharda i Däumler-Gmelin. Oprócz tego stowarzyszenia skargę na Europejski Mechanizm Stabilizacyjny złożył klub parlamentarny Partii Lewicy oraz – tradycyjnie – polityk bawarskiej CSU Peter Gauweiler[154].

Krytycy argumentowali, że w umowie o ESM nie ma klauzuli dotyczącej wypowiedzenia i ograniczenia odpowiedzialności. Rada ministrów finansów państw strefy euro może teoretycznie podwyższyć całkowity kapitał subskrybowany ESM w razie zaistnienia potrzeby, a tym samym gwarancje udzielane przez państwa. Naruszyłoby to suwerenne kompetencje niemieckiego parlamentu w kwestiach budżetu oraz postanowienia traktatu UE. Zgodnie z nim kraje członkowskie nie ponoszą odpowiedzialności (tzw. klauzula *no-bail-aut*) za zobowiązania innych państw.

W wyroku z 12 września 2012 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się w ustawie ratyfikującej międzynarodową umowę w sprawie stałego mechanizmu stabilizacyjnego euro (ESM) niezgodności z niemiecką Ustawą Zasadniczą. Obwarował to jednak pewnymi warunkami. Sędziowie Trybunału zaznaczyli w swoim orzeczeniu, że suma gwarantowana przez Niemcy nie może przekroczyć 190 miliardów euro. Jeśli kwota ta miałaby zostać przekroczona wymaga to zgody Bundestagu[155].

Orzeczenie Trybunału przyjęte zostało z ulgą przez rząd RFN. Kanclerz Merkel mówiła o „dobrym dniu dla Niemiec i dla Europy". W tej sytuacji 28 września Bundestag przyjął ustawę o udziale Niemiec w ESF z wkładem finansowym w łącznej wysokości 189,994 mld euro, z czego blisko 170 mld przypadało na gwarancje kredytowe [156].

Zabezpieczeniem przed powtórzeniem się sytuacji kryzysowej w strefie euro, w której negatywną rolę odegrały instytucje finansowe miała być Unia Bankowa. Zgodnie z raportem przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy'a przyjętym na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2012 r. podjęto działania na rzecz jej ukonstytuowania i urzeczywistnienia. Jej podstawę stanowić miały trzy filary: jednolity mechanizm nadzorczy; jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także powiązane ze sobą mechanizmy finansowania (wspólnych dla całego rynku wewnętrznego), czyli jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządko-

---

[154] *Niemcy: czekanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego ws. ratowania strefy euro*, Deutsche Welle, 11.09.2012, http://www.dw.com/pl/niemcy-czekanie-na-wyrok-trybuna%C5%82u-konstytucyjnego-ws-ratowania-strefy-euro/a-16231088.

[155] *Beschwerde zurückgewiesen: Bundesverfassungsgericht billigt EU-Rettungsschirm*, „Frankfuretr Allgemeine Zeitung", 7.09.2012; *Euro-Urteil in Karlsruhe: Welche Folgen hat der Richterspruch?*, „Der Tagesspiegel", 7.09.2012; *Euro-Urteil: Richter retten Euro-Retter*, „Financial Times Deutschland", 7.09.2012; *Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec legalizuje bailout*, „Gazeta Prawna", 8.09.2012. Por. P. Gillies, *Verfassungsklage: In Karlsruhe steht die Euro-Rettung vor Gericht*, „Die Welt", 4.07.2012; *Niemiecki Trybunał Konstytucyjny zatwierdza udział Niemiec w mechanizmie stabilizacyjnym euro ESM*, Deutsche Welle, 12.09.2012, http://www.dw.com/pl/niemiecki-trybuna%C5%82-konstytucyjny-zatwierdza-udzia%C5%82-niemiec-w-mechani%C5%BAmie-stabilizacyjnym-euro-esm/a-16233862.

[156] *Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)*, 13.09.2012, http://www.gesetze-im-internet.de/esmfing/BJNR191800012.html.

wanej likwidacji, system gwarantowania depozytów, wspólny mechanizm ochronny (linia kredytowa)[157].

6 listopada 2014 r. kwestia Unii Bankowej stała się przedmiotem debaty w Bundestagu, gdyż rząd przedstawił do uchwalenia projekty czterech ustaw, które umożliwić i wspierać miały Unię Bankową. Rekomendując je posłom minister finansów Wolfgang Schäuble uznał Unię Bankową za „największy projekt integracyjny po wprowadzeniu euro i ważny element ładu finansowego w Europie". Pomimo protestów na lewicy, cztery akty prawne przyjęte zostały przytłaczającą większością głosów[158].

Spośród 23 Komisji Bundestagu 18. kadencji (2013–2017) kluczową rolę w kwestiach europejskiej polityki Niemiec odgrywała Komisja do Spraw Unii Europejskiej (*Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*) umocowana w niemieckiej Ustawie Zasadniczej. Komisja do Spraw Unii Europejskiej jest jedną z czterech komisji (wraz z Komisją do Spraw Obrony, Komisją Spraw Zagranicznych i Komisją Petycji) wyraźnie wymienionych w Ustawie Zasadniczej (art. 45) i musi zostać powołana w każdym okresie legislacyjnym. Komisja, jako Komitet ds. Integracji i Przekrojowości uczestniczy w podejmowaniu najważniejszych decyzji, bez uszczerbku dla kompetencji innych komisji zajmujących się określonymi tematami. Wszystkie komitety niemieckiego Bundestagu są zasadniczo odpowiedzialne za doradztwo w sprawach europejskich w zakresie ich kompetencji merytorycznych. Jednakże, jako komitet integracyjny i przekrojowy, Komisja ds. UE jest centralną częścią niemieckiego procesu decyzyjnego w sprawach europejskich. Pełniąc tę funkcję odpowiada ona za podstawowe kwestie integracji europejskiej, reformy instytucjonalne, rozszerzenia Unii Europejskiej oraz współpracę z Parlamentem Europejskim i parlamentami krajowymi innych państw członkowskich. Jako komitet horyzontalny Komisja ds. UE zajmuje się w szczególności projektami europejskimi, które obejmują kilka różnych obszarów polityki. Uczestniczy w procesie powoływania unijnych agencji i programów wieloletnich, takich jak strategia „Europa 2020" lub program sztokholmski z 2009 r.[159]

Do czasu pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego w 1979 r. parlamentarzyści ze Wspólnoty Europejskiej wybierani byli przez parlamenty narodowe, a niemieccy deputowani do Parlamentu Europejskiego również byli członkami niemieckiego Bundestagu. Po 1979 r. te podwójne mandaty wygasły, a informacja Bundestagu o sprawach WE znacznie się pogorszyła, w związku z czym komitet tzw. rady starszych przygotował projekty poprawy działalności. W Bundestagu 10. kadencji, w 1983 r. powstała Komisja Europejska, w której zasiadło 11 parlamentarzystów i 11 posłów do PE, ale nadal zbyt mało osób było formalnie zaangażowanych w te struktury. Z tego powodu od 1987 r. Komisja przestała być wykorzystywana, a zadania zostały przekazane podkomitetowi Komisji Spraw Zagranicznych. Bundestag 12. kadencji ustanowił w 1991 r. Komisję ds. Wspólnoty Europejskiej, która koncentrowała się na pracach związanych z tworzeniem Unii Europejskiej, a zwłaszcza unii gospodarczej i walutowej. Do pracy włączyło się 33 członków Bundestagu i 11 po-

[157] J. J. Węc, *Proces konstytuowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8, s. 33–34.

[158] *Deutscher Bundestag beschließt vier Gesetze zur Umsetzung der Europäischen Bankenunion*, Bundesministerium der Finanzen, http://www.bundesfinanzministerium.deContent/DE/Video/2014/2014-11-06-bundestag-bankenunion/2014-11-06-bundestag-bankenunion.html.

[159] *Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*, https://www.bundestag.de/eu.

słów do PE. Jednak jako komitet horyzontalny nie był on uprawniony do przedkładania wniosków dotyczących decyzji, ponieważ pozostawało to domeną odpowiednio wyspecjalizowanych komisji. Dopiero w 1994 r. w czasie 13. legislatury Bundestag ustanowił dzisiejszą Komisję ds. UE ze szczególnymi uprawnieniami[160].

Rząd federalny jest prawnie zobowiązany do poinformowania niemieckiego Bundestagu w sposób kompleksowy i możliwie najwcześniej o wszystkich projektach, które mogą być przedmiotem zainteresowania Republiki Federalnej Niemiec w ramach Unii Europejskiej. Odbywa się to poprzez pisemne i ustne sprawozdania z posiedzeń Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej w różnych jej konfiguracjach. Ponadto odbywają się briefingi na temat bieżących inicjatyw i wydarzeń na poziomie europejskim, gdzie dokonuje się wykładni stanowiska rządu federalnego[161].

Komisja regularnie zaprasza instytucje europejskie (członków Komisji Europejskiej, przedstawicieli innych państw członkowskich, posłów do Parlamentu Europejskiego, dyrektorów agencji UE i ekspertów) na swoje posiedzenia, aby informowali się o aktualnych wydarzeniach w UE. Komisja ds. UE jest również odpowiedzialna za utrzymywanie kontaktu z Parlamentem Europejskim i parlamentami państw członkowskich UE, krajów kandydujących oraz uczestniczy w posiedzeniach Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnoty i Spraw Europejskich parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (COSAC).

Z reguły komitet UE nie zajmuje się wdrażaniem dyrektyw już przyjętych na szczeblu UE. Jest to zadaniem odpowiednich wyspecjalizowanych komisji. Komisja UE, podobnie jak inne komisje niemieckiego Bundestagu, jest przygotowawczym organem decyzyjnym plenum. Pod pewnymi warunkami komisja może wykonywać prawa niemieckiego Bundestagu i składać oświadczenia do rządu federalnego (tzw. rezolucje plenarne). W ten sposób, jeśli jest to konieczne, może wyjaśnić indywidualnie dla każdego przypadku stanowisko Parlamentu w sprawie wniosków ustawodawczych Unii Europejskiej. W przeciwieństwie do innych komisji, komisja ds. UE może składać poprawki do zaleceń właściwych komisji.

34 członków komisji 18. legislatury składało się z 17 członków z grupy parlamentarnej CDU/CSU, 11 członków z grupy parlamentarnej SPD oraz 3 członków z Die Linke i frakcji parlamentarnej Bündnis 90/Die Grünen. Ponadto w skład Komisji ds. UE wchodziło 15 niemieckich członków Parlamentu Europejskiego, ale nie byli oni uprawnieni do głosowania. Posłowie do PE mogą uczestniczyć w obradach komitetu UE, zapewniając tym samym współpracę na poziomie krajowym i europejskim. Przewodniczącym Komisji był członek CDU, prawnik Gunther Krichbaum, który sprawował tę funkcję od 2007 r., i po wyborach w 2017 r. wszedł do Bundestagu z mandatu bezpośredniego.

*3.3. Rada Federacji (***Bundesrat***) i kraje związkowe*

Jak wspomniano wcześniej, na mocy zapisów Ustawy Zasadniczej RFN Izba Federalna jest na bieżąco informowana o polityce europejskiej rządu. Za pośrednictwem

[160] *Bundestag und Europa Europäische Union und Europapolitik im Parlament*, Berlin 2007, s. 4–5.

[161] *Aufgaben und Arbeit des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union*, https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a21/aufgaben_und_arbeit.

Bundesratu kraje związkowe współdziałają w ogólnozwiązkowym procesie ustawodawczym i wykonawczym oraz w sprawach Unii Europejskiej (art. 50 UZ). Należy przyznać, że art. 50 UZ opisuje zadania Rady Federacji nader wstrzemięźliwie. Wydaje się to jednak zrozumiałe, gdy pod uwagę wziąć, że w przeciwieństwie do pozostałych naczelnych organów państwa, Bundesrat nie posiada, ściśle wytyczonego w stosunku do pozostałych organów, własnego zakresu kompetencyjnego. W jego miejsce mamy do czynienia ze „współdziałaniem", które można rozumieć jako prawo do inicjowania, zatwierdzania bądź odrzucania projektów legislacyjnych. W rezultacie Rada Federacji wykazuje mniej aktywności w procesie inicjowania procedury ustawodawczej, a więcej ma do powiedzenia jako organ kontrolujący i z tych uprawnień bardziej korzysta[162].

Głównym organem Rady Federalnej działającym w zakresie spraw europejskich jest Europejska Izba Federacji (*Europa Kammer des Bundesrates*) wpisana w porządek konstytucyjny Republiki Federalnej[163]. Powstała ona już w 1988 r. jako Izba Wspólnoty Europejskiej. Po przyjęciu traktatu z Maastricht otrzymała ona obecną nazwę. Zgodnie z Ustawą Zasadniczą głosy Izby w sprawach Unii Europejskiej uważa się za decyzje Bundesratu. W jej skład wchodzą przedstawiciele 16 krajów związkowych posiadających – podobnie jak w całej Radzie Federalnej – zróżnicowaną liczbę głosów[164].

Do czasu przyjęcia traktatu z Lizbony w 2009 r. EIF nie wykazywała się nadzwyczajną aktywnością. Interweniowała 9 razy, składając skargę dotyczącą zasady pomocniczości w sprawie „dyrektywy w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów" oraz „rozporządzenia w sprawie ograniczeń działalności na lotniskach". Traktat z Lizbony wzmacniający rolę państw narodowych w tej organizacji i przyznający im prawo kontroli w zakresie funkcjonowania zasady subsydiarności nadał nowego wigoru EIF. Otrzymała ona możliwość skargi, jeżeli doszłoby do naruszenia tej zasady i tym samym możliwość większego wpływu na proces legislacyjny Unii Europejskiej. Europejska Rada Federacji obraduje 11–12 razy w roku. Jej członkami są ministrowie ds. europejskich, bądź sekretarze stanu w rządach państw federacji. Wieloletnią przewodnicząca EIF była minister stanu ds. federalnych i europejskich rządu Bawarii Emila Müller z CSU[165].

Kraje związkowe do początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia miały niewielki wpływ na politykę europejską rządu co było stałym obiektem ich utyskiwań i zażaleń. Europeizacja polityki Niemiec i wzrastające uzależnienie tego państwa od regulacji prawnych Unii Europejskiej siłą rzeczy osłabiało możliwości manewru i ograniczyło pole do działania dla instytucji rządowych i krajów związkowych. Powstanie Komitetu Regionów UE (obecnie Europejskiego Komitetu Regionów) w 1994 r. w niewielkim stopniu zmieniło sytuację, gdyż zgodnie ze statutem EKR

---

[162] J. W. Tkaczyński, *Rada Federacji, czyli o niezrozumieniu roli ustrojowej naczelnego organu władzy państwowej w Niemczech*, „Przegląd Zachodni" 2017, nr 4, s. 80.

[163] Art. 53 ustęp 3A, Ustawa Zasadnicza, op. cit., s. 137.

[164] Kraje związkowe posiadają najmniej po 3 głosy, liczące powyżej 2 mln mieszkańców – 4, powyżej 6 mln – 5. Art. 51, ibidem, s. 135.

[165] *Europa Kammer*, https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/europakammer/europakammer-node.html; *Europakammer des Bundesrates ist stark gefordert*, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/texte/12/20120201-europakammer.html.

uczestniczące w nim podmioty otrzymały większe uprawnienia, ale o charakterze doradczym i opiniującym w wielu obszarach działalności Unii[166].

Ze względu na fakt, że wiele kompetencji w zakresie szkolnictwa, oświaty, bezpieczeństwa wewnętrznego znajduje się w ręku landów, premierzy państw związkowych muszą dbać o koordynację swoich pociągnięć. Odpowiedzialne za to są kancelarie stanu i senatów landów, przy czym czołową rolę odgrywają sami premierzy i podlegli im ministrowie ds. europejskich. Ci ostatni spotykają się regularnie na posiedzeniach ministrów ds. europejskich wszystkich krajów związkowych, gdzie decyzje podejmowane są jednomyślnie. Stają się one obowiązującą wykładnią niemieckiego stanowiska na posiedzeniach Europejskiego Komitetu Regionów[167].

Z tego samego powodu kraje związkowe starają się dbać o własne interesy w Brukseli, które dotyczą spraw dla nich newralgicznych: polityki rolnej, funduszy strukturalnych, czy polityki przemysłowej. Każdy z krajów związkowych posiada swoje przedstawicielstwo w Brukseli, złożone najczęściej z 20–30 osób, dbające o interesy własnych obywateli. Najbardziej okazale reprezentowana jest Bawaria, Badenia-Wirtembergia, Dolna Saksonia, Nadrenia Północna-Westfalia, Hesja, podczas gdy Hamburg i Szlezwik Holsztyn mają wspólną siedzibę[168]. Swoje przedstawicielstwa posiadają nawet bogatsze gminy, izby handlowe i przemysłowe, związki zawodowe, kościoły i przedstawiciele różnych fundacji.

4. Ośrodki naukowo-badawcze

W zjednoczonych Niemczech istnieje wiele placówek badawczych działających najczęściej w strukturach uniwersytetów lub jako samodzielne jednostki współpracujące z rządem, bądź też jako niezależne placówki badawcze. Bezpośrednio z rządem związane są Fundacja Nauka i Polityka (*Stiftung Wissenschaft und Politik*) i Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*). Liczne inne organizacje, stowarzyszenia naukowe, koła badawcze i fundacje podejmują różne tematy związane z integracją europejską. Spośród ośrodków naukowych z pewnością wyróżnia się berliński Instytut Polityki Europejskiej (*Institut für Europäische Politik – IEP*). Wyłonił się w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku z ruchów europejskich, ale już w latach osiemdziesiątych usamodzielnił się jako niezależna jednostka badawcza zajmująca się problemami integracji europejskiej. Nie jest on instytucją rządową, choć blisko współpracuje z Urzędem Spraw Zagranicznych i Komisją Europejską. Sporządzane są tam analizy, raporty, wydawane monografie, organizowane konferencje i fora dyskusyjne. Prowadzona jest również szeroka dzia-

[166] *Europejski Komitet Regionów*, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_pl.

[167] J. Hartmann, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden 2004, s. 280.

[168] Y. Buchwald, *Wie die Bundesländer in Brüssel residieren*, https://www.derwesten.de/politik/wie-die-bundeslaender-in-bruessel-residieren-id3909566.html; *Die deutschen Bundesländer in Brüssel: Die zunehmende Bedeutung der EU spiegelt sich bei ihren Vertretungen wider*, https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/blick-nach-europa/die-deutschen-bundeslaender-in-bruessel-die-zunehmende-bedeutung-der-eu-spiegelt-sich-bei-ihren-vertretungen-wider/; *Übersicht über die Büros der deutschen Länder in Brüssel*, https://www.auswaertiges-amt.de/.../buerosderlaenderbruessel-data.

łalność edukacyjna. Problematyka badawcza IEP podporządkowana jest przewodnim tematom:

– szukanie proeuropejskiego konsensu społecznego w Niemczech i innych państwach;
– niemiecki federalizm i integracja europejska;
– interesy, strategie i perspektywy dla europejskiej polityki Niemiec w różnych obszarach;
– długofalowe trendy i problem kontynuacji w niemieckiej polityce europejskiej po 1990 r.;
– postrzeganie polityki europejskiej Niemiec przez partnerów[169].

Instytut Polityki Europejskiej wydaje cenione wśród badaczy zajmujących się studiami europejskimi m.in. kwartalnik „Integration", rocznik „Jahrbuch der Europäischen Integration", cykliczną pracę zbiorową „Handbuch zur deutschen Europapolitik", serię wydawniczą „Europäische Schriften" i dofinansowywane przez *Auswärtiges Amt* i Komisję Europejską w języku angielskim „The German European Policy Series"[170]. Zatrudnia 30 pracowników. Na liście badaczy zatrudnionych w IEP, bądź współpracujących z IEP znaleźć można najważniejszych niemieckich naukowców zajmujących się tematami europejskimi: Wolfganga Wesselsa, Mathiasa Joppa, Katrin Böttger, Hartmuta Marholda, Michael Kreile, Petera-Christiana Müller-Graffa. IEP należy do Trans European Policy Studies Association (TEPSA), sieci 39 podobnych placówek istniejących w 35 krajach, z siedzibą w Brukseli[171].

Do innych placówek cieszących się krajową i międzynarodową renomą, a podejmujących również problematykę polityki europejskiej Niemiec zaliczyć należy monachijskie Centrum für angewandte Politikforschung funkcjonujące przy Uniwersytecie Ludwika-Maksymiliana, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung z Kolonii, który jest jednym z instytutów badawczych Towarzystwa Maxa Plancka, finansowanego ze środków publicznych federacji i krajów związkowych. Kwestiami rozwoju europejskiego społeczeństwa zajmuje się Zentrum für Europäische Sozialforschung w Mannheim. Działające przy Reńskim Uniwersytecie Fryderyka Wilhelma w Bonn Zentrum für Europäische Integrationsforschung prowadzi działalność badawczą m.in. nad wpływem zarządzania i regulacji w UE na jej obywateli, ale także i rolą UE w świecie[172].

Komórki analityczne zajmujące się polityką europejską Niemiec, miejscem i rolą tego państwa w UE usytuowane są również w fundacjach afiliowanych przy największych partiach politycznych w Niemczech. Związana z Bündnis90/Die Grünen Fundacja Heinricha Bölla (*Heinrich-Böll-Stiftung*) kładzie nacisk w badaniach m.in. na kwestie ekologiczne, edukacyjne, bliska SPD Fundacja Friedricha Eberta (*Friedrich-Ebert-Stiftung*) podejmuje problemy zatrudnienia w UE, związków zawodowych, budowy „dobrego społeczeństwa", ale również bada problemy migracyjne i kwestie związane z prawicowym ekstremizmem w Europie. Jedna z największych Fundacja Konrada Adenauera (*Konrad-Adenauer-Stiftung*) zgodnie z programem i zasadami

[169] *Deutschland und Europa*, http://iep-berlin.de/forschung/deutschland-und-europa/.

[170] *Publikationsreihen*, http://iep-berlin.de/blog/publications/.

[171] *Introducing TEPSA member institutes*, http://www.tepsa.eu/members/.

[172] *Deutschland denkt. Forschung und Wissenschaft in Deutschlan*, http://www.goethe.de/wis/fut/prj/for/eur/deindex.htm. Tam też inne placówki badawcze.

CDU zorientowana jest na promowanie w UE wartości chrześcijańsko-demokratycznych, społecznej gospodarki rynkowej, wolności, prawa i solidarności międzynarodowej.

Powstała po zjednoczeniu Niemiec Fundacja Róży Luksemburg (*Rosa-Luxemburg-Stiftung*) zgodna jest z ideowymi założenia partii Die Linke. Zajmuje się krytyczną analizą współczesnego kapitalizmu, rynkiem pracy, bezrobociem i wykluczeniami społecznymi w UE, stanowi forum dialogu między lewicowymi, ruchami społecznymi i organizacjami, intelektualistami i organizacjami pozarządowymi. Najmłodsza, bo powstała w 2015 r. Fundacja Dezyderiusza Erazma (*Desiderius-Erasmus-Stiftung*) reprezentować miała „interesy narodowo-liberalne" Alternatywy dla Niemiec (AfD). Toczyła z nią walkę o palmę pierwszeństwa w partii Fundacja Gustava Stresemanna (*Gustav-Stresemann-Stiftung*). Spór zakończony został w maju 2018 r., kiedy to Konwent AfD zadecydował, że w najbliższym czasie żadna z fundacji nie będzie określana jako afiliowana bezpośrednio przy tej partii[173].

*4.1. Fundacja Nauka i Polityka. Niemiecki Instytut Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa (***Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit*)*

W 1962 r. w Monachium z inicjatywy prywatnej powołana została do życia Fundacja Nauka i Polityka (SWP) jako fundacja prawa cywilnego i początkowo miała swoją siedzibę w Ebenhausen w Bawarii. Cele fundacji określone w statucie sprowadzały się do prowadzenia badań naukowych w dziedzinie polityki międzynarodowej oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w celu zapewnienia doradztwa politycznego na podstawie niezależnych badań naukowych i publikowania ich wyników (§ 2 ust. 1 statutu)[174].

W 1965 r. zachodnioniemiecki Bundestag doszedł do wniosku, że istnieje pilna konieczność powołania eksperckiego zaplecza naukowego w postaci niezależnego ośrodka badawczego, który na potrzeby rządu, ministerstw i parlamentu sporządzałby różne raporty i analizy pomocne w formułowaniu celów dla niemieckiej polityki zagranicznej. Poprzez fundację zapewniono środki finansowe dla Niemieckiego Instytutu Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (DIIPS) z budżetu federalnego. Umożliwiono mu także finansowanie zewnętrzne ze strony niemieckich i zagranicznych fundacji, które finansowały różne programy i projekty badawcze prowadzone przez Instytut.

W końcu lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia udało się wybronić SWP i DIIPS przed zakusami kanclerza G. Schrödera, który ze względu na problemy budżetowe dążył do oszczędności w skarbie państwa i przygotowywał się do wprowadzenia reformy pod nazwą *Agenda 2010*, która miała drastycznie zredukować wydatki państwa, głównie w obszarze polityki społecznej. Pod pretekstem przeprowadzki stolicy do Berlina i ulokowania tam czołowych instytucji rządowych, dążył do zredukowania rządowego wsparcia finansowego dla ośrodka, który już zdążył sobie uzyskać wyjątkowo wysoką pozycję w środowisku niemieckich politologów i polityków[175]. Było to

[173] *Stiftungsmillionen rücken in die Ferne*, „Die Tageszeitung", 7.05.2018.

[174] *Satzung der Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin). Stand: 9 Juni 2016*, https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/stiftung/satzung/.

[175] *Teureres Sparpaket*, „Focus", 23.08.1999.

niewątpliwie zasługą wysoko notowanego w bońskich i berlińskich kołach politycznych ówczesnego dyrektora SWP Christopha Bertrama. Studiował on prawo i nauki polityczne w Bonn, następnie za czasów kanclerstwa Helmuta Schmidta pracował przy budowie jego Sztabu Planowania w Ministerstwie Obrony. W latach 1974–1982 pełnił obowiązki dyrektora renomowanego londyńskiego Instytutu Studiów Strategicznych. Po powrocie do kraju zajął się dziennikarstwem w tygodniku „Die Zeit", gdzie był odpowiedzialny za politykę i korespondencję dyplomatyczną. Do pracy w SWP przeszedł w 1997 r. i pozostał tam na stanowisku dyrektora do 2005 r. Ch. Bertram nadał działalności SWP nowe impulsy i przyczynił się do wzrostu znaczenia tej placówki w zjednoczonych Niemczech. Posiadał doskonałe kontakty z politykami ze wszystkich partii, dobrze też wypadał w mediach i w kontaktach z dziennikarzami[176].

Po przeniesieniu siedziby SWP do Berlina w 2001 r. decyzją rady nadzorczej SWP wchłonęła znany Koloński Federalny Instytut Studiów Wschodnioazjatyckich i Międzynarodowych (BIOst) oraz monachijski Instytut Europy Południowej. Raporty BIOst zostały udostępnione w sieci za lata 1967–2000 w pełnym brzmieniu pod nazwą „Virtual Subject Library Eastern Europe" (ViFaOst).

Od 2009 r. SWP ma swoje biuro w Brukseli. Zostało ono powołane z myślą utrzymywania kontaktów i wymiany poglądów z instytucjami unijnymi, NATO, działającymi w Brukseli *think tankami* i organizacjami pozarządowymi. Biuro nie ukrywa, że jego podstawowym zadaniem jest prezentowanie niemieckiego punktu widzenia w sprawach europejskich, szukanie sojuszników dla niemieckich koncepcji i projektów i zbieranie pomysłów, które następnie byłyby opracowane naukowo w berlińskiej siedzibie. Szefem tej placówki jest Serb Dušan Reljić, dobrze orientujący się w problematyce bałkańskiej i rosyjskiej[177].

Głównym organem SWP jest Rada Fundacji, na której czele stoi Nikolaus von Bomhard. Jego zastępcami są Peter Altmeier, szef Urzędu Kanclerza Federalnego i Angelika Niebler, deputowana do Parlamentu Europejskiego. Członkami 20-osobowej Rady są znane osoby ze środowisk naukowych, przedstawiciele różnych ministerstw, fundacji i kół bankowych. Pozycja tych osób gwarantuje SWP i zwłaszcza Instytutowi pełną niezależność w sprawach programowych, badawczych, osobowych i organizacji wewnętrznej. Szefem trzyosobowego zarządu i zarazem dyrektorem Instytutu jest od 2005 r. Volker Perthes, zajmujący się sprawami unijnymi, bezpieczeństwa, polityki zagranicznej i problemami irańskimi. W 2017 r. SWP zatrudniała 140 pracowników, nie licząc ok. 70 osób przebywających w tej placówce w ramach stypendiów, staży i pobytów badawczych[178].

W strukturze DIIPS znajduje się 7 grup roboczych, przy czym przynależność do nich nie jest stała i w zależności od zainteresowań konkretnego analityka może on uczestniczyć w różnych programach badawczych. Obecne grupy robocze koncentrują się wokół 7 obszarów problemowych: Unia Europejska/Europa, polityka bezpieczeństwa, Ameryka, Europa Wschodnia i Eurazja, Bliski i Środkowy Wschód oraz Afryka, Azja i problemy globalne. Interesująca z punktu widzenia tej książki działalność grupy roboczej EU/Europa zajmuje się najważniejszymi problemami UE, zachodzącymi w niej procesami i interesami poszczególnych państw w tej organizacji. Agenda ba-

[176] Th. Sommer, *Weltläufig*, „Die Zeit", 22.09.2005.

[177] *SWP Brüssel*, https://www.swp-berlin.org/brussels/ueber-uns/.

[178] *Organe der Stiftung*, https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/stiftung/organe-der-stiftung/.

dawcza jest tak skonstruowana, aby najlepiej służyć interesom Republiki Federalnej w Brukseli i odzwierciedlać jej możliwości do funkcjonowania w unijnym środowisku. Jej szefem jest Oliver Geden[179].

Co dwa lata zarząd tworzy ramy orientacyjne dla prac badawczych Instytutu, przedkładane do zatwierdzenia Radzie, która może dokonać ich modyfikacji. Ramy zawierają ogólne propozycje prac badawczych, które następnie w zespołach badawczych ulegają uszczegółowieniu i wyeksponowaniu punktów ciężkości. Zarówno członkowie Bundestagu, jak i rząd federalny są na bieżąco informowani o charakterze prowadzonych badań i ich efektach. W powstawanie programów ramowych zaangażowani są członkowie wszystkich grup problemowych funkcjonujących w ramach Instytutu. Konsultowana jest zarówno Rada Naukowa oraz tzw. Grupa Dialogu składająca się z przedstawicieli pracowników naukowych wszystkich partii politycznych obecnych w Bundestagu i przedstawicieli ministerstw obecnych w Radzie Fundacji. Po przedłożeniu ram przez Zarząd, są one formalnie zatwierdzane przez Radę Fundacji. Zdecydowana większość opinii i ekspertyz ma charakter jawny, jednakże są również takie, które są poufne i opinia publiczna nie ma do nich dostępu. Np. od 2012 r. w ramach wspólnego z Amerykanami projektu „Day After" szkolono i przygotowano do działalności państwowej ok. 50 syryjskich opozycjonistów, którzy mieli przejąć władzę po ewentualnym obaleniu reżimu prezydenta Baszara al-Asada[180].

Ramy programowe dla badań w latach 2017/2018 koncentrują się wokół zadań, gdzie hasłami wywoławczymi są wyzwania zewnętrzne i dla bezpieczeństwa oraz projektowanie zadań w tym zakresie, porządek międzynarodowy, bezpieczeństwo w kontekście zagrożeń nowych i tradycyjnych, gospodarka i społeczeństwo.

Postulaty badawcze w zakresie spraw europejskich zdominowane zostały przez kwestię uchodźczą, konieczność stabilizacji strefy euro, kryzys na Ukrainie, międzynarodowy terroryzm, konflikty w bliskim otoczeniu UE oraz wzrost populizmu i demagogii w Europie. W ramach wyrażono przekonanie, iż każdy rząd federalny „musi szukać takich rozwiązań i strategii, które zahamowałyby proces dezintegracji UE i oddaliły niepewność co do dalszych losów Europy". Za celowe uznano wypracowanie całościowej strategii rozwoju UE, która wzmocniłaby Unię jako wspólnotę polityczną i polepszyła społeczno-gospodarcze położenie państw członkowskich. W dalszej kolejności UE miałaby stać się istotną częścią porządku międzynarodowego i aktywnie wpływać na swoje bezpośrednie sąsiedztwo[181].

W kwestiach wewnętrznych zalecano badania nad wieloaspektowymi skutkami *brexitu* dla gospodarki unijnej i wypracowanie nowej koncepcji wobec ofensywy populizmu w Europie. Za sprawę o szczególnej doniosłości uznano kryzys uchodźczy i szczególną rolę Niemiec w jego rozwiązywaniu. Ramy rekomendują rządowi rozbudowę unijnej polityki imigracyjnej i azylowej. Miałaby się ona składać z trzech komponentów: ochrony granic zewnętrznych UE, współpracy regionalnej i globalnej

---

[179] *EU/Europa*, https://www.swp-berlin.org/forschungsgruppen/eueuropa/.

[180] M. Asseburg, *The Day After, Wie sich Syrer die Zukunft ihres Landes vorstellen*, „WeltTrends. Zeitschrift für interantionale Politik" 2012, nr 87, s. 73–77; J. Lau, *Das neue Syrien kommt aus Wilmersdorf*, „Die Zeit", 26.07.2012.

[181] *Orientierungsrahmen für die Forschung 2017/2018*, https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/orientierungs rahmen-fuer-die-forschung/.

z krajami trzecimi i porozumienia o podziale uchodźczych kontyngentów pomiędzy państwami członkowskimi[182].

SWP posiada rozbudowaną bazę wydawniczą, w większości dostępną w internecie. Jej sztandarowym produktem naukowym są „SWP-Studien", których każdy numer przechodzi przez kilkanaście wewnętrznych recenzji. „Studia" zawierają materiały analityczne dotyczące istotnych zagadnień związanych z polityką zagraniczną. Wartościowe są opinie i zalecenia dla odbiorców ze sfery polityki. Ukazują się one również w wersji angielskiej jako „SWP Research Paper".

Aktualnemu rozwojowi sytuacji politycznej, wydarzeniom na arenie międzynarodowej i ich ocenie służy kolejny periodyk „SWP-Aktuell" (wersja anglojęzyczna: „SWP Comments"). Krótkie komentarze pracowników na aktualne tematy znaleźć można w „Kurz gesagt" („Point of View"). Przegląd najnowszej literatury w wybranych polach badawczych prezentowany jest na łamach „SWP-Zeitschriftenschau". SWP blisko współpracuje ze znanym i cenionym Towarzystwem Wydawniczym Nomos, gdzie w seriach wydawniczych „Polityka międzynarodowa i bezpieczeństwo" oraz „Aktualne materiały o polityce międzynarodowej" publikowane są monografie pracowników SWP[183].

*4.2. Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (***Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik – DGAP***)*

Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej jest jedną z najbardziej wpływowych instytucji w Niemczech, mającą olbrzymi wpływ na kształtowanie polityki zagranicznej, w tym i europejskiej państwa niemieckiego. Jego genezy można doszukiwać się już w pierwszych powojennych miesiącach, kiedy to w lipcu 1945 r. mocarstwa okupacyjne zgodziły się na powołanie czasopisma naukowego „Europa-Archiv", poświęconego problemom polityki zagranicznej. Jego frankfurckim wydawcą był Wilhelm Comides, a redaktorem naczelnym (od 1949 r.) Hermann Volle. W rok później powstała sekcja dokumentacyjna i biblioteka, w 1952 r. również we Frankfurcie nad Menem utworzono Instytut Polityki Europejskiej i Gospodarki. Nawiązane zostały bliskie kontakty z fundacjami i placówkami naukowymi ze Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii[184]. Posługując się wzorcami z tamtych krajów, a zwłaszcza funkcjonowaniem nowojorskiego Council on Foreign Relations i londyńskiego Chatham House, w 1955 r. utworzono Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej i siedzibę jego w rok później przeniesiono do stolicy. Prezydentem nowoutworzonego DGAP został polityk CDU, dyplomata i przedsiębiorca Günter Henle. Członkami Towarzystwa zostały najbardziej prominentne osoby ze świata polityki, biznesu, mediów i nauki. Wśród ówczesnych członków znaleźć można było m.in. Konrada Adenauera, Ericha Ollenhauera, Theodora Heussa, Heinricha von Brentano, Waltera Hallsteina, ale też i znanego brytyjskiego historyka i politologa Arnolda Toynbee. Do koła wspie-

[182] Ibidem.

[183] *Publikationsreihen*, https://www.swp-berlin.org/publikationsreihen/.

[184] D. Eisermann, *Außenpolitik und Strategiediskussion. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 1955 bis 1972*, München 1999, s. 123.

rającego finansowo DGAP przystąpiło 53 przedsiębiorców związanych z przemysłem i gospodarką[185].

W 1973 r. stanowisko dyrektora instytutu badawczego objął znany politolog Karl Kaiser, posiadający duże doświadczenie w badaniach europejskich. W Polsce znany był bardziej jako przewodniczący ze strony RFN, funkcjonującego od 1976 r. Forum dziennikarzy polskich i zachodnioniemieckich. W znacznym stopniu przyczynił się do zwiększenia autorytetu DGAP jako niezależnego ośrodka prowadzącego stojące na wysokim poziomie badania naukowe[186]. Jemu też przypadło zadanie przeprowadzki siedziby DGAP do Berlina i częściowe skompletowanie nowego zespołu badawczego, ponieważ część z dotychczasowych pracowników związana była również z uniwersytetami w Bonn, Kolonii, czy Bochum. Zjednoczenie Niemiec wymagało też przeorientowania polityki badawczej DGAP i skoncentrowania jej na nowych zadaniach stojących przed niemiecką polityką zagraniczną. Nową siedzibą DGAP stał się budynek byłej ambasady jugosłowiańskiej ulokowany w dzielnicy Berlin-Tiergarten.

W 2003 r. nowym dyrektorem instytutu badawczego został Eberhard Sandschneider z Wolnego Uniwersytetu w Berlinie zajmujący się niemiecką polityką zagraniczną, relacjami transatlantyckimi i obszarem Dalekiego Wschodu. Zmiana nastąpiła też na stanowisku prezydenta DGAP, którą to funkcję na krótko objął baron Alfred von Oppenheim. W 2005 r. został zastąpiony przez przemysłowca Arenda Oetkera. Funkcję dyrektora instytutu badawczego od listopada 2016 r. sprawuje prawniczka Daniela Schwarzer, wcześniej związana z niemiecką filią German Marshall Fund.

W 2017 r. DGAP liczyło 2600 członków. Wspierany był finansowo przez największe firmy obecne na niemieckim rynku, m.in. Grupę Airbusa, Fundację Roberta Boscha, Fundację Otto Wollfa, Audi AG, Deutsche Post, Deutsche Telekom, The German Marshall Fund, Fundację Thyssena, koncern Rheinmetall AG, BASF AG i Bayer AG. Do ważnych i hojnych sponsorów należy również Urząd Spraw Zagranicznych[187]. Jego organy tworzą zarząd, 27-osobowe prezydium, 3-osobowa Rada Naukowa i Wydział Finansowy[188].

Podstawowe cele i zadania DGAP zostały zawarte w statucie. W preambule określono, że jego zadaniem będzie wspieranie i naukowe pogłębianie problemów polityki międzynarodowej i europejskiej, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa i ekonomii. DGAP zamierzało przyczynić się do międzynarodowej i europejskiej współpracy oraz międzynarodowego porozumienia. W statucie wskazano, że towarzystwo jest organizacją typu *non-profit*, zaangażowaną we wspólne dobro. Jest niezależne, ponadpartyjne i niezwiązane z żadnymi szczególnymi interesami. W pkt 2 podkreślono, że celem DGAP jest „promowanie nauki i badań, a także edukacji w międzynarodowych i europejskich kwestiach politycznych oraz promowanie tolerancji we wszystkich obszarach kultury i koncepcji porozumienia międzynarodowego”[189].

---

[185] K. Birrenbach, *25 Jahre Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, „Europa-Archiv” 1980, nr 12, s. 367.

[186] 5*0 Jahre Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.*, Bonn–Berlin 2005, https://dgap.org/de/gesellschaft /ueber-uns/geschichte.

[187] Ibidem.

[188] *Die Organe der DGAP*, https://dgap.org/de/gesellschaft/ueber-uns/gremien.

[189] *Satzung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V.*, Fassung vom 23. November 2017, https://dgap.org/de/gesellschaft/ueber-uns/satzung.

DGAP określa siebie jako krajową sieć konsultacji w zakresie polityki zagranicznej, która wnosi konkretny wkład w debatę na temat polityki zagranicznej w Niemczech. Doradza decydentom w polityce, biznesie i społeczeństwie obywatelskim, informuje opinię publiczną o sprawach dotyczących kwestii międzynarodowych, wzmacnia jedność społeczną w zakresie polityki zagranicznej i promuje niemiecką politykę zagraniczną w świecie[190].

Podobnie jak w przypadku SWP, DGAP posiada instytut badawczy, często określany jako *think tank*, który prowadzi działalność naukowo-badawczą, organizuje konferencje naukowe, opracowuje i realizuje projekty międzynarodowe. Cele instytutu określone zostały w trzech punktach:

1) badania zorientowane na praktykę na styku polityki, gospodarki, nauki i mediów. 30 zewnętrznych ekspertów prowadzi badania w 10 programach pokrywających się z punktami ciężkości zadań nakreślonych przez DGAP;
2) moderowanie dyskusji zewnętrznych na różnego rodzaju konferencjach tematycznych, w kołach dyskusyjnych, w grupach studyjnych z udziałem wysokiej rangi przedstawicieli ze sfery polityki i gospodarki;
3) doradztwo w zakresie operacyjnej polityki zagranicznej. Eksperci DGAP corocznie publikują liczne opracowania i analizy dotyczące bieżących problemów związanych z polityką zagraniczną, opracowują i proponują konkretne rozwiązania. W tym sensie instytut badawczy DGAP postrzega siebie jako nowoczesny *think tank*, pełniący rolę politycznego doradcy i katalizatora różnych działań w polityce zagranicznej[191].

W berlińskiej siedzibie DGAP często organizowane są międzynarodowe konferencje, robocze seminaria i wykłady gościnne. Zapraszani są politycy z pierwszych stron gazet, krajowi i zza granicy, koronowane głowy, czy szefowie rządów. Wykłady te mają charakter prestiżowy, są komentowane na łamach prasy niemieckiej, w radio i telewizji. Rocznie DGAP organizuje ok. 200 dyskusji podiumowych, konferencji i posiedzeń. Za pośrednictwem swoich przedstawicielstw regionalnych usytuowanych na terenie całej federacji, a zwłaszcza w Nadrenii Północnej Westfalii, Hamburgu, Bremie, Monachium, Frankfurcie nad Menem, Saksonii i Badenii-Wirtembergii pod szyldem DGAP organizowane są różnego rodzaju imprezy i spotkania. Tzw. Fora regionalne koordynuje Evelyn Rehmp.

Badania prowadzone w DGAP koncentrują się wokół zespołów prowadzących konkretne programy badawcze. Dotyczą one Azji, stosunków francusko-niemieckich, globalizacji i gospodarki światowej, Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki, USA i stosunków transatlantyckich. Centrum Roberta Boscha zajmuje się problemami Europy Środkowo-Wschodniej, Rosją i Azją Centralną. Specjalny zespół prowadzi szkolenia dla dyplomatów i osób, które pragną zajmować się dyplomacją. Obok Niemców na szkoleniach przebywają obywatele państw azjatyckich, Kaukazu, Bliskiego Wschodu i Europy Środkowo-Wschodniej[192].

Z punktu widzenia europejskiej polityki Niemiec, szczególną rolę w DGAP odgrywa istniejący od 2006 r. czteroosobowy zespół pracujący w Centrum Alfreda Oppenheimera ds. pytań o przyszłość Europy. Przygotowuje on analizy i raporty dla instytu-

[190] *Das Netzwerk für Außenpolitik*, https://dgap.org/de/gesellschaft/ueber-uns.
[191] *Der Think tank*, https://dgap.org/de/gesellschaft/ueber-uns.
[192] *Diplomatenausbildung*, https://dgap.org/de/think-tank/program/diplo.

cji rządowych, pomagając w formułowaniu celów dla polityki europejskiej Niemiec i jednocześnie przedkłada propozycje różnych rozwiązań dla całej Unii Europejskiej. Funkcjonuje w sieci badawczej European Policy Institutes Network (EPIN), Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo) i Europäische Bewegung Deutschland (EBD).

Punktami ciężkości w zainteresowaniach Centrum są aktualne problemy polityki zagranicznej UE, dalsze poszerzenia tej organizacji, zwłaszcza o Bałkany Zachodnie, reforma Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, polityka europejska RFN, rola Niemiec w UE oraz podstawowe problemy UE[193].

Przed wyborami parlamentarnymi w Niemczech jesienią 2017 r. eksperci DGAP wspólnymi siłami przygotowali interesujące opracowanie „Zewnętrzne polityczne wyzwania dla następnego rządu federalnego. Siły, słabości, szanse i ryzyka" (*Außenpolitische Herausforderungen für die nächste Bundesregierung. Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken*).Wskazali w nim, że w ostatnich latach rola międzynarodowa i europejska Niemiec uległa znaczącemu wzmocnieniu. Konkretnymi przykładami gotowości rządu federalnego do przejęcia większej odpowiedzialności za stabilność, pokój i bezpieczeństwo w świecie jest niemieckie zaangażowanie w UE, przewodnia rola wobec Rosji, misje Bundeswehry na Bliskim i Środkowym Wschodzie, w ramach ONZ w Afryce i stacjonowanie jednostek Bundeswehry na terytorium państw sojuszniczych NATO. W opinii autorów raportu, nowy rząd niemiecki w nadchodzących latach będzie skonfrontowany z koniecznością podejmowania decyzji w kluczowych sprawach związanych z polityką zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony. Podkreślono, że tradycyjnie polityka niemiecka opiera się na trzech filarach:

1) integracja z opartymi na zachodnich regułach globalnych strukturach porządku międzynarodowego, których umocnienie jest deklarowanym interesem polityki niemieckiej;
2) integracja europejska w formie UE, która chroni interesy Niemiec, umożliwiła i wzmocniła ich obecną siłę polityczną i gospodarczą;
3) współpraca z USA, będąca gwarancją ich bezpieczeństwa.

Zalecając podjęcie pewnych działań wobec Rosji i Azji, Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki oraz Stanów Zjednoczonych, wiele miejsca poświęcono Unii Europejskiej. Przyznaje się, że to dzięki tej najważniejszej dla Niemców organizacji mogą oni czerpać ogromne korzyści ze stabilności gospodarczej i politycznej, którą zagwarantowała integracja europejska w ciągu ostatnich dziesięcioleci[194].

Autorzy wyrazili opinię, że dalsza stabilizacja UE stoi pod znakiem zapytania. Istnieje obawa, że siły odśrodkowe przejmą kontrolę nad UE lub też – co będzie pozytywnym scenariuszem – integracja pod przywództwem Francji i Niemiec ulegnie pogłębieniu. UE mogą zdestabilizować *brexit* jak również różne działania ze strony USA, Rosji i Chin. Pogłębiona integracja gospodarczo-społeczna i w sferze bezpieczeństwa byłaby najlepszą odpowiedzią, gdyż wówczas UE uzyska większe pole manewru w globalizującym się świecie. Warunkiem odzyskania „twórczej mocy"

[193] *Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen. Schwerpunkte*, https://dgap.org/de/think-tank/program/aoz.

[194] Ch. Mölling, D Schwarzer (red.), *Außenpolitische Herausforderungen für die nächste Bundesregierung. Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken*, https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapkompakt/aussenpolitische-herausforderungen-fuer-die-naechste.

byłaby formalna rezygnacja z narodowej suwerenności i przeniesienie jej na ogólny szczebel UE.

Końcowe postulaty i zalecenia ekspertów w zakresie polityki europejskiej sprowadzały się do konieczności utworzenia nowych instytucji bądź wzmocnienia już istniejących w zakresie personelu i wsparcia finansowego. Dotyczyć to miało zwłaszcza UE i jej polityki wobec Bałkanów Zachodnich, Rosji i zarządzania kryzysowego. Siłę i stabilność UE zapewnić może tylko ścisłe partnerstwo niemiecko-francuskie pod rządami prezydenta E. Macrona. Pochwalono obecny kurs na wzmocnienie obronności RFN, ale zalecano konsekwencję w działaniu, utworzenie Narodowej Rady Bezpieczeństwa i wzmocnienie kooperacji w UE w zakresie sił zbrojnych, uzbrojenia, policji i tajnych służb. Generalnie uważano, że niemiecka polityka zagraniczna potrzebuje więcej środków, aby odpowiednio wcześniej reagować na zagrożenia, określić stopień niebezpieczeństwa i zapewnić odpowiednią reakcję. Reprezentujący niemieckie interesy rząd odpowiednio wcześniej powinien informować społeczeństwo obywatelskie o swoich zamierzeniach i przekonywać je do podejmowania odpowiednich działań[195].

DGAP dysponuje wyspecjalizowaną, dostępną dla czytelników z zewnątrz biblioteką i centrum informacyjnym. Regularnie pronumeruje i wymienia 200 naukowych periodyków z Niemiec i całego świata. Zasoby liczą ponad 85 tys. woluminów, nie licząc zbiorów elektronicznych. Współpracując z bazą danych „Internationale Beziehungen und Länderkunde" (IBLK) umożliwia w ten sposób dostęp do olbrzymiej literatury koncentrującej się na zagadnieniach priorytetowych dla podejmowanych statutowych badań[196].

Największy poziom merytoryczny reprezentuje pismo „Internationale Politik" (IP), które jest uznawane za jeden z najważniejszych światowych periodyków naukowych poświęconych polityce zagranicznej. Od 1946 do 1994 r. występowało pod nazwą „Europa-Archiv" i do września 2009 r. ukazywało się w cyklu miesięcznym. Po przejęciu wydawnictwa w 1995 r. przez DGAP formuła pisma uległa poszerzeniu. Pismo stało się dwumiesięcznikiem. W rok później dzięki patronatowi ambasady RFN w Moskwie zaczęła się ukazywać jego edycja rosyjskojęzyczna (dwumiesięcznik), a od 2000 r. anglojęzyczna w formie kwartalnika (Transatlantic Edition). Od czerwca 2005 r. przy współpracy ambasady RFN w Pekinie ukazuje się również w formie kwartalnika wersja chińska. Od 2012 r. pod nazwą „Berlin Policy Journal" „IP" ukazuje się po angielsku, ale tylko w wersji elektronicznej. W latach 2003–2009 redaktorem naczelnym była Sabine Rosenbladt, a od 2009 do 2017 r. – Sylke Tempel[197].

Panoramę wydawnictw DGAP uzupełniają inne periodyki naukowe, które są miejscem dla szerszych, ale i bardziej specjalistycznych analiz. Są one dostępne w formie elektronicznej. Ukierunkowany z reguły na jeden szerszy temat, ale analizowany pod różnym kątem jest „DGAP-Jahrbuch Internationale Politik". Wśród specjalistycznych analiz z pewnością na wyróżnienie zasługuje „DGAPanalyse", które chętnie podejmuje problematykę unijną. Dla przykładu w latach 2016–2017 zamieszczono tam interesujące opracowania dotyczące wyzwań i perspektyw dla Partnerstwa Wschodniego

[195] Ibidem.

[196] *Das Informationszentrum*, https://dgap.org/de/think-tank/ueber-uns.

[197] *Deutschlands führende außenpolitische Zeitschrift*, https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ueber-uns.

UE, konieczności wypracowania wspólnej strategii państw UE dla strefy euro, czy postrzegania mocarstwowej roli RFN w UE przez Francję, Grecję i Polskę[198].

Bardziej szczegółowy charakter mają „DGAPkompakt" i „DGAPbericht". Wywiady z politykami i naukowcami zamieszczane są na łamach „DGAPinterview". „Fünf Fragen" to również krótki materiał analityczny zawierający pięć pytań, na które autorzy próbują znaleźć odpowiedź, np. co obecnie dzieje się ze WPBiO UE i z jakimi problemami jest ona konfrontowana[199].

5. Najważniejsze organizacje społeczne

5.1. Europejski Ruch Niemcy (Europäische Bewegung Deutschland – EBD)

Początki Ruchu Europejskiego Niemcy należy wiązać z ożywioną dyskusją, która zapoczątkowana została w Europie Zachodniej po II wojnie światowej na temat konieczności budowy struktur integracyjnych, które miały nie dopuścić do odbudowy europejskiego nacjonalizmu i ekspansjonizmu. 13 czerwca 1949 r. w Wiesbaden pod nazwą Rada Ruchu Europejskiego Niemieckiego powstało ponadpartyjne stowarzyszenie wspierające procesy integracyjne w Europie Zachodniej i politykę europejską rządu zachodnioniemieckiego. Początkowo działalność, jeszcze pod nazwą Sieci Ruchu Europejskiego Niemcy, finansowana była za pomocą grantów z budżetów landowych, a od 1950 r. otrzymuje oficjalne wsparcie ze strony Urzędu Kanclerskiego[200].

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia nazwy narodowych sekcji Międzynarodowego Ruchu Europejskiego zostały ujednolicone. Od tego czasu Niemiecka Rada przyjęła nazwę Europejski Ruch Niemcy (*Europäische Bewegung Deutschland* – EBD).

Zakres aktywności edukacyjnej i medialnej stale się powiększał. W 1991 r. została ustanowiona nagroda „Kobiety Europy – Niemcy" zaczęto także organizować fora dyskusyjne dotyczące Unii Gospodarczej i Walutowej, Traktatu Konstytucyjnego, czy rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód.

Ruch Europejski Niemcy stał się częścią Międzynarodowego Ruchu Europejskiego. Utrzymuje bliskie kontakty z rządem federalnym, *Auswärtiges Amt*, a w Unii Europejskiej z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim. Zrzesza 251 organizacji członkowskich reprezentujących niemal wszystkie grupy społeczne: organizacje gospodarcze

[198] M. Sieg, *Herausforderungen und Perspektiven der Östlichen Partnerschaft Die EU muss Reformen stärker unterstützen und den Einfluss von Partikularinteressen bekämpfen*, „DGAPanalyse", 30.11.2016; J. Le Cacheux, *Für eine kooperative Strategie in der Eurozone Zentrifugale Kräfte bekämpfen*, ibidem, 22.12.2016; C. Demesmay, J. Puglierin, J. Rappold, *Deutschland als europäische Führungsmacht. Die Sicht aus Frankreich, Griechenland und Polen*, ibidem, 19.05.2017, https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgap_analysis.

[199] L. Krug, *Was passiert gerade in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU?*, „Fünf Fragen", 6.10.2016, https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/fuenf-fragen/was-passiert-gerade-der-gemeinsamen-sicherheits-und.

[200] J. Mittag, *Vom Honoratiorenkreis zum Europanetzwerk. Sechs Jahrzehnte Europäische Bewegung in Deutschland*, https://www.netzwerk-ebd.de/ueber-uns/geschichte-der-ebd/.

i zawodowe, związki zawodowe, oświatę, instytuty naukowe, fundacje, partie i inne. Współpraca Ruchu Europejskiego Niemcy z politycznymi instytucjami ma na celu rozwój dialogu w obszarze polityki europejskiej, jej przyszłej formy i koordynacji w Niemczech. Ruch Europejski Niemcy w przeciwieństwie do Europa-Union Deutschland czy Paneuropa-Union nie zrzesza osób fizycznych. Jednym z kluczowych zadań Ruchu jest wspieranie aktywnego i zaangażowanego społeczeństwa obywatelskiego. Ruch niemiecki unika ingerencji w działalność statutową afiliowanych przy niej organizacji członkowskich. Koordynuje ich działania w obszarze public relations w kwestiach polityki europejskiej. Wspólnie z MSZ prowadzi dialog z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu federalnym, jak i krajów związkowych. EBD jest organizacją typu *non-profit*, ale trudno ją uznać za organizację typowo pozarządową. Jej status prawny i powiązania z Urzędem Spraw Zagranicznych sytuują ją w podobnej sytuacji co Instytut Goethego. Ruch nie posiada umowy ramowej z MSZ, blisko jednak współpracuje z Wydziałem ds. Europejskich (*Europaabteilung*). W ramach koncepcji „Europa-Kommunikation & Europäische Vorausschau" (komunikacja i perspektywa europejska) uzgadnianej wspólnie z Wydziałem ds. Europejskich, Ruch Europejski Niemcy oferuje organizacjom członkowskim spotkania informacyjne dotyczące aktualnych konsultacji Komisji Europejskiej z państwami członkowskimi, czy na bieżąco informuje o posiedzeniach i postanowieniach Rady Unii Europejskiej. Ponadto Ruch Europejski Niemcy przeprowadza postępowanie rekrutacyjne wśród niemieckich studentów do Kolegium Europejskiego w Brugii i Natolinie. Biuro Ruchu Europejskiego w Bonn organizuje z kolei tzw. Konkurs Europejski, w którym corocznie bierze udział ok. 70 tys. uczniów. Stronę finansową tego przedsięwzięcia zabezpieczają wieloletnie granty Federalnego Ministerstwa Edukacji i Badań Naukowych. Ze względu na różnorodność ponad 200 organizacji członkowskich, Ruch Europejski Niemcy nie zawsze jest w stanie zajmować jednolitego stanowiska. Typowe dla organizacji pozarządowych podejmowanie decyzji zatem nie jest możliwe. Zakres tematyczny obejmuje zarówno stanowisko w stosunku do ram niemieckiej polityki europejskiej, europejskiej opinii publicznej, jak i zapytania dotyczące przyszłości Unii Europejskiej. Bliskie relacje łączą władze Sieci z Przedstawicielstwem Komisji Europejskiej w Niemczech i ambasadami państw, które sprawują rotacyjną prezydencję w Radzie Unii Europejskiej.

Główne cele Ruchu określone zostały w statucie i sprowadzają się do dwóch najważniejszych punktów: 1) wspieranie integracji europejskiej w Niemczech, kooperacji transgranicznej i europejskiego społeczeństwa cywilnego; 2) zadanie to stowarzyszenie wspiera i realizuje poprzez prace informacyjne i kształceniowe[201].

Statutowa działalność Ruchu jest zabezpieczona przez władze państwowe. Jej budżet w 2016 r. kształtował się na poziomie 1 583 363,98 euro, z czego lwią część stanowiły dotacje *Auswärtiges Amt* (511 tys. euro) i Federalnego Ministerstwa Edukacji i Badań Naukowych (441 735,99 euro)[202]. Jednakże część kosztów przejmują organizacje członkowskie – dotyczy to głównie organizacji spotkań, seminariów i konferencji naukowych.

Organami stowarzyszenia są: Zgromadzenie Organizacji Członkowskich, Zarząd oraz Sekretarz Generalny. Zgromadzenie Organizacji Członkowskich spotyka się raz

[201] *Satzung der Europäischen Bewegung Deutschland e.V.*, https://www.netzwerk-ebd.de/wp.../EBD-GRE-ORG-Satzung.pdf.

[202] *Europäische Bewegung Deutschland*, Haushalt 2016.

do roku. Każda z organizacji dysponuje jednym głosem. Zarząd kieruje stowarzyszeniem i reprezentuje obszary działalności organizacji: gospodarkę, związki zawodowe, oświatę, partie i inne. Od 2006 do 2012 r. prezydentem był polityk SPD i członek władz krajowych Badenii-Wirtembergii Dieter Spöri. Od 2012 r. jego obowiązki przejął również członek SPD i były rzecznik tej partii ds. gospodarczych w Bundestagu Rainer Wend. Wiceprezydentami są Michael Gahler (członek Parlamentu Europejskiego), Axel Schäfer (członek Bundestagu), Michaele Schreyer (była członkini Komisji Europejskiej). Sekretarzem Generalnym jest od 2003 r. Bernd Hüttemann doradca ds. europejskich katolickiego episkopatu w Niemczech.

Na początku XXI wieku działalność Ruchu niemieckiego znacznie się ożywiła i miało to związek z przygotowaniem i opracowaniem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Intencją Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego było jak najliczniejsze włączenie obywateli UE i różnych organizacji i stowarzyszeń w wypracowanie kształtu Konstytucji dla Europy. Sieć Ruchu utrzymywała bliskie kontakty z przedstawicielami do Konwentu Europejskiego i jego przewodniczącym byłym prezydentem Francji Valéry Giscardem d'Estaing. EBD we współpracy z Europa-Union Deutschland utworzył grupę studyjną mającą wpływ na przebieg prac Konwentu Europejskiego. Przewodniczącemu Konwentu został przedłożony dokument odnoszący się do poprawy legitymizacji Unii Europejskiej. Organizowano na bieżąco liczne briefingi, przedstawiano analizy i raporty z postępów Konwentu nad formułowaniem zawartości Eurokonstytucji. Najbardziej znanym projektem EBD były odbywające się w różnych ambasadach w Berlinie spotkania, gdzie wypracowywano nową formę dialogu politycznego, który miał łączyć grupy społeczeństwa obywatelskiego i instytucji politycznych w procesie komunikacji politycznej. W 2009 roku aktywność Sieci została wyróżniona nagrodą *Euractiv* za Narodową Debatę o Europie[203].

W 2006 roku statut EBD został całkowicie zreformowany. Każda organizacja ma jeden głos w Zgromadzeniu Ogólnym i musi płacić roczną składkę. W szerszym niż dotąd stopniu wykorzystuje się komunikację na Facebooku i Twitterze, aby zachęcić szczególnie młodych ludzi do dyskusji na tematy europejskie. W 2010 r. Zgromadzenie Organizacji Członkowskich postanowiło skupić się w kolejnych latach na wspieraniu realizacji koncepcji „good governance" zarówno w kontekście europejskim, jak i narodowym. Nowym instrumentem działania RE Niemcy jest przeprowadzanie wśród organizacji członkowskich, co pół roku ankiety mającej na celu ustalenie głównych tematów, jakimi się zajmują. Ze względu na zwiększające się kompetencje Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym, RE organizuje od 2011 r. tzw. „EP-Berichterstatter im Dialog", kiedy to zaprasza parlamentarzystów europejskich do dialogu. Ruch na bieżąco też reaguje na najważniejsze problemy, z którymi konfrontowana jest Unia Europejska. I tak dla przykładu w latach 2015–2016 punktami ciężkości w działalności EBD były: kwestia wzmocnienia konkurencyjności, przyspieszenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w państwach UE, pogłębienie działań zmierzających do większej efektywności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, przestrzeganie europejskich wartości, zarządzanie kryzysem uchodźczym oraz kształtowanie nowej unijnej polityki azylowej i migracyjnej[204].

[203] *Geschichte der EBD*, https://www.netzwerk-ebd.de/ueber-uns/geschichte-der-ebd/.

[204] *Jahresbericht 2015/16. Aktivitäten, Programme und Organisation*, https://www.netzwerk-ebd.de/ueber-uns/jahresbericht/.

*5.2. Unia Europejska Niemcy (*Europa-Union Deutschland – EUD*)*

Drugą organizacją, która poprzez edukację obywatelską wywiera spory wpływ na społeczeństwo niemieckie i pośrednio na władze państwowe w sprawach integracji europejskiej jest Unia Europejska Niemcy (*Europa-Union Deutschland* – EUD) będąca niemiecką sekcją Unii Europejskich Federalistów (UEF). Unia Europejskich Federalistów jest organizacją pozarządową i ponadnarodową skupiającą 22 mniejszych organizacji działających na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym zajmującą się wspieraniem i budową demokratycznej i federalnej Europy[205]. Sekcja niemiecka jest najbardziej rozbudowana oraz najliczniejsza i wspólnie z włoską Movimento Federalista Europeo i Europejskim Ruchem Federalistów w Austrii stanowi trzon Międzynarodowego Ruchu Europejskiego. To największe proeuropejskie stowarzyszenie obywatelskie w Niemczech jest organizacją pozarządową, niezależną, która działa na rzecz utworzenia Europy federalnej. Posiada 17 000 zarejestrowanych członków w 16 stowarzyszeniach krajowych i około 300 na szczeblu powiatów, miast, osiedli i gmin. Jeszcze jako klub dyskusyjny została założona w 1946 r. w Syke koło Bremy. Jej pierwszy oficjalny kongres odbył się w maju 1949 r. w Hamburgu, a jej prezydentem został publicysta Eugen Kogon[206].

Cele stowarzyszenia ujęte w statucie zakładają promocję europejskiego myślenia, tolerancji we wszystkich obszarach kultury, i szukania szerokiego międzynarodowego porozumienia na rzecz „stworzenia Stanów Zjednoczonych Europy na federalnych i demokratycznych zasadach konstytucyjnych". Aby to osiągnąć, EUD organizuje spotkania i konferencje, a także podejmuje „działania na szczeblu federalnym i krajów związkowych, informuje swoich członków i obywateli o rozwoju Unii Europejskiej i angażuje się w sprawy europejskie różnych decydentów"[207].

Celem EUD w XXI w. określonym w programie uchwalonym w Düsseldorfie 28 października 2011 r. było utworzenie europejskiego państwa federalnego. W 11-punktowej deklaracji znalazły się problemy obejmujące różne obszary działalności już funkcjonującej Unii Europejskiej z twardo wyrażonym postulatem głównym zakładającym dążenie do utworzenia europejskiego państwa federalnego. Taka Europa federalna powstałaby w wyniku ogólnoeuropejskiego referendum, a państwo europejskie miałoby reprezentować wspólne interesy obywateli Europy i jej państw członkowskich zarówno na arenie międzynarodowej, jak i wewnętrznej. Musiałoby posiadać własny budżet i własne dochody podatkowe. Zadania tego superpaństwa miały być realizowane na podstawie jasno przydzielonych kompetencji, zgodnie z zasadą pomocniczości, blisko obywateli oraz w partnerstwie na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim"[208].

Na przestrzeni lat stowarzyszenie koncentrowało swoją uwagę i lobbowało na rzecz takich działań w Unii Europejskiej, a wcześniej w EWG, które przybliżały urze-

---

[205] Unia Europejskich Federalistów, http://www.federalists.eu/pl/uef/.

[206] S. Pistone, O. Schmuck, *Der Beitrag der Europäischen Föderalisten zum Einigungsprozess*, w: O. Schmuck (red.), *Die Menschen für Europa gewinnen – Für ein Europa der Bürger, In memoriam Claus Schöndube*, Bad-Marienberg 2008, s. 93–114.

[207] *Satzung des Bundesverbandes*, http://www.europa-union.de/ueber-uns/satzung/.

[208] *Die europäische Einigung im 21. Jahrhundert: Unser Ziel ist der europäische Bundesstaat. Düsseldorfer Programm der Europa-Union Deutschland*, http://www.europaunion.de/politik/beschluesse/grundsatz beschluesse/.

czywistnienie wizji Europy federalnej. Silnie optowano za bezpośrednimi wyborami do Parlamentu Europejskiego w 1979 r. konsekwentnie domagano się jego większego udziału w procesie stanowienia prawa europejskiego, popierano kolejne poszerzenia EWG i UE o nowych członków. EUD bardzo silnie zaangażowała się w proces propagowania waluty euro w Niemczech, co nie było łatwą sprawą zważywszy na silny opór społeczny i przywiązanie do marki będącej symbolem niemieckiego sukcesu gospodarczego i osiągniętej prosperity. Wiele sił i środków poświęcono na promowanie Konstytucji dla Europy, uważanej za ukoronowanie jedności europejskiej i ważny krok na drodze do ustanowienia europejskiego państwa federalnego. Domagano się takich zapisów w traktacie lizbońskim, które wzmacniałyby „wspólnotowy" charakter Unii Europejskiej. Angażowano się również i w mniejszych przedsięwzięciach, np. za swój sukces uznała zniesienie opłat roamingowych w UE. Generalnie EUD stara się pełnić rolę mediatora i pośrednika pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej i jej obywatelami. W tym celu organizuje ona otwarte konferencje i seminaria na aktualne tematy dyskutowane w Brukseli, tworzy formy dialogu obywatelskiego. Utworzone zostały stałe grupy robocze zajmujące się prawami obywatelskimi w Unii Europejskiej, europejską polityką gospodarczą, oświatą, przyszłością Unii Europejskiej i ulepszaniem strategii działania i wewnętrznego komunikowania[209].

Za swój duży sukces EUD uznała powstanie w 2012 r. Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej (EIO). Zgodnie z traktatem lizbońskim, EIO umożliwia wezwanie Komisji Europejskiej do zaproponowania przepisów unijnych w kwestiach, w których UE posiada kompetencje do stanowienia prawa. Inicjatywę obywatelską musi poprzeć co najmniej milion obywateli UE pochodzących z przynajmniej 7 spośród 28 państw członkowskich. EUD za swój cel uznała szerokie propagowanie tej idei w Niemczech i wzywała do formułowania obywatelskich postulatów i projektów aktów prawnych, aby zachęcić w jak najszerszym zakresie mieszkańców RFN do takiego współdziałania w procesie europejskiej legislacji[210].

Z okazji wyborów do parlamentu Europejskiego w 2014 r. Stowarzyszenie wystąpiło z szeroko reklamowaną akcją i hasłem wspólnego definiowania Europy („Europa mitbestimmen". W 150 miejscowościach w Niemczech odbyły się imprezy promujące ideę i uczestnictwo w wyborach, prezentowano programy wyborcze i sylwetki kandydatów.

Statutowa działalność EUD koncentruje się wokół głównych problemów i obszarów tematycznych, z którymi Unia Europejska konfrontowana jest na co dzień. Na posiedzeniach specjalnie w tym celu powoływanych gremiów z udziałem ekspertów wypracowuje się stanowisko i przyjmuje konkretne uchwały i rezolucje. Mogą one mieć formę zaleceń, kierowanych bezpośrednio do rządu federalnego. Tematy polityczne najczęściej zarezerwowane są dla członków prezydium UED, którzy wypracowane wcześniej przez grupy robocze stanowiska i ustalenia prezentują posłom do Bundestagu, ale również i do landtagów. W drugiej dekadzie XXI w. punkty ciężkości dotyczą takich zagadnień jak polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE, poszerzenia o nowych członków, europejska opinia publiczna i współudział obywateli UE w procesie integracji europejskiej, Parlament Europejski i wybory do tej instytucji, polityka

[209] *Arbeitsgruppen*, http://www.europa-union.de/aktivitaeten/arbeitsgruppen/.

[210] *Europäische Bürgerinitiative*, http://www.europa-union.de/aktivitaeten/europaeische-buergerinitiative/.

wewnętrzna i sprawiedliwości, problemy instytucji europejskich, oświata i polityka kulturalna, polityka medialna, polityka regionalna, komunalna i transportowa, sprawy socjalne w UE, ochrona środowiska i polityka energetyczna, ochrona konsumentów, polityka gospodarcza i finansowa[211].

EUD przywiązywała sporą wagę do współpracy niemiecko-francusko-polskiej w ramach Trójkąta Weimarskiego. Na kongresie EUD w Kilonii 10 listopada 2013 r., gdzie wezwano obywateli RFN do aktywnego udziału w zbliżających się wyborach do parlamentu Europejskiego w 2014 r., podjęto uchwałę domagającą się do intensyfikacji działań na rzecz wspierania Trójkąta Weimarskiego i wykorzystania jego potencjału do wspierania procesu integracji europejskiej. Uważano, że dobrym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie trilateralnej współpracy różnych stowarzyszeń – społecznych i kulturalnych działających w trzech krajach, a zwłaszcza uruchomienie trójstronnego programu wymiany młodzieży[212].

[211] *Aktuelle Beschlüsse der Europa-Union Deutschland*, http://www.europa-union.de/politik/beschluesse/.

[212] *Intensivierung des „Weimarer Dreiecks". Beschluss des Bundeskongresses vom 10.11.2013*, http://www.europa-union.de/politik/beschluesse/beschluesse-nach-jahren/2013/; http://www.europa-union.de/politik/beschluesse/themenbereich-aussenbeziehungen-und-erweiterung/intensivierung-weimarer-dreieck/.

Rozdział III

Aktywność Niemiec w głównych instytucjach Unii Europejskiej

1. Niemcy i język niemiecki w strukturach Unii Europejskiej

Unia Europejska jest jednym z większych pracodawców w Europie. Instytucje UE zatrudniają ponad 50 tys. urzędników, co stanowi 0,011%. całej populacji UE (2018). W samej Komisji Europejskiej zatrudnionych jest 32 196. osób. W Parlamencie Europejskim (Sekretariat Generalny i grupy polityczne) pracuje około 7500 osób. Liczba ta nie obejmuje posłów i pracowników bezpośrednio przez nich zatrudnianych. W Radzie Unii Europejskiej (Sekretariat Generalny) pracuje około 3500 osób[1]. Za rekrutację pracowników (na czas określony i nieokreślony) odpowiada Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO), który organizuje tzw. konkursy otwarte. Oprócz pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony, UE angażuje również pracowników kontraktowych, oferuje staże i korzysta z usług ekspertów zarejestrowanych w bazach danych prowadzonych przez instytucje UE.

Liczba Niemców zatrudnionych w unijnych instytucjach, urzędach i agencjach pod względem ilościowym nie imponuje. Statystyki Komisji Europejskiej pokazują, iż na poziomie urzędników wyższego szczebla Republika Federalna zajmuje ok. 10% stanowisk przy 16% udziale w populacji Unii Europejskiej. Na wszystkich poziomach jest to 7,2%, podczas gdy Francja zajmuje więcej niż 10%, a Włochy nawet 13% stanowisk[2].

Dla przykładu, według stanu zatrudnienia na 1 stycznia 2017 r. w kluczowej dla procesu decyzyjnego Komisji Europejskiej na ogólną liczbę 29 881 urzędników pracowało 2149 osób (6,7%) legitymujących się obywatelstwem niemieckim, co dawało im piąte miejsce w rankingu zatrudnienia w tej instytucji. Ze zrozumiałych względów przodowali Belgowie – 5060 (15,7%), na drugim miejscu wykazujący wyjątkową zapobiegliwość w zatrudnianiu swoich urzędników i specjalistów w UE znaleźli się Włosi – 3889 (12,1%), dalej Francuzi – 3174 (9,9%), a na czwartym miejscu byli Hiszpanie – 2403 (7,5%). Nieco inaczej przedstawia się to w kategorii wyższych urzędników. Tutaj Niemcy z udziałem 1373 osób stanowili drugą grupę po Włochach (1387), ale przed Francuzami (1330) i Belgami (1314)[3].

---

[1] *EU administration – staff, languages and location*, https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_en.

[2] *Aufstand der Bürokraten: In Brüssel geht die Angst vor übermächtigen Deutschen im EU-Apparat um, RTdeutsch*, 28.03.2018, https://deutsch.rt.com/europa/67403-in-brussel-geht-angst-vor-deutscher-dominanz-um/.

[3] *Fünfter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz ininternationalen*, Organisationen Deutscher Bundestag, https://www.auswaertigesamt.de/blob/215550/f4a905f5bce

W marcu 2017 r. 5 Niemców było szefami dyrekcji generalnych i kolejnych 5 zastępcami, 35 piastowało stanowiska dyrektorskie, a 130 było kierownikami referatów. W politycznie wpływowych gabinetach komisarzy zatrudniano 29 obywateli RFN, z tego na stanowiskach kierowniczych – 6. Generalnie liczba zatrudnionych Niemców w Komisji kierowanej przez Junckera zdecydowanie wzrosła w porównaniu do poprzednich lat[4].

Jednakże w odczuciach polityków Republiki Federalnej udział Niemców w unijnym aparacie urzędniczym jest niewystarczający i nadal nie odpowiada potencjałowi i randze tego państwa na arenie międzynarodowej. Publicznie wyraziła to kanclerz Merkel po spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli w marcu 2018 r., kiedy publicznie stwierdziła, że w Unii Europejskiej „nie jesteśmy tak szeroko reprezentowani na niektórych stanowiskach". Zachęcała do dyskusji na ten temat i zwiększenia naboru Niemców do pracy w unijnej administracji. Zgodnie z zaleceniami rządu, Przedstawicielstwo RFN przy UE od wielu lat organizuje spotkania informacyjne dla kandydatów na unijne stanowiska. Urząd Spraw Zagranicznych oferuje seminaria przygotowawcze i doradztwo osobiste. Działania te przynoszą pewne efekty, ale niewspółmierne do oczekiwań. W konkursie ogólnym – procedurze selekcji UE – odsetek zwycięskich uczestników z Niemiec w 2015 r. wynosił 20,8% – chociaż tylko niecałe 7% wnioskodawców było Niemcami[5]. Według Ulrike Mangold z Europejskiego Urzędu Doboru Kadr, praca w instytucjach UE nie jest zbyt atrakcyjna dla absolwentów uczelni wyższych z Niemiec. W porównaniu z populacją RFN, niemieckich kandydatów jest stosunkowo mało. Oczekiwani w UE prawnicy, ekonomiści, specjaliści od zarządzania czy informatycy otrzymują tuż po dyplomie dobre oferty z wielkich firm czy korporacji. Młodzi ludzie rozważają też bardzo dokładnie, czy chcą ze względu na pracę przeprowadzać się za granicę. Poza tym procedura rekrutacji jest dość czasochłonna – nawet rok może trwać przejście przez wszystkie etapy konkursu[6].

Innym problemem, z którym bezskutecznie od wielu lat zmagają się Niemcy jest w ich przekonaniu niedowartościowanie języka niemieckiego w instytucjach i agendach unijnych. Sposób wyboru języka roboczego ustalają wspomniane instytucje, we własnym zakresie kierując się przede wszystkim wygodą i powszechną znajomością języka angielskiego. Jednakże to niemiecki jest językiem ojczystym dla ok. 20% obywateli Unii Europejskiej i dodatkowo 10% deklarujących ten język jako pierwszy obcy. Niemcy leżą w środku Europy i są największym państwem w UE pod względem liczby ludności[7]. Można więc powiedzieć, że 30% unijnego społeczeństwa posługuje się niemieckim. Natomiast językiem angielskim posługuje się 47% unijnej populacji, w tym 13% deklarujących angielski jako mowę ojczystą i 47% jako pierwszy ję-

34e40493452d7a230e0cc/berichtbregpersonalio-data.pdf; *Statistics on European Commission staff*, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en; *Mehr deutsches Personal bei UN und EU*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/06/2017-06-14-deutsches-personal-international.html.

[4] *Fünfter Bericht*…, op. cit.

[5] *Aufstand der Bürokraten*, op. cit.

[6] *Jak dostać pracę w Brukseli?*, Deutsche Welle, http://www.dw.com/pl/jak-dosta%C4%87-prac%C4%99-w-brukseli/a-35936547.

[7] *Warum Deutsch in der EU diskriminiert wird*, „Die Welt", 25.02.2010.

zyk obcy. Daleko w tyle pozostaje francuski, który jest językiem ojczystym dla 12% mieszkańców UE i 11% jako język obcy[8].

Formalnie w Unii Europejskiej są równouprawnione 24 języki państw członkowskich. W Komisji Europejskiej używa się angielskiego, francuskiego i niemieckiego i w tych językach redaguje dokumenty robocze na posiedzenia. W wewnętrznych dyskusjach dominuje jednak angielski. Na spotkaniach Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej rozmowy i negocjacje tłumaczone są na wszystkie języki urzędowe. Na posiedzeniach grup roboczych wyższych ekspertów i urzędników istnieją zróżnicowane regulacje. Jeżeli przygotowywane są projekty prawne, to są tłumaczone na wszystkie języki urzędowe. W większości przypadków pozostałe materiały, czy uchwały tłumaczone są na pięć języków (angielski, francuski, niemiecki, hiszpański i włoski). Niekiedy rezygnuje się z tego i używa wyłącznie angielskiego i francuskiego.

W Parlamencie Europejskim i komisjach PE istnieje obowiązek tłumaczenia wystąpień, czy przedkładanych materiałów na wszystkie języki urzędowe UE. Na posiedzeniach Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) są trzy języki robocze: angielski, francuski i niemiecki. Wyroki Trybunału UE i Sądu I Instancji są tłumaczone na wszystkie języki. Zgodnie z tradycją, narady sędziów toczą się w języku francuskim, ale w innych rozmowach roboczych widać wpływ angielskiego i częściowo niemieckiego. Protokoły z wokandy i projekty orzeczeń przygotowywane są w językach państwa, którego sprawy dotyczą, są też tłumaczone na francuski. Strony procesu mogą używać języka ojczystego[9].

Po objęciu rządów przez kanclerz Merkel jesienią 2005 r., w umowie koalicyjnej z socjaldemokratami znalazł się zapis, że Niemcy będą zabiegać, aby ich język w Europie „był dostatecznie uwzględniany". Złożono zapewnienie troski o skuteczną i skoordynowaną reprezentację interesów niemieckich w instytucjach europejskich[10].

Wypowiedź w 2008 r. Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Nikiforosa P. Diamandurosa o dyskryminacji języka niemieckiego w UE stała się przedmiotem debaty parlamentarnej i dyskusji na łamach prasy niemieckiej, przy czym w zabiegach o szczególne zachowanie językowych parytetów wyróżniała się CSU. Premier Bawarii Günther Beckstein uważał, iż język niemiecki powinien mieć taką sama rangę w UE co angielski i francuski. Podobnie twierdził bawarski minister ds. ochrony środowiska i zdrowia w jego rządzie Marcus Söder, który już w maju 2008 r. domagał się od Komisji Europejskiej zapewnienia językowi niemieckiemu większej roli jako trzeciemu językowi urzędowemu Unii. M. Söder zapowiedział 5-punktowy program wzmocnienia pozycji niemieckiego na forum unijnym, który przewidywał, iż wszyscy urzędnicy unijni, najpóźniej po pierwszym awansie, powinni być zdolni do pracy we wszystkich trzech językach urzędowych, czyli posługiwać się swobodnie również niemieckim. 27 maja 2008 r. szef frakcji parlamentarnej CSU Hartmut Koschyk, powołując się na jego słowa stwierdził, że dyskryminacja języka niemieckiego w UE szkodzi niemieckim interesom, jest na dłuższą metę nie do utrzymania, a rzekome równouprawnienie

---

[8] *Welche Sprache spricht die EU*, http://www.europa.steiermark.at/cms/beitrag/11327505/3084244/.

[9] Ibidem.

[10] *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU,CSU und SPD*, Berlin 11.11.2005, https://www.cdu.de/artikel/gemeinsam-fuer-deutschland-mit-mut-und-menschlichkeit-koalitionsvertrag-2005.

niemieckiego w UE z angielskim i francuskim „istnieje tylko na papierze". Dodał, że z powodu braku tłumaczenia na niemiecki ok. 40% różnych materiałów spływających z Brukseli do różnego rodzaju komisji Bundestagu nie jest w ogóle przedmiotem debaty. W ten sposób parlamentarna kontrola nad dokumentacją unijną jest poważnie zagrożona. Jako przykład podał oświadczenie Komisji Europejskiej w sprawie rynku wewnętrznego UE w XXI wieku, które w wersji anglojęzycznej liczyło 53 strony, a w niemieckiej – 17[11].

W tej sytuacji grupa krajowa posłów CSU w Bundestagu złożyła specjalny dokument (*Positionpaper*), w którym wskazała na dyskryminację i podrzędną rolę języka niemieckiego w instytucjach unijnych. Wskazano na niedbałe tłumaczenia wielu dokumentów unijnych na niemiecki i stopniowe rugowanie go z dokumentacji urzędowej. Tylko 3% materiałów, które Komisja Europejska rocznie przesyła państwom członkowskim redagowane było po niemiecku. 240 tys. różnych informacji o konkursach, ogłoszeń unijnych organów tłumaczonych było tylko na angielski i francuski. Posłowie zostali wsparci przez premiera Becksteina i ministra Södera, którzy podkreślali, że niemiecki obok rosyjskiego był najbardziej używanym językiem na kontynencie europejskim i powinno znaleźć to swoje odzwierciedlenie w pracy unijnych urzędów. Twierdzono, iż Hesja i Bawaria już na początku 2008 r. bezskutecznie protestowały przeciwko zaniedbywaniu niemieckiego na forum unijnym. Politycy niemieccy mówili wręcz o „dyskryminowaniu języka niemieckiego" na korzyść angielskiego, francuskiego i hiszpańskiego, argumentując, że niemiecki jest najczęściej mówionym językiem ojczystym w Europie[12].

Służba naukowa Bundestagu potwierdziła te zastrzeżenia. Uskarżano się, że jeśli przesyłany do komisji Bundestagu w celu zasięgnięcia opinii dokument zredagowany jest nawet po niemiecku, to towarzyszące mu wielostronicowe załączniki są wyłącznie po angielsku. Sprawa była o tyle poważna, gdyż dotyczyła kwestii związanych z polityką handlową, sektorem finansowym i podatkowym, czy działalnością Europolu[13]. Jako kolejny przykład podawano projekt Komisji Europejskiej z 2004 r. dotyczący możliwości wzięcia udziału w programie rehabilitacji ofiar tortur. Zgłoszenia przyjmowano tylko w językach angielskim, francuskim i hiszpańskim. Zainteresowana tym niemiecka organizacja pozarządowa chciała złożyć wniosek w języku niemieckim, ale Komisja nalegała na tłumaczenie, argumentując to dodatkowymi kosztami[14].

Posłowie CSU uznali, że należy przywrócić językowi niemieckiemu należną mu rangę i spowodować, aby niemiecki stał się rzeczywiście językiem roboczym konfiguracji Rad, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Ponadto zażądano, aby te dokumenty unijne, które wymagają konsultacji z niemieckim parlamentem przesyłane były w odpowiednim czasie i w pełnym tłumaczeniu, bez żadnych skrótów.

Do apelu frakcji CSU przyłączyli się socjaldemokraci i Zieloni, którzy domagali się zmiany „strategii tłumaczeń" w Unii Europejskiej. Proponowano zwiększenie

---

[11] *Koschyk: Diskriminierung der deutschen Sprache sofort beenden*, http://deutschesprachwelt.de:81/nachrichten/neues_detail.php?id=513.

[12] *EU diskriminiert die deutsche Sprache*, „Die Welt", 27.05.2008.

[13] *EU diskriminiert die deutsche Sprache*, „Berliner Morgenpost", 27.05.2008; *Bundestag hat Anspruch auf deutsche Übersetzungen*, „Die Welt",7.08.2008.

[14] *Die deutsche Sprache in der EU diskriminiert*, „Neue Zürcher Zeitung", 28.05.2008.

„obecności kulturalnej" Niemiec w Brukseli i stworzenie szerokiej oferty nauki języka niemieckiego[15].

Naciski niemieckie spowodowały, że 18 września 2008 r. Komisja przyjęła komunikat pt. „Wielojęzyczność: atut dla Europy i wspólne zobowiązanie", w którym podkreślono działania Komisji w tym obszarze, ale nie wspomniano o żadnych praktykach dyskryminujących. Wskazano w komunikacie, że już w 2002 r. Komisja Europejska wsparła program, aby obywatele UE posiadali znajomość dwóch języków obcych i ten kierunek postępowania powinien być kontynuowany[16].

Jednakże wraz z powołaniem nowej Komisji Europejskiej w 2009 r. działania te zostały zahamowane. Krytycznie zostało to odebrane w Niemczech jako kolejna próba niedopuszczenia niemieckiego do szerszego rozpowszechniania. Po objęciu rządów przez chadeków i liberałów w 2009 r. po raz kolejny zapisano w umowie koalicyjnej, że Niemcy zabiegać będą o „rzeczywiste wzmocnienie i równoprawne używanie języka niemieckiego jako roboczego w instytucjach europejskich, tak samo jak i w praktyce tłumaczeniowej"[17].

W odpowiedzi na brak działania ze strony Komisji Europejskiej, minister spraw zagranicznych G. Westerwelle w 2010 r. wystąpił z nową kampanią promocyjną języka niemieckiego w Europie i świecie pod nazwą „Deutsch – Sprache der Ideen". W opinii niemieckich komentatorów nie miało to jednakże żadnego wpływu i przełożenia na dotychczasowe praktyki językowe w instytucjach Unii Europejskiej[18].

Kolejnym pretekstem do zgłoszenia zastrzeżeń było powołanie na mocy traktatu lizbońskiego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), co nastąpiło na szczycie unijnych ministrów spraw zagranicznych w Luksemburgu 26 kwietnia 2010 r. Korpus urzędniczy unijnej dyplomacji składać miał się z ok. 8 tys. pracowników działających w 130 państwach. Począwszy od 2013 r. 1/3 współpracowników miała pochodzić ze służb dyplomatycznych poszczególnych państw członkowskich, natomiast pozostałe 2/3 pracowników miały być rekrutowane w połowie z Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej.

W związku z tworzeniem nowych unijnych służb dyplomatycznych Westerwelle wystąpił do kierującej ESDZ Catherine Ashton z wnioskiem, aby język niemiecki potraktować jako równoprawny język dyplomacji europejskiej obok języka angielskiego i francuskiego. Minister domagał się również, aby przy doborze personelu urzędniczego służby dyplomatycznej, znajomość niemieckiego była jednym z kryteriów oceny kwalifikacji danego kandydata. Takie stanowisko rządu federalnego było podyktowane obawą, iż nieuwzględniony w nowych strukturach niemiecki mógłby stracić na znaczeniu w stosunku do obu pozostałych języków roboczych Unii. Po raz kolejny optując za usankcjonowaniem niemieckiego jako języka dyplomacji powoływano się

---

[15] J. Peter, *Viele EU-Dokumente gibt es nicht auf Deutsch*, „Die Welt", 2.06.2008.

[16] *Wielojęzyczność: atut dla Europy i wspólne zobowiązanie*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2008) 566, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52008DC0566.

[17] *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17 Legislaturperiode*, http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2009.pdf, s. 115.

[18] *Warum Deutsch in der EU diskriminiert wird*, „Die Welt", 25.02.2010; K.-H. Göttert, *Kultur Sprachenkampf Mehr Deutsch in der EU? Gebt es doch einfach auf!*, ibidem, 18.12.2013.

przy tym na argument, iż jest on jednym z najczęściej używanych języków ojczystych w Europie, gdyż włada nim ok. 100 mln osób i jest on drugim, po języku angielskim, najczęściej nauczanym językiem obcym.

Odpowiadając pod koniec kwietnia 2010 r. kurtuazyjnie po niemiecku na list G. Westerwellego, szefowa unijnej dyplomacji C. Ashton zapewniła, iż język niemiecki będzie odgrywał w ESDZ rolę centralną. W praktyce oznaczałoby to, że wszystkie oficjalne dokumenty ESD będą przekładane również na niemiecki. Ashton odniosła się natomiast powściągliwie do propozycji szefa niemieckiego MSZ, by znajomość niemieckiego była jednym z kryteriów przyjęcia do służby dyplomatycznej i przyznała, że sama nie włada biegle tym językiem[19].

Sojusznika w staraniach o wzmocnienie rangi języka niemieckiego na arenie europejskiej znalazły Niemcy w Austriackiej Partii Wolnościowej (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ), która wezwała austriackiego ministra spraw zagranicznych Michaela Spindeleggera (Österreichische Volkspartei, ÖVP), aby poparł działania Niemiec w dążeniu do usankcjonowania niemieckiego jako języka roboczego w nowej Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych[20].

Temat języka niemieckiego w instytucjach unijnych po raz kolejny powrócił w zapisach umowy koalicyjnej pomiędzy CDU, CSU i SPD z 16 grudnia 2013 r., co świadczyło o coraz bardziej prestiżowym traktowaniu tej kwestii przez Berlin. Uznano, że faktyczne używanie języka niemieckiego musi odzwierciedlać status prawny Niemiec w instytucjach unijnych i język ten w praktyce należy traktować równorzędnie z dwoma pozostałymi urzędowymi: angielskim i francuskim[21].

Dopiero perspektywa *brexitu* rozbudziła nadzieje Niemiec na rzeczywiste osłabienie wpływu języka angielskiego jako dominującego w Unii Europejskiej. Sygnał dał przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker, który w przemówieniu wygłoszonym w maju 2018 r. we Florencji po krótkim zdawkowym wprowadzeniu w języku angielskim przeszedł na francuski. Uzasadnił to tym, że należy liczyć się w najbliższym czasie z utratą przez angielski dotychczasowego znaczenia w Unii Europejskiej[22].

Parlament Europejski wyraził również opinię, że po *brexicie* angielski nie będzie już oficjalnym językiem Unii Europejskiej i należy przygotować pewne zmiany przy okazji przyjmowania budżetu unijnego na lata 2021–2027. Po przegranym referendum w sprawie pozostania Zjednoczonego Królestwa w UE, wiceprzewodniczący Bundestagu Johannes Singhammer wyraził nadzieję, że nastąpi koniec dyskryminacji języka francuskiego i niemieckiego w unijnych instytucjach. Wsparła go była polska komisarz Danuta Hübner z komisji konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego wskazując, że inne kraje unijne posługujące się angielskim w UE – Irlandia i Malta wybrały języki

[19] *Westerwelle erringt Punktsieg für Deutsche Sprache in Europa*, „Die Welt", 27.04.2010.

[20] M. Wagińska-Marzec, *Język niemiecki językiem dyplomacji w UE*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2010, nr 39, http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/nr-39-jezyk-niemiecki-jezykiem-dyplomacji-w-ue.

[21] *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf.

[22] F. Rötzer, *Juncker: „Englisch wird an Bedeutung in Europa verlieren"*, 6 Mai 2017, https://www.heise.de/tp/features/Juncker-Englisch-wird-an-Bedeutung-in-Europa-verlieren-3704586.html.

narodowe (galicyjski i maltański) i brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia dla uprzywilejowanej pozycji angielskiego w UE[23].

J. Singhammer wspólnie z dwoma znanymi posłami – przewodniczącym parlamentarnej Komisji ds. UE w Bundestagu Gunterem Krichbaumem (CDU) i wiceprzewodniczącym frakcji parlamentarnej SPD Axelem Schäferem spotkali się z komisarzem Günterem Oettingerem i wystosowali w sierpniu 2017 r. list do kanclerz A. Merkel, domagając się działań na rzecz równouprawnienia języka niemieckiego w instytucjach unijnych. W odpowiedzi szef Urzędu Kanclerza Federalnego Peter Altmaier (CDU) napisał, że od wielu lat rząd niemiecki stara się o równoprawne używanie języka niemieckiego i zabiega, aby w najbliższej przyszłości coraz więcej dokumentów unijnych było tłumaczonych na język Schillera i Goethego[24].

2. Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej

Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku doszło do powołania nowego organu, który na przestrzeni lat zaczął odgrywać coraz ważniejszą rolę w integracji państw członkowskich – Rady Europejskiej (RE). Powstanie Rady Europejskiej wynikało z międzyrządowych uzgodnień podjętych w Paryżu 10 grudnia 1974 r. z inicjatywy prezydenta V Republiki Valéry Giscarda d'Estaing oraz kanclerza RFN Helmuta Schmidta. Ale ciało składające się z głów państw i szefów rządów, zebrało się po raz pierwszy w stolicy Francji już trzynaście lat wcześniej, w dniach 10–11 lutego 1961 roku. W trakcie kolejnego spotkania na szczycie w Hadze w grudniu 1969 r. nadano organowi oficjalną nazwę – Konferencja Szefów Państw i Rządów. Zaś w czasie narady w Paryżu w grudniu 1974 r. podjęto decyzję o zmianie nazwy Konferencji na Radę Europejską. Instytucja miała stać się forum wymiany poglądów, miała podejmować decyzje o kierunku rozwoju trzech Wspólnot oraz rozwiązywać pojawiające się problemy[25].

Radę Europejską do porządku prawnego Wspólnot wprowadził Jednolity Akt Europejski, który określił jej skład i terminy odbywania posiedzeń. Kompetencje Rady Europejskiej określił traktat z Maastricht, ale dopiero traktat lizboński uznał ją za oficjalny organ Unii Europejskiej i uzupełnił jej prerogatywy. Radę Europejską tworzą głowy państw lub szefowie rządów państw członkowskich (prezydenci lub premierzy), a także jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. W jej pracach uczestniczy również wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Zgodnie z artykułem 15 Traktatu o Unii Europejskiej z Lizbony Rada Europejska „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety

---

[23] N. Bradean-Ebinger, *Ein Plädoyer für die deutsche Sprache in der EU*, „Sontaggsblatt", 27.06.2017; tejże, *Kippt die EU nach dem BREXIT Englisch als Amtssprache?*, http://www.dereckart.at/kippt-die-eu-nach-dem-brexit-englisch-als-amtssprache/, 31.07.2017.

[24] *EU Man spreche Deutsch*, „Süddeutsche Zeitung", 10.08.2017; C. Stupp, *Bundestagsabgeordnete: Nach Brexit sollte EU mehr Deutsch sprechen*, https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/nach-brexit-sollte-eu-mehr-deutsch-sprechen-fordern-bundestagsabgeordnete/.

[25] Szerzej: A. Wierzchowska, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

polityczne. Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej”[26]. Zgodnie z tym zapisem RE nie jest instytucją legislacyjną, a zatem nie negocjuje ani nie przyjmuje unijnego prawa. Ustala natomiast program polityczny UE. Zwyczajowo robi to, przyjmując na swoich szczytach konkluzje, w których określa tematy do analizy i działania do podjęcia.

Rada Europejska najczęściej podejmuje decyzje w drodze konsensusu. Jednak w pewnych szczególnych przypadkach, o których mówią unijne traktaty, decyduje jednomyślnie lub większością kwalifikowaną. Przede wszystkim Rada Europejska definiuje cele strategiczne w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz podejmuje zasadnicze decyzje w tym temacie. Może np. jednomyślnie zdecydować o ustanowieniu wspólnej europejskiej obrony. Rada Europejska posiada także uprawnienia decyzyjne w niektórych kwestiach związanych z „przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Do Rady Europejskiej może się również zwrócić państwo, by instytucja ta sprawdziła projekty aktów prawnych Unii, które mogłyby naruszyć podstawowe aspekty jego systemu zabezpieczenia społecznego lub wymiaru sprawiedliwości. Dodatkowo Rada Europejska ma duży wpływ na proces przyjmowania nowych członków do UE. Określa ona bowiem ogólne wytyczne co do negocjacji z państwem kandydującym. Może także – po przeprowadzeniu określonej procedury – stwierdzić poważne i stałe naruszenie wartości demokratycznych lub praw człowieka w jednym z państw unijnych. Do kompetencji Rady Europejskiej należy ponadto wybieranie określonych organów i instytucji UE. Są wśród nich m.in.: wybór przewodniczącego Rady Europejskiej; mianowanie Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (za zgodą przewodniczącego Komisji); wskazanie (biorąc pod uwagę wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego), kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej (wybieranego przez Parlament Europejski); mianowanie zatwierdzonego przez Parlament Europejski składu Komisji; wybór prezesa, wiceprezesa i członków Zarządu Europejskiego Banku Centralnego. Działania Rady Europejskiej nie podlegają kontroli Trybunału Sprawiedliwości UE[27].

Traktat z Lizbony utworzył nowe stanowisko stałego przewodniczącego Rady wybieranego na 2,5 roku z możliwości przedłużenia jego urzędowania o jedną kadencję. Jego uprawnienia sprowadzają się prowadzenia jej obrad, przygotowanie i zapewnienia ciągłości prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych, wspomaga osiąganie spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej.

Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Przewodniczący Rady Europejskiej nie może sprawować krajowej funkcji publicznej[28].

---

[26] Art 15.*Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony*, Dz. U. 2004.90.864/30, https://www.arslege.pl/rada-europejska/k78/a11023/.

[27] *Rada Europejska*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/; J. Ruszkowski, *Miejsce Rady Europejskiej w instytucjonalnym systemie Unii Europejskiej*, w: M. Żurek (red.), *Wizje Unii Europejskiej. Przyszłość wspólnej Europy*, Szczecin 2003, s. 108–109.

[28] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 171 i nast.

Przyjmując, że rozwiązywanie sporów i sprzeczności w Radzie Europejskiej odbywa się na zasadzie kompromisu i uzyskania konsensu, to wyraźnie zaznacza się wpływ poszczególnych państw na proces decyzyjny i uzyskane rezultaty. Siłę państwa i możliwości przebicia z inicjatywami w Radzie Europejskiej zależą od wielu czynników. Idąc za wskazaniami toruńskiego politologa Marcina Kleinowskiego można mówić o czynnikach strukturalnych (potencjał ekonomiczny, ludność, położenie geograficzne, sprawność aparatu urzędniczego państwa i zdolność do koordynacji wspólnych działań na poziomie ministerstw i urzędów)[29]. Olbrzymie znaczenie ma osobowość i charyzma (lub jej brak) elastyczność w negocjacjach i szukaniu sprzymierzeńców dla przeforsowania własnych propozycji oraz zaufanie, jakie posiada przewodniczący delegacji (premier lub prezydent) w polityce międzynarodowej. Liczy się umiejętność formułowania własnej strategii i giętkość negocjacyjna. Wysoko ceni się zapewnienie względnej równowagi pomiędzy forsowaniem interesów własnego państwa a wartościami i interesami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi całej Unii Europejskiej[30]. Duży wpływ na jakość działań mają kwalifikacje bezpośredniego otoczenia szefa rządu lub głowy państwa, towarzyszącego mu na spotkaniach Rady Europejskiej.

Na siłę państwa w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej wpływają też normy prawne, które państwa muszą przestrzegać w procesie negocjacji. Akty prawa pierwotnego oraz wtórnego z góry określają zasady głosowania większościowego w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej, wyznaczają system tzw. głosów ważonych co zmuszało państwa do dużej elastyczności – szukania zwolenników dla konkretnych rozwiązań lub koalicji blokujących przedkładane propozycje.

Na szczycie Rady Europejskiej szefowie państw lub rządów państw członkowskich spotykają się w Brukseli. Republika Federalna Niemiec jest reprezentowana w Radzie Europejskiej przez kanclerza federalnego, wspieranego przez ministra spraw zagranicznych. Często w delegacji znajduje się minister finansów i gospodarki, jeżeli przewidziane jest równoczesne posiedzenie jednej z konfiguracji Rady Unii Europejskiej – Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN). W latach 1998–2005 członkiem Rady Europejskiej był kanclerz Gerhard Schröder, a w latach 2005–2018 Angela Merkel.

Rada Unii Europejskiej jest głównym organem decyzyjnym i współpracy międzyrządowej. Rada, w zależności od rozpatrywanych spraw, składa się bądź z ministrów spraw zagranicznych każdego z państw członkowskich Unii Europejskiej (Rada ds. Ogólnych), bądź z takiej samej liczby ministrów innego resortu. Na pozostałe konfiguracje składają się: Rada ds. Zagranicznych (FAC), Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN), Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA), Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (EPSCO), Rada ds. Konkurencyjności (COMPET), Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE), Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRI), Rada ds. Środowiska (ENVI) i Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury (EYC). Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podstawowymi funkcjami Rady są funkcje prawodaw-

[29] M. Kleinowski, *Siła państw w Unii Europejskiej. Formalnoprawne wyznaczniki siły państw w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej*, Toruń 2014, s. 70–71.

[30] K. A. Wojtaszczyk, *Determinanty pozycji państw członkowskich Unii Europejskiej w ich poszukiwaniu nowych strategii i mechanizmów integracji europejskiej*, w: J. Ruszkowski, R. Podgórzańska (red.), *Państwo w Unii Europejskiej*, Szczecin 2017, s. 40.

cze i budżetowe. Dzieli je wszakże, jako równorzędny prawodawca, z Parlamentem Europejskim. Wszystkie dyskusje i głosowania są jawne. Decyzje wymagają zazwyczaj większości kwalifikowanej: 55% krajów (przy jeszcze aktualnej liczbie 28 państw członkowskich jest to 16 krajów) reprezentujących co najmniej 65% ogółu ludności UE. Zablokować decyzję mogą co najmniej cztery kraje (reprezentujące co najmniej 35% ogółu ludności UE). W przypadku tematów newralgicznych, takich jak te związane np. z polityką zagraniczną lub podatkami, wymagana jest decyzja jednogłośna wszystkich krajów. Zwykła większość wymagana jest w przypadku kwestii proceduralnych, technicznych i administracyjnych.

Przewodniczącym Rady jest minister z kraju sprawującego aktualnie prezydencję. Zgodnie z ustaleniami z Lizbony obecnie jest to prezydencja 18-miesięczna. Obsługę Rady zapewnia Sekretariat Generalny, na czele którego stoi Duńczyk Jeppe Tranholm-Mikkelsen (do 2020 r.). W przeszłości dwukrotnie tę funkcję sprawowali Niemcy: Jürgen Trumpf w latach 1994–1999 i Uwe Corsepius (2011–2015)[31].

Objęcie prezydencji przez jakiekolwiek państwo w Unii Europejskiej stanowi spore wyzwanie[32]. Zjednoczone Niemcy dotąd sprawowały prezydencję trzykrotnie: w latach 1994, 1999, 2007 i były to przewodnictwa – biorąc pod uwagę rangę państwa niemieckiego – mające duży wpływ na bieg spraw unijnych. Z pewnością sześć miesięcy prezydencji to był zbyt krótki okres, by dokonać wielkich zmian, krótka prezydencja nie daje pełnej kontroli nad unijnymi organami i zawsze znajdą się nierozwiązane sprawy, tematy wymagające głębszej debaty[33]. Przed krajem, który przewodniczy Radzie Europejskiej każdorazowo stoją podstawowe zadania:

– organizowanie i przewodniczenie posiedzeniom Rady oraz spotkaniom niższych szczebli w ramach Komitetu Stalach Przedstawicieli (COREPER); kontrolowanie częstotliwości spotkań, ich tematyki i przebiegu;
– budowanie konsensu w procesie legislacyjnym (celem jest osiągnięcie zgody wszystkich państw, w drodze negocjacji przedstawicieli państw i instytucji państw członkowskich);
– zewnętrzna reprezentacja Unii;
– kontynuowanie prac ustępującej, bieżącej i następującej prezydencji (zobowiązywał do tego tzw. układ Troika[34])[35].

---

[31] *Rada Unii Europejskiej*, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_pl.

[32] O instytucjonalnym znaczeniu prezydencji szerzej w: K. A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy politologicznej*, „Przegląd Europejski" 2012, nr 1; 2011, nr 1; M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

[33] C. A. Updyke, *German Leadership?: The Council Presidency of 1994. A paper for the European Community Studies Association Conference May 11–14, 1995, Charleston, SC*, Center for German and European Studies Edmund A Walsh School of Foreign Service Georgetown University 1995, s. 1.

[34] Troika jest nieformalnym organem związanym z Prezydencją Rady Unii; w roku 1994 w jej skład wchodziły trzy państwa: urzędująca prezydencja, ustępująca i następująca (w tym przypadku były to Niemcy, Grecja i Francja). Jej celem było zapewnienie spójności i ciągłości. Od 1999 roku, gdy wszedł w życie traktat z Amsterdamu, w skład Troiki wchodzi urzędująca i następująca prezydencja, Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB oraz Przewodniczący Komisji Europejskiej.

[35] N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Durham Duke University Press, edycja szósta, 2006, s. 127; R. K. W. Wurzel, *The Role of the European Union Presidency. An*

To, które państwo sprawuje prezydencję, mogło mieć wpływ na przyjmowane rozwiązania. Są one efektem działań danego państwa, jego partykularnego interesu, a także preferencji wobec niektórych rozstrzygnięć, polityki, programów; ponadto zmieniające się warunki stawiają przed prezydencją niespodziewane wyzwania, które wymagają natychmiastowej reakcji[36].

Niemieckie cele strategiczne do osiągnięcia w Unii Europejskiej na posiedzeniach Rad formułowane są każdorazowo w umowach koalicyjnych i *exposé* szefa rządu. W 1998 r. po zwycięskich wyborach do Bundestagu władzę objęła koalicja SPD-Bündnis90/Die Grünen z kanclerzem Gerhardem Schröderem i ministrem spraw zagranicznych i wicekanclerzem Joschką Fischerem. Kanclerz H. Kohl, „ojciec zjednoczenia", mający wieloletnie nieocenione zasługi w dziele integracji europejskiej przegrał i zszedł z głównej sceny politycznej. Oskarżony o krycie afer łapówkarskich we własnej partii nie ubiegał się o mandat w wyborach do Bundestagu w 2002 r. i wkrótce poważnie podupadł na zdrowiu. Nowemu, niedoświadczonemu rządowi sformowanemu przez socjaldemokratów i Zielonych przyszło działać w trudnym otoczeniu międzynarodowym. Nowy gabinet stanął przed wyzwaniami ogólnoeuropejskimi i światowymi. W tym samym czasie Niemcy obejmowały przewodnictwo w Unii Europejskiej, Unii Zachodnioeuropejskiej i Grupie G-8. Pogarszała się sytuacja na Bałkanach i zaostrzał konflikt w Kosowie. Wprawdzie pomyślnie przebiegały prace nad wprowadzeniem trzeciego etapu unii walutowo-gospodarczej (od 1 stycznia 1999 r.), ale pozostawała niepewność jak nowa waluta zadebiutuje na międzynarodowych rynkach finansowych. Równocześnie w decydującą fazę wstępowały negocjacje akcesyjne z państwami Europy Wschodniej, Środkowo-Wschodniej i Południowej, co przykuwało uwagę zarówno Komisji Europejskiej, jak i nadzwyczaj zainteresowanego tym procesem Berlina.

Niemcy zmęczeni wieloletnimi rządami kanclerza Kohla, od rzutkiego i energicznego dobrze zapisanego w pamięci Dolnych Saksończyków premiera rządu krajowego oczekiwali nowych impulsów rozwojowych dla kraju i Europy. Rząd znalazł się pod presją przeprowadzenia reform społeczno-gospodarczych, w tym energiczniejszego włączenia się w walkę z bezrobociem.

Zanim kanclerz Schröder zadebiutował na posiedzeniu Rady Europejskiej w Wiedniu (11–12.12.1998) podczas prezydencji austriackiej miał już ustalony wcześniej program działania kolacji SPD-Bündnis90/Die Grünen w sprawach wewnętrznych i europejskich podpisany 20 października 1998 r. Najważniejszymi zadaniami do osiągnięcia na posiedzeniach Rady Europejskiej były:

– poszerzenie Unii Europejskiej i pogłębienie współpracy państw członkowskich;
– działania na rzecz ustanowienia unii politycznej, gospodarczej i społecznej;
– zwalczanie bezrobocia i zwiększenie zatrudnienia w Unii Europejskiej;
– wprowadzenie w życie Unii Walutowo-Gospodarczej;
– odgrywanie w UE głównej roli w zakresie promowania ochrony środowiska;
– wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w procesie stanowienia prawa europejskiego;

Anglo-German Comparison, Research Paper 1/2005, Centre for European Union Studies, The University of Hull, http://www2.hull.ac.uk/fass/pdf/Politics-Wurzelpaper.pdf, s. 12.

[36] D. Dinan, *Even closer Union? An introduction to the European Community*, Lynne Rienner Publishers, 2005, s. 231.

– przejęcie przez Niemcy inicjatywy w kwestii ostatecznego opracowania zawartości Karty Praw Podstawowych;
– gruntowna reforma Wspólnej Polityki Rolnej;
– zmniejszenie niemieckich obciążeń finansowych na rzecz budżetu Unii Europejskiej[37].

Na posiedzeniach Rady Europejskiej kanclerz Schröder pokazał nowe oblicze Niemiec, już nie republiki bońskiej, lecz berlińskiej. Wraz z nim (ur. 1944) i J. Fischerem (ur. 1948) na salony europejskie wkroczyła pozbawiona kompleksów i uprzedzeń nowa generacja polityków, próbująca w większym niż dotąd stopniu patrzeć na politykę zagraniczną przez pryzmat interesów narodowych[38]. Wśród elit politycznych RFN nastąpiła wymiana pokoleniowa, a punktem odniesienia dla niej była nie druga wojna światowa, Auschwitz i Holocaust, lecz własna biografia, najczęściej wydarzenia związane buntem studenckim w 1968 r. Tam, gdzie było to korzystne, następowało odpolitycznianie przeszłości, wypieranie jej z umysłów, przy jednoczesnej stopniowej relatywizacji wojny i eksponowania niemieckich ofiar.

Nowy rząd Schrödera/Fischera kierował się pragmatyzmem, kładł akcent na interesy narodowe, próbował wykazywać większą samodzielność na arenie międzynarodowej i asertywność w relacjach z partnerami z UE. Kanclerz pisał w 1999 r., że Niemcy „trzymając się dobrej rady, sami będą się postrzegać jako wielkie mocarstwo w Europie – co czynią też nasi sąsiedzi – i odpowiednio ukierunkowywać pod tym kątem politykę zagraniczną"[39].

W innym kluczowym wystąpieniu 2 września 1999 r. z okazji otwarcia nowej siedziby w Berlinie zasłużonego i renomowanego Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej kanclerz podkreślał, że rozumie niemiecką politykę zagraniczną jako „politykę w i z Europą", niemiecka *Sonderweg* ze względu na postęp w integracji europejskiej i wzrastającej świadomości Niemców i ich sąsiadów należy do przeszłości. „Z tego powodu – akcentował – niemiecka polityka zagraniczna powinna być polityką oświeconego własnego interesu (*eine Politik des „aufgeklärten Eigeninteresses"*)[40].

Jego nowy styl prowadzenia polityki na spotkaniach Rady Europejskiej był przyjmowany z mieszanymi uczuciami. Widać było wyraźnie, że okres „powściągliwości"

[37] *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis90/Die Grünen*, Bonn 20 Oktober 1998, https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Redaktion/30_Jahre_-Serie/Teil_21_Joschka_Fischer/Rot-Gruener_Koalitionsvertrag1998.pdf. Podobnie w deklaracji rządowej z 10 listopada 1998 r.: *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder*, Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. Plenarprotokoll 14/3, dip21.bundestag.de/dip21/btp/14/14003.pdf.

[38] D. Vernet, *Kluge Ausschöpfung begrenzter Souverenität. Die Europapolitik der rot-grünen Koalition* „Internationale Politik" 1999, nr 5, s. 11–18.

[39] G. Schröder, *Eine Außenpolitik des „Dritten Weges"*, „Gewerkschaftliche Monatshefte" 1999, nr 7–8, s. 392–396.

[40] *Außenpolitische Verantwortung Deutschlands in der Welt. Die Rede des Bundeskanzlers Gerhard Schöder am 2. September 1999 vor dem DGAP*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung" 1999, nr 55. Por. R. Bauman, *Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Verschiebungen im außenpolitischen Diskurs in den 1990er Jahren*, http://www.soz.uni-fr; H. W. Maull, W. Neßhöver, Ch. Stahl, *Vier Monate rot-grüne Aussenpolitik*, Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, nr 1/1999. Por. K. Bachman, *Republika bez gorsetu*, Wrocław 2005; P. Buras, *Dokąd prowadzi „niemiecka droga"?. O polityce zagranicznej Niemiec 2001–2004*, Wrocław 2006.

i „samoograniczenia się" Niemiec w UE skończył się z odejściem kanclerza H. Kohla ze sceny politycznej w 1998 r. Nowy przywódca Niemiec starał się na swojej osobie koncentrować uwagę pozostałych szefów rządów, przyjaźnił się ostentacyjnie z premierem Wielkiej Brytanii Tony Blairem, wykazywał wiele atencji dla starszego partnera – konserwatywnego prezydenta Francji Jacquesa Chiraca i szybko znalazł wspólny język z Leszkiem Millerem, kiedy ten po wygranych wyborach w 2001 r., objął funkcję premiera w Polsce.

Już na pierwszym szczycie Rady Europejskiej z jego udziałem w Wiedniu (11–12.12.1998), podczas prezydencji austriackiej Schröder zadeklarował, że twardo będzie bronić ekonomicznych interesów Niemiec. Kanclerz wykazał nieustępliwą postawę i zapowiedział, iż nie będzie można liczyć, iż jego rząd zwiększy swoją składkę do budżetu Unii na sfinansowanie procesu poszerzenia. Zagroził wręcz, że jeśli problem nadmiernej składki niemieckiej do budżetu UE nie zostanie rozwiązany, RFN nie zgodzi się na poszerzenie Unii. Był to zupełnie nowy ton w polityce niemieckiej w porównaniu z wcześniejszymi deklaracjami rządu kanclerza H. Kohla[41].

Wykładnię nowej europejskiej polityki Niemiec dał kanclerz w wywiadzie dla tygodnika „Der Spiegel" w pierwszym numerze z 1999 r. stwierdził, że Niemcy, a zwłaszcza generacja Kohla dotąd definiowali się jako Europejczycy, aby nie wywoływać *furor teutonicus* w społeczeństwach starego kontynentu. „Dzisiaj mówię, my nie musimy być tylko Europejczykami, lecz chcemy też być Europejczykami". W jego opinii osiągane dotąd kompromisy w Unii Europejskiej opłacane były niemieckimi pieniędzmi. Ale ten czas definitywnie się skończył i Niemcy będą twardo walczyć o swoje interesy[42].

Głównymi priorytetami zjednoczonych Niemiec podczas sprawowania drugiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej (1.01.–30.06.1999) obok problemów związanych z walką z bezrobociem, tworzeniem nowych miejsc pracy i finansowym zabezpieczeniem procesu integracji nowych członków był − zdaniem rządu niemieckiego − niesprawiedliwy podział obciążeń na rzecz finansowania budżetu Unii. Zapowiedziano działania w kwestii redukcji składki członkowskiej RFN oraz dążenia do radykalnej reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)[43].

Cele i punkty ciężkości prezydencji niemieckiej podzielone zostały na część A i B. Pierwsza część dotyczyła celów politycznych, druga najważniejszych zagadnień i polityk wspólnotowych. Niemiecka strategia ogólnie opierać się miała na „pogłębianiu" integracji europejskiej (impulsy gospodarczo-polityczne i większa skala koordynacji gospodarczej i społecznej, nowe priorytety w sferze wydatków, reformy instytucjonalne) i „poszerzaniu" (sprawne zakończenie procesu poszerzania o państwa b. bloku wschodniego)[44].

---

[41] Zob. AdG, 1998, s. 43221; Ł. Szymczyk, *Spotkanie Rady Europejskiej w Wiedniu – podsumowanie prezydencji austriackiej*, „Wspólnoty Europejskie" 1999, nr 1.

[42] W. Didzoleit, S. Aust, D. Koch, *Uns die Last erleichtern Bundeskanzler Gerhard Schröder über seine Einstellung zu Europa und über die deutsch Präsidentschaft und die Erweiterung der EU*, „Der Spiegel", 4.01.1999. Por. R. Sturm, H. Pehle, *Das neue deutsche Regierungssystem*, Wiesbaden 2005.

[43] *Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn Januar 1999; por. M. Dauederstädt, *Die deutsche Ratpräsidentschaft. Doppelstrategie zur Vertiefung und Erweiterung der EU*, Bonn 1998.

[44] M. Dauderstädt, B. Lippert *Niemieckie przewodnictwo w Unii: podwójna strategia pogłębienia i rozszerzenia Unii Europejskiej*, Friedrich Ebert Stiftung,Warszawa 1999, http://library.fes.de/pdf-files/id/00583.pdf.

Główne zadania nakreślone w agendzie niemieckiej prezydencji były z pewnością ambitne, dotyczyły wielu obszarów, lecz nosiły w dużym stopniu charakter improwizacji. Gabinet zaprzysiężony w końcu października nie miał zbyt wiele czasu, by dokładnie przygotować program prezydencji[45]. Po wizycie złożonej w Polsce, G. Schröder w *exposé* rządowym wygłoszonym w Bundestagu 10 listopada zajął się przede wszystkim sprawami wewnętrznymi, a w niemieckiej polityce zagranicznej i obronnej deklarował ciągłość i wolę wypełniania postanowień traktatu amsterdamskiego. Przypominał, że w umowie koalicyjnej zawartej pomiędzy SPD i Zielonymi 20 października nowy rząd przyrzekł, że będzie wykorzystywać mechanizmy i instrumenty, które stworzył traktat z Amsterdamu, by „uczynić Unię Europejską sprawniejszą w działaniu, lepiej reprezentującą europejskie interesy w otoczeniu międzynarodowym". Z drugiej strony − co było ukłonem pod adresem pacyfistycznego koalicjanta − zasygnalizował, iż priorytetem będzie wzmocnienie roli ONZ, stworzenie z Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie systemu kolektywnego bezpieczeństwa na starym kontynencie przy czynnym udziale Rosji[46]. W jego ujęciu najważniejszym zadaniem podczas zaczynającego się 1 stycznia 1999 r. przewodnictwa Niemiec w Unii miała być jednak reforma jej instytucji, polityki rolnej i finansowej oraz rozszerzenie na wschód[47].

Niemieckie cele do realizacji w Unii Europejskiej i program prezydencji w Radzie UE zostały szybko skorygowane przez dynamicznie rozwijający się konflikt w Kosowie. W tej sytuacji, 12 stycznia 1999 r. minister Fischer zaprezentował na forum Parlamentu Europejskiego w Strasburgu najważniejsze zmodyfikowane zadania stojące przed Europą w trakcie niemieckiej prezydencji. Czołowym zadaniem miało być przygotowanie UE „pod względem struktury i procedur do przekształcenia jej z zachodnioeuropejskiej struktury w ogólnoeuropejską i uczynienie sprawną w działaniu na skalę globalną". Podkreślił, że „rewolucyjnym krokiem" i „nową polityczną jakością" w procesie integracji europejskiej było wprowadzenie wspólnej waluty, którą będzie można ocenić dopiero z odpowiedniej perspektywy czasowej. Nadal priorytetami miało być zmniejszenie niemieckiej składki do budżetu unijnego, gdyż „istniejące nieprawidłowości musimy skorygować". Ze względu na perspektywę przyjęcia „rolniczo zorientowanych" państw z Europy Wschodniej i Środkowo-Wschodniej do UE domagał się gruntownej reformy Wspólnej Polityki Rolnej, aby była ona przyjazna środowisku naturalnemu, a europejskie rolnictwo mogło stawić czoła konkurencji światowej. Na następnym miejscu znalazł się postulat walki z bezrobociem i zwiększenia zatrudnienia. W zakończeniu znalazł się apel o przyspieszenie procesu poszerzenia UE o kraje byłego bloku wschodniego, ponieważ „idea integracji europejskiej obejmowała cały kontynent"[48].

---

[45] M. Żurek, *Niemieckie prezydencje w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni" 2011, nr 3, s. 32.

[46] *Aufbruch und Erneuerung. Deutschlands Weg ins 21.Jahrhundert.Koalitionsvereinbatung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschalnds und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20 Oktober 1998*, http://www.trend.infopartisan.net/trd1098/vertrag.html.

[47] *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 10. November 1998*, „Internationale Politik" 1998, nr 12, s. 84.

[48] *Die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft. Rede von Bundesminister Fischer vor dem Europäischen Parlament am 12. Januar 1999 in Straßburg*, http://www2.hu-berlin.de/francopolis/ConsIV98-99/Ratsp.htm. Por. R. Hrbek, *Die Agenda der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=190.

Założenia niemieckiej prezydencji zostały przypomniane przez kanclerza G. Schrödera w trakcie odbywającej się 6 lutego 1999 r. w Monachium konferencji poświęconej zagadnieniom bezpieczeństwa. Nawiązując do sytuacji w Kosowie, kanclerz Schröder przekonywał, że obecnie podstawowym zadaniem stojącym przed Unią Europejską jest stworzenie własnych struktur bezpieczeństwa dysponujących swobodą decyzyjną i instrumentami służącymi utrzymywaniu pokoju oraz, w konsekwencji, przejęcie odpowiedzialności za europejską politykę obronną przez Wspólnotę, co miało służyć zarówno interesom Europejczyków, jak i Amerykanów. Zdaniem szefa rządu należałoby w przyszłości doprowadzić do połączenia Unii Europejskiej z Unią Zachodnioeuropejską, czego wyrazem miałoby się stać niedalekie połączenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i Sekretarza Generalnego UZE[49]. Kolejnym krokiem stało się zwołanie spotkania informacyjnego dla ministrów spraw zagranicznych Unii Europejskiej, które odbyło się w dniach 13–14 marca 1999 roku, a którego przedmiotem stała się m.in. sprawa powołania WEPBiO[50].

Jeszcze przed rozpoczęciem prezydencji niemieckiej Schröderowi przyszło stoczyć batalię o sfinansowanie kosztów poszerzenia Unii Europejskiej na wschód i południe przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążeń niemieckich na rzecz unijnego budżetu. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Wiedniu przywódcy ośmiu krajów Unii Europejskiej, w tym Niemiec, Austrii, Francji i Wielkiej Brytanii, opowiedzieli się za zamrożeniem budżetu UE w latach 2000–2006 na poziomie 85 mld euro. Zagrożona w ten sposób została m.in. obiecana przez Komisję Europejską pomoc w wysokości 25 mld 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 mld 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 obecnej „15”[51].

Kością niezgody w relacjach z Francją była Wspólna Polityka Rolna. Niemcy nieposiadające tak wielu rolników jak zachodni sąsiad z istnienia WPR nie odnosili praktycznie żadnych większych korzyści, a solidarnie musieli łożyć na jej kosztowne utrzymanie. Obecnie pod hasłami stworzenia bardziej konkurencyjnego i mniej uciążliwego dla środowiska rolnictwa europejskiego domagali się budżetowej stabilności i konsolidacji, co w efekcie zablokować miało systematycznie rosnące koszty WPR w unijnym budżecie.

Na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Berlinie (24–26.03.1999 r.) kanclerzowi Schröderowi trudno było mówić o większym sukcesie. W kwestii reformy Wspólnej Polityki Rolnej zapis z posiedzenia był jednoznaczny: zgodnie z życzeniami Francji „pozostaje ona niezmieniona”. Głównym założeniem Rady Europejskiej – co

---

[49] *Ausgestaltung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, „Bulletin”, 22.02.1999, s. 89–91.

[50] *EU-Außenminister stimmen Agrarkompromiß zu*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 15.03.1999.

[51] Zob. AdG, 1998, s. 43221; Ł. Szymczyk, *Spotkanie Rady Europejskiej w Wiedniu – podsumowanie prezydencji austriackiej*, „Wspólnoty Europejskie” 1999, nr 1.

odpowiadało Niemcom – stała się stabilizacja budżetu unijnego niż osiągnięcie celów kolejnej reformy WPR. Wydatki na rolnictwo (łącznie z rozwojem obszarów wiejskich) zostały określone na poziomie średnio 40,5 mld euro na rok (indeksowane o 2% rocznej inflacji). Wprowadzono nowe uregulowania prawne na wybranych rynkach rolnych: zbóż, roślin oleistych i wysokobiałkowych, skrobi ziemniaczanej, wołowiny, mleka oraz oliwy z oliwek, tytoniu i wina[52].

Schröderowi nie powiodła się również próba zmniejszenia niemieckiej składki do wspólnej brukselskiej kasy. Zresztą miał on poczucie, że znajduje się w niezręcznej sytuacji. Niemcy od czasów Kohla promujące się w roli „adwokata" interesów wschodnio- i środkowoeuropejskich w Brukseli miały świadomość, że kolejne wschodnie i południowe poszerzenie UE będzie wiele kosztować i raczej oczekuje się większej hojności z ich strony, aniżeli finansowego skąpstwa.

Nie osiągnięto też postępu w kwestii wyznaczenia terminu poszerzenia, ale tu można było przyjąć za dobrą monetę stwierdzenie komisarza ds. poszerzenia Güntera Verheugena, że obawiano się rozpętania dyskusji na ten temat i tym samym trudności w przyjęciu daleko ważniejszej dla krajów kandydujących *Agendy 2000*, gdzie zawarte były konkretne postanowienia o finansowaniu rozszerzenia UE[53]. W końcu maja tygodnik „Der Spiegel" krytycznie ocenił rezultaty niemieckiej prezydencji pisząc, że wprawdzie było wiele pomysłów, ale żadnej konkretnej koncepcji[54].

W deklaracji rządowej z 8 czerwca podsumowującej prezydencję niemiecką kanclerz skupił się przede wszystkim na problemach związanych z interwencją w Kosowie. Enigmatycznie uznał, że drugie przewodnictwo zjednoczonych Niemiec w Radzie UE dało „nowe impulsy i kierunki dla dalszego rozwoju Europy". Krytykowany przez opozycję przyznawał, że zakładanych najważniejszych celów, korzystnych dla Niemiec nie osiągnął. W jego opinii ważne było, iż wywołał dyskusję na temat „przeciążenia" Niemiec finansowymi wkładami w proces integracji europejskiej[55].

Decyzja o zaangażowaniu Niemiec w operację w Kosowie kanclerzowi Schröderowi i ministrowi Fischerowi przyszła z najwyższym trudem. Socjaldemokraci i jeszcze bardziej pacyfistyczni Zieloni z dużą niechęcią patrzyli na angażowanie się Niemiec w zagraniczne konflikty i udział w nich sił Bundeswehry i to w dużym stopniu przyniosło im w 1998 r. wyborczy sukces[56]. Jednakże krwawe oblicze tego konfliktu, słabość wykazana przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w jego rozwiązanie i wreszcie amerykańska interwencja wojskowa w ramach NATO nadały prezydencji niemieckiej impulsów do działania. U schyłku przewodnictwa RFN, w Kolonii w dniach 3–4 czerwca 1999 r. odbyło się posiedzenie Rady Europejskiej, która podjęła decyzję o rozwoju samodzielnych zdolności wojskowych i przejęciu za-

[52] Szczegóły: *Europäischer Rat in Berlin 24. und 25. März 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, http://www. consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/.

[53] G. Verheugen, *Deutschland und die EU-Ratpräsidentschaft: Erwartungen und Realitäten*, „Integration" 1999, nr 1, s. 6.

[54] D. Koch, S. Schreiber, *Viele Ideen, aber kein Konzept*, „Der Spiegel", 31.05.1999.

[55] *Abgabe einer Regierungserklärung des Bundeskanzlers*, Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. 41 Sitzung, Bonn, den 8. Juni 1999, http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/14/14041.pdf. Por. A. Paterek, *Polityka europejska Niemiec. Debata wokół reformy i poszerzenia Unii Europejskiej*, Kraków 2011, s. 59.

[56] Szerzej: B. Koszel, *Niemcy wobec konfliktu w Kosowie*, „Przegląd Politologiczny" 1999, nr 3–4, s. 7–22.

sobów, potencjału oraz struktur organizacyjnych Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). Postanowiono wyodrębnić z WPZiB Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Wśród przyjętych dokumentów wyróżniał się raport kończącej się właśnie prezydencji niemieckiej w UE, który sprecyzował podstawy prawno-międzynarodowe (Karta Narodów Zjednoczonych, dokumenty OBWE, TUE) operacji wojskowych, realizowanych zwłaszcza w ramach misji petersberskich. Zapisano gotowość państw członkowskich do intensyfikacji prac nad budową wspólnych sił zbrojnych, które miałyby możliwość działania nie tylko na obszarze UE, ale także na terytorium zainteresowanych pomocą państw neutralnych lub krajów nienależących do Wspólnoty. Podczas szczytu podjęto decyzję o rozpoczęciu prac nad powołaniem takich instytucji i środków, które pozwoliłyby Unii Europejskiej prowadzić autonomiczne operacje kryzysowe w przypadku, gdyby NATO nie było zainteresowane zaangażowaniem się w rozwiązanie danego sporu. W Kolonii postanowiono, że do końca 2000 r. zapadną niezbędne decyzje, umożliwiające przejęcie przez UE zadań UZE w zakresie misji petersberskich. Ostatni zapis oznaczał zatem wzmocnienie europejskiego komponentu bezpieczeństwa we Wspólnocie a jednocześnie całkowitą marginalizację Unii Zachodnioeuropejskiej[57].

Ze względu na podjęte przez Radę Europejską na szczytach w Luksemburgu w 1997 r. i Helsinkach w 1999 r. postanowienia o poszerzeniu Unii Europejskiej o 12 nowych państw z Europy Wschodniej Środkowo-Wschodniej i Południowej zdecydowano się przyjąć nowy traktat, który przygotowałby UE do działania w poszerzonym składzie. Najważniejsze reformy dotyczyć miały instytucji unijnych, zwłaszcza Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Kluczowe znaczenie miał nowy podział głosów w Radzie Unii Europejskiej związany z głosowaniem tzw. większością kwalifikowaną. Podczas prezydencji francuskiej w lutym 2000 r. rozpoczęły się obrady Konferencji Międzyrządowej, które po wielu dyskusjach i rokowaniach zakończyły się unijnym szczytem w Nicei (7.–11.12.2000) i podjęciem konkretnych ustaleń. Niemcy od początku stali na stanowisku, aby regułę większości kwalifikowanej (docelowo 70 obszarów unijnej aktywności) przyjąć za powszechnie obowiązującą. Na spotkaniu z przedstawicielami przemysłu chemicznego 8 października 1999 r. w Baden-Baden kanclerz zapewnił, że Niemcy są za ograniczeniem jednomyślności w procesie podejmowania decyzji w Radzie UE, nie wyobrażają sobie jednak głosowania na zasadzie „one man, one vote". Zastrzegł, że trzeba postępować rozważnie i zasada większości kwalifikowanej nie może zaszkodzić niemieckim interesom[58].

W deklaracji rządowej z 28 listopada 2000 r. poprzedzającej posiedzenie Rady Europejskiej w Nicei ponownie podkreślił, że w powiększonej Unii Europejskiej na-

[57] *Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, „Bulletin", 1.08.1999; szerzej: R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, głównie roz. IV; M. Zawistowska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Siły na zamiary?*, „Rocznik Strategiczny" 2000/2001; U. Schmalz, *Deutschlands europäisierte Außenpßolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP*, Wiesbaden 2004, s. 424.

[58] *„Institutionelle Reformen – Voraussetzung für die Aufnahmefähigkeit Europas". Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder bei der Mitgliederversammlung des Verbandes der Chemischen Industrie am 8. Oktober 1999 in Baden-Baden*, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/1990-1999/1999/74-99_Schr%C3%B6der_1.html. Por. *Das Vertragwerk von Nizza und die Verfassungdiskussion in der Europäischen Union*, „Integration" 2001, nr 2, s. 156–149.

leżałoby podejmować decyzje większością kwalifikowaną tam, gdzie tylko będzie to możliwe, np. gdyby była mowa o stanowieniu prawa na poziomie europejskim. Wymaga to wzmocnienia funkcji kontrolnej i prawodawczej Parlamentu Europejskiego. Odstępstwa od tej reguły powinny być ściśle reglamentowane. Ubolewał jednak, że nie udało się przeforsować niemieckiego punktu widzenia na przyjęcie tej zasady w kwestiach związanych ze WPZiB i polityką wewnętrzną UE.

W jego opinii zwiększenie głosowania większością kwalifikowaną wymagałoby ponownego określenia liczby „głosów ważonych" i dostosowania ich do obecnego położenia państw członkowskich. Kanclerz nie wyobrażał sobie, by Niemcy z 80 milionami obywateli posiadały nadal 10 „głosów ważonych", podczas gdy 19 mniejszym państwom, które łącznie nie posiadają tylu obywateli co RFN, przyznano by 57 głosów. Nowe rozwiązania musiałyby więc uwzględniać potencjał ludnościowy RFN. Pod rozwagę było rozwiązanie w postaci tzw. podwójnej większości, gdzie każde państwo dysponowałoby jednym głosem, ale przy uwzględnieniu jego populacji[59].

W okresie prezydencji francuskiej Niemcy podjęły szeroko zakrojoną akcję dyplomatyczną, chcąc pozyskać kraje unijne i te aspirujące do członkostwa do swoich argumentów. Uważano, że Niemcy jako państwo o największej liczbie ludności i największym potencjale ekonomicznym oraz czołowy płatnik do budżetu UE powinny mieć najwięcej do powiedzenia w unijnych instytucjach. Kanclerz Schröder podczas wielu podróży do stolic europejskich przekonywał, że elementarną sprawiedliwością byłoby uczciwe przełożenie niemieckiego potencjału ludnościowego na największy udział przy nowym podziale wspomnianych głosów ważonych. Partnerzy Niemiec choć dobrze orientowali się, że oznaczałoby to zachwianie pewnej równowagi w niemiecko-francuskim partnerstwie w UE i trudno będzie oczekiwać francuskich ustępstw w tej sprawie, to jednak przyjmowali ze zrozumieniem argumentację Berlina[60].

Nie ulega wątpliwości, że Niemcy w swoich kalkulacjach uwzględniali trudną sytuację wewnętrzną Francji. Była ona zaabsorbowana oskarżeniami o korupcję kierowanymi pod adresem prezydenta J. Chiraca, kiedy ten był merem Paryża (1977–1995), ostrymi debatami na temat statusu autonomicznego dla Korsyki, kryzysem paliwowym, problemami gospodarczymi i społecznymi.

Polityczna kombinacja i oczekiwanie, że Francja zaangażowana w sprawy polityki wewnętrznej będzie mniej wagi przywiązywać do zagadnień europejskich nie potwierdziły się. Okazało się, że Francja prestiżowo potraktowała swoją prezydencję kończącą drugie tysiąclecie i właśnie na arenie unijnej pragnęła osiągnąć sukces, który pozwoliłby zapomnieć o wewnętrznych troskach. Jeszcze przed spotkaniem w Nicei na Quai d'Orsay, aby zniwelować potencjał i aspiracje niemieckie zaczęto lansować pomysł o „większej proporcjonalności" dla najsilniejszych demograficznie państw z ewidentną szkodą dla małych krajów[61].

---

[59] *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Europäischen Rat in Nizza vor dem Deutschen Bundestag am 28. November in Berlin*, http://adrien.barbaresi.eu/corpora/speeches/BR/t/192.html.

[60] F. Deloche-Gaudez, *Nice ou l' impréparation française*, „Le Figaro", 28.12.2000. Szerzej: F. Deloche-Gaudez, Ch. Lequesne, *Frankreich*, „Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99", Bonn 2000/2001, s. 337–344.

[61] J. Ciesielska-Klikowska, *Francja i Niemcy w procesie integracji europejskiej w latach 1992–2007*, Łódź 2017, s. 337.

Ofiarą tych dyplomatycznych kalkulacji miała być m.in. Polska, której wstępnie przyrzeczono 27 głosów, tyle co znacznie silniejszej Hiszpanii. Dzięki wsparciu kanclerza Schrödera została ona potraktowana w sposób wyjątkowy, ale prezydent J. Chirac, który niechętnie patrzył na bliską polsko-niemiecką współpracę w kwestiach unijnych, postanowił zmniejszyć siłę przyszłego polskiego oddziaływania w Radzie UE i zaproponował jej 25 głosów. Tylko energiczna interwencja premiera Jerzego Buzka u kanclerza Schrödera spowodowała, że Francuzi wycofali się ze swoich planów[62].

Po dramatycznych spotkaniach w Nicei pomiędzy kanclerzem Schröderem i prezydentem Chirakiem uzgodniono, że Niemcy i Francja posiadać będą równą liczbę głosów (29) tzw. ważonych potrzebnych w procesie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. 81 mln zamieszkujących RFN stanowiło 17% ogółu obywateli Unii Europejskiej i Niemcy słusznie domagali się, że jako najliczebniejszemu państwu powinno przysługiwać im głosów 31. Przy ustaleniach na poziomie 29 głosów Niemcy w Radzie UE posiadali tylko 8,41% przy składzie państw unijnych wynoszącym 27 krajów.

Na kompromisie zaważyły słowa prezydenta Chiraca skierowane do kanclerza Schrödera, że już w latach pięćdziesiątych Jean Monnet uzgodnił z kanclerzem Konradem Adenauerem i co następnie potwierdził generał Charles de Gaulle wobec niemieckiego kanclerza, że w organach decyzyjnych Wspólnot Europejskich, Niemcy będą miały identyczną siłę głosu jak Republika Francuska. Ze względu na naciski niemieckie, Francuzi musieli pójść jednak na ustępstwa. Zabezpieczając swoje interesy, RFN przeforsowała, aby za podjęciem decyzji w procesie większości kwalifikowanej, obok sumy głosów ważonych, matematycznej większości państw opowiadających się za decyzją, wprowadzić warunek niezbędnej populacji ogólnounijnej, której odsetek musiał wynosić 62%. RFN, której mieszkańcy stanowili wspomniane wyżej 17% ludności Unii Europejskiej, mogła łatwo przekonać do swej propozycji mniejsze państwa i w ten sposób przeforsowywać, bądź utrącać niekorzystne dla siebie decyzje. Tytułem pewnej rekompensaty za utracone głosy w Radzie UE, dodatkowo, aby wyjść naprzeciw oczekiwaniom Niemiec i zaspokoić ich postulaty, postanowiono zwiększyć liczbę europarlamentarzystów niemieckich do 99, co stanowiło 13,52% wszystkich miejsc w Europarlamencie i takie rozwiązanie przetrwało do traktatu lizbońskiego.

Ostateczny kształt zapisów traktatu nicejskiego z 26 lutego 2001 r. stanowił więc pewien kompromis pomiędzy planami Niemiec i aspiracjami Francji. Nowy dokument nie wprowadzał rewolucyjnych zmian i zgodnie został oceniony jako skromny postęp w stosunku do zapisów z Amsterdamu i Maastricht. Przede wszystkim uznany został za niezbędny fundament przygotowujący UE do działania w poszerzonym składzie. Ważny dla Niemiec nowy podział kompetencji pomiędzy UE, rządami krajów członkowskich i niższymi szczeblami regionów lub samorządów, a dla Francji ograniczenie liczby komisarzy w UE zostały odłożone w czasie[63].

Nowy traktat w Niemczech został przyjęty z mieszanymi uczuciami, choć sfery rządowe uważały, że cele niemieckie w dużym stopniu zostały zrealizowane. Zadowolenia nie krył główny niemiecki negocjator, sekretarz stanu w Urzędzie Spraw Za-

[62] *Chirac präsentiert Gipfel-Ergebniss vor dem Europaparlament*, „ Der Spiegel", 12.12.2000; J. Bielecki, *Deputowani śmieją się z Chiraca*, „Rzeczpospolita" 13.12.2000.

[63] *Vertrag von Nizza*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/EUGlossar /V/2005-11-21-vertrag-von-nizza.html.

granicznych Gunter Pleuger, późniejszy niemiecki przedstawiciel przy ONZ i rektor Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą. Wprawdzie Niemcy nie uzyskały maksimum korzyści, to jednak przyjęte rozwiązania w kwestii kwalifikowanej większości i wzmocnienia obecności niemieckiej w Parlamencie Europejskim uznać można było za zadawalające. Komunikat rządowy na ten temat choć lakonicznie w kwestii najważniejszej – siły głosów w Radzie UE, stwierdzał dość jednoznacznie: „państwa o znacznej liczbie ludności jak Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy otrzymują większą siłę głosów jak dotychczas. Tym samym również w poszerzonej UE zachowane zostaną odpowiednie proporcje pomiędzy siłą głosu i wielkością populacji". Sam kanclerz w deklaracji rządowej z 19 stycznia 2001 r. przyznał, iż ubolewa, że nie udało się przeforsować zasady kwalifikowanej większości w Radzie UE jako powszechnie obowiązującej[64].

Innego zdania była chadecka opozycja. Uważała, że rząd nie wywiązał się z powierzonego mu zadania, nie bronił energicznie jeszcze większego wzmocnienia siły głosu RFN w Radzie UE, nie przyczynił się do zwiększenia katalogu spraw, gdzie decyzje podejmowane byłyby większością kwalifikowaną, a nie na zasadzie jednomyślności[65].

Inne reakcje na traktat nicejski i wyniki szczytu nicejskiego oscylowały między rozczarowaniem i protestem. Traktat chwalony był jedynie w krajach kandydujących, głównie ze względu na to, że usunął ostatnią przeszkodę dla rozszerzenia, powiększając instytucje europejskie tak, aby mogły przyjąć przedstawicieli nowych członków. Fiasko szczytu i nieuchwalenie traktatu nicejskiego lub uchwalenie go w późniejszym terminie miałyby zdecydowanie bardziej negatywny wydźwięk niż przyjęcie nawet bardzo niedoskonałego traktatu. Traktat nicejski uznany przez wielu za mało ambitny, gdyż zabrakło tam myśli przewodniej na temat perspektyw rozwojowych UE uruchomił jednak szeroką dyskusję na temat jej przyszłego kształtu ustrojowego i instytucjonalnego oraz miejsca UE w globalizującym się świecie. Z drugiej strony osłabił on jednak proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Proste matematyczne wyliczenia wskazywały, że na podstawie przyjętych kryteriów (zwłaszcza w zakresie populacji) w UE 27 państw, głosy 13 największych krajów, które miały do dyspozycji 88% ogólnej unijnej populacji, czy nawet głosy starej „15", nie wystarczały na przeforsowanie decyzji w Radzie. Uprościła się natomiast procedura blokowania podjęcia decyzji. Odtąd Niemcy i 2 duże państwa członkowskie mogły skutecznie przeciwstawić się pozostałym 24 członkom, podczas gdy Francja, Wielka Brytania i Włochy potrzebowały jeszcze jednego państwa, by zastosować zasadę mniejszości blokującej. Tym samym kryterium populacji znacznie zwiększało możliwości zastosowania weta ze strony Berlina[66].

Inny z ważnych postulatów w polityce europejskiej pierwszego rządu Schrödera/Fischera – przyjęcie Karty Praw Podstawowych zakończył się z punktu widzenia

---

[64] *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Nizza vor dem Deutschen Bundestag am 19. Januar 2001 in Berlin*, https://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001_2007/2001/06-2_Schr%C3%B6der.html; *Vertrag von Nizza*, op. cit.; *EU-Gipfel. Die Nizza-Connection*, „Focus", 16.12.2000.

[65] G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Europäische Pespektiven nach Nizza*, „Blätter für deutsche und internationale Politik" 2001, nr 2, s. 197–205.

[66] *Vertrag von Nizza*, op. cit.

Niemiec również połowicznym sukcesem. Wszystkie państwa członkowskie jeszcze EWG i następnie UE opowiadały się z kodyfikacją różnych praw związanych z ochroną godności osoby ludzkiej, relacjami człowiek i jego najbliższe otoczenie (m.in. środowisko rodzinne, praca, ochrona prawna, prawa obywatelskie, sprawy socjalne) w formie jednego aktu prawnego. Słusznie argumentowano, że istniejące dotąd zapisy na ten temat są rozproszone w dokumentacji unijnej i celowa byłaby ich segregacja i wybór najważniejszych[67].

Decyzję o opracowaniu Karty podjęła Rada Europejska obradująca w Kolonii 3–4 czerwca 1999 r., natomiast na podstawie postanowień przyjętych przez Radę Europejską w Tampere (15–16.10.999) powołano ciało posiadające mandat do przygotowania jej projektu. Na swym pierwszym posiedzeniu 17 grudnia 1999 r. przyjęło nazwę Konwentu, a jego kierownictwo powierzono byłemu prezydentowi Niemiec prawnikowi Romanowi Herzogowi, który także reprezentował rząd niemiecki. Z ramienia PE delegatem Niemiec była wiceprzewodnicząca Partii Demokratycznego Socjalizmu Sylvia-Yvonne Kaufmann i deputowany CSU, zasiadający w PE nieprzerwanie od 1979 r., Ingo Friedrich. Parlament niemiecki delegował prawników – Jürgena Gnaucka (CDU) i Jürgena Meyera (SPD)[68].

Dzięki sprawności R. Herzoga i bliskiej współpracy niemiecko-francuskiej, prace nad przygotowaniem tekstu dokumentu przebiegały w szybkim tempie. 2 października 2000 r. Konwent przyjął projekt na swym siódmym posiedzeniu w drodze konsensu. Na nieformalnym szczycie w Biarritz, 13–14 października 2000 r., Rada Europejska jednogłośnie przyjęła projekt i przekazała go do Parlamentu i Komisji. Komisja przyjęła projekt 6 grudnia 2000 r., a Parlament Europejski 14 listopada 2000 r. Finał nastąpił 7 grudnia 2000 r. w Nicei, kiedy Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska proklamowały Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej[69].

Wprawdzie projekt Karty został przyjęty i podpisany przez szefów rządów bez żadnych modyfikacji, to nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie statusu prawnego dokumentu. W rezultacie Karta w grudniu 2000 r. była jedynie dokumentem politycznym, niewiążącym prawnie i nie została włączona do traktatu nicejskiego. Okazało się, że już w trakcie prac Konwentu zaobserwować można było, że Niemcy, Francja, państwa Beneluxu opowiedziały się za jej prawnie wiążącym charakterem. Natrafiły na opór Wielkiej Brytanii, Irlandii i państw skandynawskich. Ponieważ nie udało się osiągnąć porozumienia, Konwent pozostawił bez odpowiedzi kwestię statusu prawnego. Wyjaśnienie tej sprawy nastąpiło w wyniku konsultacji międzyrządowych w ramach tzw. procesu postnicejskiego, gdzie na wniosek kanclerza Schrödera, uzgodniono włączenie Karty Praw Podstawowych do przygotowywanej Konstytucji dla Europy[70].

---

[67] M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze" 2003, nr 1, s. 9.

[68] *The Charter of Fundamental Rights of the European Union. Members of the Convention*, http://www.europarl.europa.eu/charter/composition_en.htm.

[69] S. Barriga, D*ie Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Eine Analyse der Arbeiten im Konvent und kompetenzrechtlicher Fragen*, Baden-Baden 2003, s. 13.

[70] *EU-Diskussionen nach Nizza*, „Neue Zürcher Zeitung", 23.01.2001; N. Phillipi, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Entstehung, Inhalt und Konsequenzen für den Grundrechtsschutz in Europa*, Baden-Baden 2002, s. 16; K. H. Fischer, *Der Vertrag von Lissabon – Texte und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Baden-Baden 2008, s. 92 i 96.

Drugi rząd Schrödera/Fischera powstał w wyniku zwycięskich wyborów do Bundestagu przeprowadzonych 22 września 2002 r. Dały one zaskakujące wyniki. Obie wielkie partie – SPD i koalicja CDU/CSU uzyskały identyczne poparcie – 38,5%. Dalsze rządy dotychczasowej koalicji stały się możliwe dzięki dobrej postawie wyborców Zielonych (8,6%) i niższym niż oczekiwano poparciu dla FDP (7,4%). Za zwycięzcę w wyborach uchodził jednak nie G. Schröder, lecz J. Fischer, który wzniósł się w Niemczech na szczyty popularności[71].

Odnowienie koalicji socjaldemokratyczno-zielonej zawdzięczać należało rozwojowi sytuacji na arenie światowej. Po zamachach terrorystycznych na USA we wrześniu 2001 r. i międzynarodowej interwencji wojskowej w Afganistanie z udziałem Niemiec, administracja prezydenta George'a W. Busha podjęła przygotowania do zorganizowania kolejnej akcji zbrojnej skierowanej na Irak pod rządami Saddama Husajna. Niemcy i Francja zadeklarowały, że nie wezmą udziału w tym ataku, gdyż nie ma – jak się później okazało słusznie – przekonywających dowodów na posiadanie przez Irak chemicznej broni masowego rażenia. Schröder i Fischer doskonale wyczuli nastroje społeczeństwa niemieckiego, niechętnego temu awanturniczemu przedsięwzięciu i to umiejętnie wykorzystali w kampanii wyborczej[72]. 5 sierpnia 2002 r. na wiecu wyborczym SPD w Hanowerze i 13 września podczas debaty w Bundestagu. kanclerz przekonywał w populistycznym duchu, że znacznie lepsza jest „niemiecka droga". Celowo używał tego terminu negatywnie kojarzonego z przeszłością Niemiec, by wykazać, że teraz *deutscher Weg* oznacza brak zgody na awanturniczą politykę USA wobec Iraku, a Niemcy stoją na straży obrony międzynarodowego prawa i porządku. Kanclerz użył nawet sformułowania, że „niemiecka polityka kształtowana będzie tylko w Berlinie i nigdzie indziej". Odpowiadając z kolei na przemówienie prezydenta Busha w ONZ, kanclerz w Bundestagu nie pozostawił cienia wątpliwości, że Niemcy nie zaangażują się w iracką misję, a „decyzje o żywotnych kwestiach narodu niemieckiego zapadają w Berlinie i nigdzie indziej" (*existentielle Fragen der deutschen Nation in Berlin entschieden werden und nirgendwo anders*)[73]. Zdania te wyrwane z towarzyszącego mu kontekstu były następnie wielokrotnie przytaczane w różnych publikacjach i podawane jako dowód wzrastającej potęgi Niemiec i ich mocarstwowych aspiracji w Unii Europejskiej.

Strategiczne zadania do realizacji na posiedzeniach Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej odnowionego rządu Schrödera/Fischera zapisane zostały w umowie koalicyjnej z dnia 20 października 2002 r., a więc jeszcze przed eskalacją konfliktu dyplomatycznego związanego z interwencją w Iraku. Po złożeniu deklaracji, że Niemcy będą miały na widoku dalsze poszerzenie i pogłębienie integracji europejskiej w ścisłej kooperacji z Francją, zostały one określone następująco:

[71] A. Wolff-Powęska, *Wybory do Bundestagu 2002. Z dziejów kultury politycznej Niemiec*, „Przegląd Zachodni" 2002, nr 4, s. 3–31.

[72] Szerzej zob. M. Jaworska, *Stosunki niemiecko-amerykańskie w latach 1998–2005*, Toruń 2011, s. 10–12; P. Buras, *Dokąd prowadzi „niemiecka droga". O polityce zagranicznej Niemiec 2001–2004*, Wrocław 2005, s. 18; J. Kiwerska, *Niemcy we wspólnocie transatlantyckiej*, w: J. Kiwerska, B. Koszel, M. Tomczak, S. Żerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec*, Poznań 2011, s. 216.

[73] *Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Wahlkampfauftakt am Montag, 5. August 2002, in Hannover*, http://www.spd.de/servlet/PB/show/1019520/Schr%F6der%20Rede%20Wahlkampf-auftaktHannover.doc; G. Schöllgen, *Der Auftritt*, op. cit., s. 30.

– dokończenie rokowań w procesie poszerzenia UE o 10 nowych państw w przewidzianym terminie tzn. 1 maja 2004 r., aby mogły one wziąć udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu;
– zaangażowanie się na rzecz wprowadzenia Konstytucji dla Europy i wsparcie działalności Konwentu Europejskiego, przy położeniu nacisku na reformy instytucjonalne (Komisja Europejska rzeczywistą egzekutywą, jej przewodniczący wybierany przez Parlament Europejski. Zwiększenie roli PE w procesie stanowienia prawa unijnego i kreowania budżetu;
– podniesienie sprawności działania w obszarze WPZiB, gdzie decyzje powinny zapadać większością kwalifikowaną. Stanowisko komisarza ds. stosunków zewnętrznych i Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB powinny zostać połączone. WPZiB powinna wspierać europejska służba dyplomatyczna;
– obietnica finansowego wsparcia Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej;
– rozbudowa „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE poprzez wzmocnienie Europolu i harmonizację polityk azylowej i imigracyjnej;
– wsparcie europejskiego modelu gospodarczego i społecznego;
– radykalna reforma Wspólnej Polityki Rolnej w celu przystosowania jej do standardów WTO i oczekiwań konsumentów;
– sprawiedliwy podział obciążeń finansowych w UE i obniżenie składek członkowskich w najbliższej perspektywie budżetowej poniżej 1,27% PKB państwa członkowskiego[74].

Jako że nie było problemów z utworzeniem rządu, już 29 października Schröder przedstawił *exposé*, gdzie dał wyraźnie do zrozumienia, że Niemcy nie będą angażować się w żadne amerykańskie antyirackie akcje, ponieważ preferują rozbrojenie i jego międzynarodową kontrolę. W przemówieniu w zasadzie skupił się na dwóch kwestiach. Obiecał wspólnie z Francuzami doprowadzić do finału negocjacje akcesyjne z 10 państwami z regionu środkowo- i wschodnioeuropejskiego, ale wyrażał obawę, czy przyjęte przez Komisję Europejską regulacje finansowe będą korzystne dla WPR. Wyraził silną wolę urzeczywistnienia projektu Konstytucji dla Europy i wsparcie dla działań Konwentu Europejskiego *mit allen Kräften.* Traktat konstytucyjny według życzeń niemieckich powinien przede wszystkim zawierać:
– jednoznaczne rozgraniczenie kompetencji pomiędzy UE i państwem członkowskim;
– utworzenie silnej i sprawnej w działaniu Komisji Europejskiej, której przewodniczący byłby wybierany przez Parlament Europejski;
– wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego;
– reformę Rady, aby większość kwalifikowana stała się powszechnie obowiązującą;
– lepszą współpracę Wspólnoty w sprawach polityki wewnętrznej i zagranicznej[75].

Zgodnie z przyjętym przez Komisję Europejską harmonogramem przygotowań, negocjacje akcesyjne z „10" zakończyły się na posiedzeniu Rady Europejskiej w Ko-

[74] *Koalitionsvertrag 2002– 2006:Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie*, https://www.nachhaltigkeit.info/media/1248173898php7wc9Pc.pdf.

[75] *Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 29. Oktober 2002 vor dem Deutschen Bundestag in Berlin*, http://www.mediaculture-online.de.

penhadze w dniach 12–13 grudnia 2002 r. Największą trudność sprawiało dojście do kompromisu w sprawie dopłat dla rolnictwa państw nowo przyjmowanych do UE. Żywą dyskusję wywołała Komisja Europejska, która już 30 stycznia 2002 r. zaproponowała wprowadzenie pełnych dopłat dla rolników w ciągu 9 lat od poszerzenia Unii, zaczynając od 25% stawki (tzw. procedura *phasing-in*). Wedle wstępnych szacunków, koszty poszerzenia UE powinny w latach 2004–2006 wynieść około 40 mld euro, z czego 1/4 pokryć miały Niemcy.

Od lutego 2002 r. Niemcy blokowały wszelkie zobowiązania w tej sprawie. Rozpoczynała się kolejna kampania wyborcza do wyborów do Bundestagu i 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. W zamian za zgodę na stopniowe obejmowanie dopłatami bezpośrednimi nowych państw członkowskich, Niemcy chciały jednak uzyskać od pozostałych krajów „15" zobowiązanie, że w przyszłości ta forma pomocy będzie stopniowo redukowana w całej Unii. Inaczej, według Berlina, budżet rolny Wspólnot wymknie się spod kontroli.

Po odnowieniu koalicji socjaldemokratów z Zielonymi stanowisko Niemiec uległo modyfikacji. Kanclerz G. Schröder wyraził zgodę jedynie na 25% dopłaty dla rolników państw kandydujących pod warunkiem zamrożenia niemieckich wpłat na WPR, gdyż, jak obliczyli niemieccy eksperci, proces *phasing-in* kosztowałby niemiecki budżet dodatkowo 2 mld euro[76].

Wydawało się, że unijne dyskusje na temat rolnictwa i pomocy w ramach funduszy strukturalnych dla nowo przyjmowanych państw zakończone zostały 25 października 2002 r. podczas szczytu Unii Europejskiej w Brukseli. W przeddzień rozpoczęcia obrad doszło do bezpośredniego spotkania prezydenta J. Chiraca z kanclerzem G. Schröderem. Prezydentowi Francji udało się przekonać niemieckiego przywódcę i utrzymać zasady funkcjonowania WPR w niezmienionym kształcie do 2006 r. W kwestii poszerzenia politycy uzgodnili, że w 2004 r., pierwszym roku członkostwa, Polska i pozostałe kraje otrzymają tylko 25% dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej. W 2007 r. miały one wzrosnąć do pułapu 40%, by w 2013 r. osiągnąć pełne 100%. Ustalenia te jednak nie znalazły się w oficjalnej dokumentacji z posiedzenia Rady[77].

Nie ulegało wątpliwości, że na nieustępliwą na tym etapie rokowań postawę niemieckiego przywódcy wpłynęły kwestie wewnętrzne. 4 grudnia w Bundestagu odbyła się debata budżetowa. W związku z wzrastającym deficytem budżetowym i ogólnym pogorszeniem kondycji gospodarki niemieckiej, kanclerz zapowiedział szerokie oszczędności w obszarze polityki socjalnej i to decydowało o niemieckiej wstrzemięźliwości[78].

13 grudnia w Kopenhadze odbyła się wielogodzinna runda negocjacyjna, podczas której to głównie Polska nieustępliwie podtrzymywała swoje postulaty dotyczące

---

[76] *Erweiterung soll nicht an Finanzstreit scheitern*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 24.10.2002.

[77] *Europäischer Rat (Brüssel), Tagung vom 24. und 25. Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/; *EU will Erweiterungskandidaten sofort Agrarhilfe zahlen*, „Süddeutsche Zeitung", 25.10.2002.

[78] G. Bannas, *Der Kampf gegen eine nach unten gezogene Miene. Schröder im Bundestag: Die eigene Fraktion im Blick*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 5.12.2002.

m.in. składki do budżetu, dopłat bezpośrednich i limitów rolnych. Po spotkaniu kanclerza Schrödera z polską delegacją – premierem L. Millerem i wicepremierem Jarosławem Kalinowskim z PSL, kanclerz złożył obietnicę wyjścia naprzeciw oczekiwaniom Polski. Co ważniejsze, wprawdzie z najwyższym trudem, udało mu się w prywatnej rozmowie przekonać do nowych rozwiązań prezydenta Chiraca. W oświadczeniu kanclerza Schrödera znalazło się stwierdzenie, że poszerzenie Unii Europejskiej bez udziału Polski „jest nie do pomyślenia". Jego zdaniem Niemcy nie mogli 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 żądań[79].

Końcowe porozumienie osiągnięte w Kopenhadze zwiększało 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 strukturalnych[80].

Francusko-niemiecki kompromis w Kopenhadze w RFN został odebrany jako gest dobrej woli symbolizujący finansowe ofiary obu krajów na rzecz poszerzenia. Prasa niemiecka zgodnie odnotowała spotkanie w Kopenhadze jako wydarzenie o historycznym znaczeniu. Najczęściej powtarzały się opinie o zakończeniu podziału kontynentu i zjednoczeniu Europy. Niektóre pisma, jak np. „Die Welt" nie omieszkało wytknąć przywódcom „15", że szczyt zamieniony został w „jeden wielki bazar", a walka o pieniądze przysłoniła ideowe przesłanie integracji[81].

Inny ze sztandarowych projektów kanclerza Schrödera – uchwalenie Konstytucji dla Europy na etapie jego urzędowania zakończył się fiaskiem. Po znanym wystąpieniu ministra Joschki Fischera w Berlinie w maju 2000 r. na Uniwersytecie Humboldta, gdzie przedstawił on argumenty na rzecz przygotowania projektu traktatu konstytucyjnego i federacji jako docelowego modelu ustrojowego dla UE, propozycja ta stała się podstawą do działania rządu niemieckiego. Na przełomie kwietnia i maja 2001 r. w różnych wypowiedziach kanclerz Schröder sygnalizował konieczność głębokiej przebudowy unijnych instytucji. Nawiązując do swoich poprzedników poparł koncepcję wzmocnienia organów UE i jasnego rozdziału kompetencji pomiędzy Brukselą i państwem narodowym. Również postulował ewolucję Komisji Europejskiej w kierunku sprawnej egzekutywy. Sam Parlament Europejski powinien otrzymać szersze uprawnienia, w tym pełne prawo kształtowania budżetu UE. Stałą i wielokrotnie przypominaną propozycją Schrödera było przeniesienie niektórych kompetencji unijnych (głównie polityki rolnej i strukturalnej) na szczebel państw członkowskich Unii.

7 maja 2001 r. prezydium SPD przyjęło propozycje Schrödera jako tezy wstępne na zjazd partii przewidziany na jesień tego samego roku. W dokumencie pod nazwą

---

[79] J. Bielecki, *Schröder: rozszerzenie bez Polski nie do pomyślenia*, „Rzeczpospolita", 13.12.2002.

[80] *Europäischer Rat in Kopenhagen. Tagung vom 12. und 13. Dezember 2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/. Por. J. Bielecki, *Kompromisowa propozycja kanclerza Niemiec – dodatkowy miliard dla Polski – wyższe dopłaty bezpośrednie. Dramatyczny finał polskich negocjacji*, „Rzeczpospolita", 14.12.2002.

[81] A. Middel, K. Ridderbusch, *Ein Basar von historischem Ausmaß*, „Die Welt", 13.12.2002; F. Allwein, *Europa der Zukunft*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 13.12.2002.

Odpowiedzialność za Europę (*Verantwortung für Europa*) uznano, że istnieje pilna potrzeba dokonania głębokich reform w strukturach i funkcjonowaniu Unii. Akcentowano, że nie jest intencją Niemiec jej przekształcenie w najbliższym czasie w państwo ponadnarodowe, gdyż jest ona raczej związkiem państw, gdzie występują pewne elementy federacji. Główny nacisk położony został na uchwalenie konstytucji europejskiej, która wzmocniłaby demokratyczne podstawy Unii[82].

Dokument SPD stał się jednym z głównych tematów zjazdu niemieckiej socjaldemokracji, który odbył się w dniach 19–22 listopada 2001 r. w Norymberdze. Wprawdzie stał on pod znakiem niedawnego ataku terrorystycznego na USA z 11 września, ale problematyka europejska wzbudziła wiele dyskusji i polemik. W części „Odpowiedzialność za Europę" uchwalono m.in. deklarację wspierającą rozszerzenie Unii Europejskiej i poparto ideę wzmocnienia Parlamentu Europejskiego i Komisji oraz przekształcenie Rady Europejskiej we wspólny rząd[83].

Niemieckie inicjatywy znalazły pierwsze odbicie na posiedzeniu Rady Europejskiej w Göteborgu 15–16 czerwca 2001 r. podczas prezydencji Szwecji w Radzie UE. Zapowiedziano kontynuację debaty nad przyszłością UE z możliwie szerokim udziałem społecznym i przygotowanie odpowiednich propozycji na grudniowy szczyt Rady Europejskiej w Laeken[84].

Do dyskusji na temat przyszłości Unii Europejskiej włączyli się aktywnie Francuzi i Brytyjczycy i kwestia ta stała się centralnym punktem obrad Rady Europejskiej w Laeken (15–16 grudnia 2001) wieńczącej półroczne przewodnictwo Belgii w Unii. W specjalnym dokumencie pod nazwą „Przyszłość Unii Europejskiej" dokonano przeglądu osiągnięć w integracji europejskiej i wytyczono cele na przyszłość. Po raz pierwszy otwarcie zastanawiano się, czy Europa nie powinna „odgrywać roli światowego mocarstwa mogącego odegrać stabilizującą rolę w świecie, jak i wskazywać drogę dla wielu państw i społeczeństw". Podkreślano, że po okresie zimnej wojny, w zglobalizowanym, i jednocześnie silnie podzielonym świecie, Europa jest odpowiedzialna za przebieg globalizacji, a jej kolejnym zadaniem jako mocarstwa jest przeciwstawianie się wszelkiej przemocy, terrorowi i fanatyzmowi. Europa jako mocarstwo miałaby wpływać na bieg spraw światowych w taki sposób, by skorzystały na tym nie tylko państwa bogate, ale także najbiedniejsze[85].

Zgodnie z postulatami zawartymi w deklaracji z Laeken powołany został 105-osobowy Konwent (z udziałem przedstawicieli państw kandydujących do UE), który miał przygotować stosowny projekt lub kilka alternatywnych wariantów reformy Unii. Oczekiwano, że w wyniku obrad Konwentu powstanie projekt unijnej konstytucji (traktat konstytucyjny) lub – co uważano za program minimum – uporządkuje się i uprości unijne traktaty[86].

---

[82] *Zustimmung in Deutschland. Geteilte Meinungen in der Europäischen Union. Bundeskanzlers Schröders Vorschläge zur Stärkung der europäischen institutionen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 2.05. 2001; G.Gloser, *Die europäische integration Voranbringen: zum europäischen Leitantrag der SPD*, „Integration" 2001, nr 3, s. 303–307.

[83] *Parteitag der SPD in Nürnberg 19. bis 22. November 2001. Beschlüsse*, s. 42 i n. (materiał powielany).

[84] *Schlussfolgerungen des Vorsitzes.Europäischer Rat (Göteborg) 15. und 16. Juni 2001*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/.

[85] *Przyszłość Unii Europejskiej. Oświadczenie z Laeken*, http://www.futurum.gov.pl/dokumenty/laeken.htm.

[86] J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005*, Kraków 2006, s. 327 i n.

Trzeba przyznać, że do obrad Konwentu Niemcy przygotowali się solidnie. Partie polityczne reprezentowane w Bundestagu sporządziły konkretne założenia i propozycje programowe dotyczące reformy ustrojowej Unii Europejskiej[87]. Podobnie jak w wypadku tzw. małego konwentu przygotowującego Kartę Praw Podstawowych, Niemcy wysłały na obrady silną delegację. Rząd niemiecki reprezentował były szef frakcji parlamentarnej SPD w Bundestagu, kontrowersyjny działacz Związku Wypędzonych Peter Glotz, a od listopada 2002 r. sam J. Fischer. Wspomniany Jürgen Meyer (SPD) i premier rządu krajowego Badenii-Wirtembergii Erwin Teufel odpowiednio reprezentowali Bundestag i Bundesrat. Interesów Komitetu Regionów bronił Manfred Dammeyer, jego przewodniczący (1998–2000) i później pierwszy wiceprzewodniczący (2000–2002). Ponadto w obradach brali udział niemieccy posłowie do Parlamentu Europejskiego – Elmar Brok, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Joachim Wuermerling i jako jedyny reprezentujący RFN w prezydium Konwentu – Klaus Hänsch[88].

28 lutego 2002 r. Konwent zebrał się na inauguracyjnym posiedzeniu plenarnym. Od początku duży wpływ na przebieg obrad, formułowane wnioski i przyjmowane rozwiązania wywierał jego przewodniczący V. Giscard d' Estaing. Po zwycięskich dla Chiraca i Schrödera wyborach parlamentarnych w 2002 r. i zakończeniu rozmów akcesyjnych w sprawie poszerzenia UE w Kopenhadze, w styczniu 2003 r. obaj przywódcy postanowili wpłynąć na bieg jego prac, przedstawiając wspólną propozycję reform instytucjonalnych w Unii Europejskiej. Wedle tych założeń szefa unijnej egzekutywy – Komisji Europejskiej o szerszych niż dotąd prerogatywach miałby wybierać Parlament Europejski. Każdy z krajów członkowskich miałby prawo do posiadania jednego komisarza. Drugiego „prezydenta", czyli przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieraliby tworzący to ciało szefowie państw i rządów Unii. Rada, jak dotąd to było praktykowane, miałaby prawo do wyznaczania strategicznych kierunków rozwoju Unii i nadawania impulsu do działania jej poszczególnym instytucjom. Kadencja „prezydenta" Rady miałaby wynosić 2,5 roku lub pięć lat, lecz nie przesądzano czy miałby być on równocześnie urzędującym prezydentem lub premierem któregoś z państw Unii. Ponadto w projekcie zmian uzgodniono powołanie unijnego szefa dyplomacji, który zasiadałby zarówno w Radzie, jak i w Komisji Europejskiej. Rewolucyjne zmiany zaproponowano we wspólnej polityce zagranicznej Unii, gdzie sugerowano, by decyzje w tym obszarze zapadały nie jednomyślnie (jak obecnie), ale większością głosów[89].

Francusko-niemieckie propozycje rozwiązań instytucjonalnych w Unii wywołały szeroką dyskusję, której ramy daleko wykroczyły poza obrady Konwentu. Jej osią było podwójne przewodnictwo w UE sprawowane przez szefa Komisji Europejskiej wybieranego przez Parlament Europejski i szefa Rady UE, wysuwanego przez rządy

[87] Szczegóły: J. J. Węc, *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002–2016*, Kraków 2017, s. 41.

[88] *Die deutschen Mitglieder im EU-Reform-Konvent*, https://www.dw.com/de/die-deutschen-mitglieder-im-eu-reform-konvent/a-449366.

[89] Tekst: *Deutsch-französischer Beitrag zur institutionellen Architektur der Europäischen Union*, http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknoten=413&link=bp; *Paris et Berlin s'entendent sur un projet de direction bicéphale de l'UE*, „Le Monde", 15.01.2003; *Le projet franco-allemand salué par les «grands» pays*, „Le Figaro", 16.01.2003; J. Bielecki, *Paraliż czy nowy początek. Mieszane reakcje na francusko-niemiecką propozycję reformy UE*, „Rzeczpospolita", 16.01.2003; A. Rubinowicz, R. Sołtyk, *Francja i Niemcy proponują zasadniczą reformę Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza", 15.01.2003.

państw członkowskich UE. Zauważyć można było, że ideę podwójnego przewodnictwa popierały duże państwa – Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania, a na tym etapie pierwszego przewodniczącego upatrywano w osobach brytyjskiego premiera Tony'ego Blaira i hiszpańskiego José Marię Aznara. Małe państwa obawiały się, że podwójne przewodnictwo będzie oznaczało zwiększenie wpływów dużych krajów, a Rada Europejska stanie się za silna w porównaniu z Komisją Europejską. Nie akceptowały także zniesienia rotacyjnej półrocznej prezydencji i szczególnie akcentowała to Polska, która opowiadała się wielokrotnie za tzw. prezydencją grupową, sprawowaną jednocześnie przez kilka państw[90].

Nie ulegało wątpliwości, że propozycja reformy instytucjonalnej UE niosła ze sobą ryzyko konkurencji pomiędzy dwoma szefami egzekutywy, z których jeden (szef Rady Europejskiej) miałby posiadać legitymację pochodzącą od państw, natomiast drugi (przewodniczący Komisji Europejskiej) pochodzącą od narodów europejskich. Od początku, szczególnie w Niemczech powątpiewano, czy ustanowienie dwóch prezydencji o długiej kadencji przyczyni się do zdynamizowania pracy instytucji europejskich, raczej sugerowano, że będzie to sprzyjać wzmocnieniu mechanizmów współpracy międzyrządowej. Takie rozłożenie akcentów przewodnictwa odczytane zostało jako zwycięstwo tzw. „Klubu ABC" (Aznar, Blair, Chirac) opowiadającego się od kilku miesięcy za prymatem metody międzyrządowej nad metodą wspólnotową. Oznaczało to w pierwszej kolejności zneutralizowanie federalistycznych zapędów G. Schrödera i J. Fischera oraz wspierających ich przywódców krajów Beneluksu, Austrii i Finlandii.

Jeżeli posiedzenie Rady Europejskiej 15–16 marca 2002 r. w Barcelonie nie zajmowało się sprawami eurokonstytucji, to spotkanie w Sewilli 21–22 czerwca 2002 r. stało pod znakiem raportu przygotowanego przez Giscarda d'Estainga na temat postępów w pracach Konwentu. Przedstawiciele państw członkowskich skoncentrowali się w pierwszej kolejności na reformie Rady Europejskiej (przygotowanie obrad, przebieg i konkluzje) oraz na reformie Rady UE. Zaproponowano utworzenie Rady ds. ogólnych i stosunków zewnętrznych, nakreślono jej prerogatywy, programy działania, zestawiono nowe konfiguracje Rady, zasady współpracy Rady z PE i procedury techniczne, które miały obowiązywać podczas obrad Rady[91].

20 czerwca 2003 r. przewodniczący Konwentu zaprezentował projekt traktatu konstytucyjnego Radzie Europejskiej obradującej na szczycie w Salonikach. Po zasięgnięciu opinii państw członkowskich, 10 lipca 2003 r. Konwent Europejski przyjął ostateczny projekt pierwszej konstytucji dla UE. Dokument można było uznać za syntezę wszystkich traktatów założycielskich i je modyfikujących, uzupełnioną o Kartę Praw Podstawowych. Nadawał Unii osobowość prawną, jasno określał jej kompetencje, upraszczał i usprawniał procedury decyzyjne, przewidując powołanie urzędu ministra spraw zagranicznych UE[92].

---

[90] K.-O. Lang, *Polens Gewicht und die doppelte Mehrheit*, „SWP-Aktuell" 2003, nr 51.

[91] *Regeln für Organisation der Beratungen des Europäischen Rates. Anlage I.; Massnahmen betreffend die Struktur und die Arbeitsweise des Rates. Anlage II*, Europäischer Rat (Sevilla), Tagung vom 21. und 22. Juni 2002, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/.

[92] *Spotkanie Rady Europejskiej w Salonikach 19–20 czerwca 2003. Wnioski prezydencji*, oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/konkluzje/saloniki200306.pdf. Propozycje zmian

Niemcom i Francuzom szczególnie zależało, aby projekt konstytucji został zaaprobowany przez 25 państw bez większych poprawek i przyjęty jeszcze przed końcem 2003 r. i w tej kwestii oba kraje demonstrowały niezłomną solidarność. O przyjęcie konstytucji w wersji Konwentu zaapelował zamykający jego posiedzenie 10 lipca V. Giscard d' Estaing i w dzień później kanclerz Schröder. W podobnym duchu wypowiedział się minister Fischer, który 24 lipca na posiedzeniu komisji spraw zagranicznych Bundestagu ostrzegł, że państwa kontestujące ustalenia Konwentu będą musiały liczyć się z odpowiednimi retorsjami. Dosadniej sformułował to 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. Podobnych sformułowań użył kanclerz Schröder 8 września na spotkaniu z V. Giscardem d' Estaing w Berlinie[93].

Przyjęty dokument rodził wiele wątpliwości w stolicach niektórych państw członkowskich i krajów kandydackich. Kontestowano m.in. brak zapisu w preambule projektu Eurokonstytucji *invocatio Dei*, krytykowano nowy sposób podejmowania decyzji w Radzie UE tzw. podwójną większością głosów, podważano zasadność reformy Komisji Europejskiej, czy powołanie urzędu ministra spraw zagranicznych[94].

Rozpoczęcie 4 października 2003 r. obrad Konferencji Międzyrządowej i zaraz krótko potem przeprowadzony szczyt państw unijnych 16 października 2003 r. w Brukseli nie przyniósł żadnego istotnego postępu, ale Rada wyraziła przekonanie, że Konferencja doprowadzi do ostatecznego przyjęcia projektu konstytucji w wersji opracowanej przez Konwent[95].

Już ta wstępna debata pokazała, że Unia podzieliła się z grubsza na trzy obozy: „maksymalistów" opowiadających się za przyjęciem projektu konstytucji w całości (Francja, Niemcy, Włochy oraz państwa Beneluksu), zwolenników „płynnego" reformowania Unii, ale bez „kuracji wstrząsowej", przewracającej całkowicie postanowienia z takim trudem uzgodnione trzy lata wcześniej w Nicei (Hiszpania i Wielka Brytania, ze zniuansowanym poparciem Szwecji, Danii, Irlandii, Austrii, a z nowych członków Łotwy, Litwy, Estonii i Cypru). Trzecia grupa określona jako „konserwatyści" opowiadała się za utrzymaniem dotychczasowych instytucji i mechanizmów decyzyjnych Unii bez istotnych zmian. Należały do nich Portugalia, Finlandia, Grecja, Polska, a także w pewnej mierze Malta. Pozostała grupa państw członkowskich Słowenia, Czechy Węgry i Słowacja nie była aktywna i zachowywała neutralną postawę.

Oczekiwane z dużym zainteresowaniem tzw. konklawe w Neapolu (28–29.11.) nie doprowadziło do zbliżenia stanowisk, ale na początku grudnia kanclerz Schröder po

---

i uzupełnień oraz ostateczna wersja projektu traktatu konstytucyjnego zob. *Debata o przyszłości Europy. Projekt Futurum*, http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/konwent?open&konwent=tk.

[93] *EU-Verfassungspaket soll nicht mehr geändert werden. Bundeskanzler Schröder und EU-Konventspräsident Giscard d'Estaing befürworten den Konvent-Vorschlag*, „Die Welt", 9.09.2003.

[94] B. Koszel, *Nierówne partnerstwo? Niemcy i Francja w Unii Europejskiej (1933–2013)*, Piła 2013, s. 166.

[95] *Europäischer Rat (Brüssel). Tagung vom 16. und 17. Oktober 2003. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/. Por. K. Ridderbusch, *Keine Bewegung im Streit um die Verfassung Erwartungsgemäß beharren die EU-Partner auf ihren Positionen – Nur zaghaftes Bemühen um Kompromisse*, „Die Welt", 17.10.2003.

konsultacjach w Berlinie z premierem Włoch Silvio Berlusconim i w Paryżu z prezydentem Chirakiem uzyskał ich zdecydowane poparcie w kwestii traktatu konstytucyjnego w wersji Konwentu. Przyniosło to niewielkie efekty, ponieważ brukselski szczyt 12–13 grudnia, który miał definitywnie przyjąć projekt Eurokonstytucji zakończył się fiaskiem. Spotkania kanclerza G. Schrödera z prezydentem Chirakiem i premierem T. Blairem, jeszcze przed rozpoczęciem obrad, które miało być ostatnią próbą wypracowania wspólnego stanowiska w sprawie reformy systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej nie dały żadnego rezultatu. Nie udało się jednoznacznie pozyskać brytyjskiego przywódcy do nowych rozwiązań, ale winą za zaistniałą sytuację obarczono Hiszpanię i w jeszcze większym stopniu Polskę, które w kwestii głosowania upierały się przy korzystnym dla nich systemie nicejskim. Konkluzje ze szczytu przyznawały, że Konferencji Międzyrządowej nie udało się osiągnąć jedności w zakładanym czasie i następna prezydencja – irlandzka powinna przyczynić się do większego postępu[96].

Począwszy od lutego 2004 r. można było zauważyć symptomy zmian w dotychczas nieprzejednanym stanowisku Niemiec wobec wizji przyszłej Europy, jak i zapisów konstytucyjnych dotyczących instytucji unijnych. W wywiadzie udzielonym „Berliner Zeitung" minister J. Fischer zasugerował niemiecką elastyczność i gotowość do uwzględnienia innych postulatów. Sytuacja zmieniła się gruntownie po przegranych przez Hiszpańską Partię Ludową wyborach do Kortezów w marcu 2004 r., co oznaczało załamanie się wspólnego polsko-hiszpańskiego frontu w Brukseli i pójście Warszawy na ustępstwa w newralgicznej kwestii głosowania tzw. podwójną większością[97].

W czerwcu 2004 r. po serii spotkań przyjęto projekt konstytucji europejskiej w zmodyfikowanej formie. W kwestii najważniejszej, w nowym systemie głosowania po 1 listopada 2009 r. decyzje miałyby zapadać wspomnianą tzw. podwójną większością 55% państw (nie mniej jednak niż 15 państw reprezentujących 65% ludności Unii). Mniejszość blokującą stanowiłaby grupa 45% krajów, albo tych, które posiadają 35% ludności (ale co najmniej cztery). Uzgodniona propozycja była ukłonem w stronę Polski choć dawała jej mniejsze możliwości blokowania decyzji niż traktat z Nicei. Dlatego m.in. na życzenie polskiej strony do 2014 r. miał funkcjonować tzw. mechanizm hamujący decyzje: jeśli padnie kontrowersyjna propozycja, to grupa 30% państw, albo mająca 26,25% ludności będzie mogła żądać dalszych negocjacji, które trwałyby od kilku tygodni do pół roku. Nie byłoby to jednak klasyczne prawo weta. W celu uniknięcia komplikacji „mechanizm blokujący" nie został wpisany do konstytucji.

Rada Europejska obradująca w dniach 17–18 czerwca 2004 r. z ulgą przyjęła zakończenie prac nad traktatem konstytucyjnym. Wyraziła przekonanie, że Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy „jest historycznym krokiem w procesie integracji i współpracy w Europie. W oparciu o prace Konwentu, Konstytucja tworzy skuteczne, demokratyczne i przejrzyste ramy dla przyszłego rozwoju Unii. Konstytucja wieńczy

---

[96] *Europäischer Rat (Brüssel). Tagung vom 12. und 13. Dezember 2003. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/. Por. *Einigung auf dem EU-Gipfel*, „Die Welt", 13.12.2003; *Europäische Verfassung: Historische Chance verpasst – Ein Gipfel gescheitert*, „Frankfurter Allkgemeine Zeitung", 13.12.2003.

[97] *EU-Verfassung: Kompromiß nötig und möglich*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 24.03.2004.

proces, który został zapoczątkowany przez traktat rzymski, który stworzył podstawowe ramy dla integracji europejskiej[98].

Niemcy z olbrzymim trudem zaakceptowali zmiany, zwłaszcza te dotyczące modyfikacji szeroko rozumianego procesu podejmowania decyzji. Analityk Wolfgang Wessels uważał, że w porównaniu do klarownych propozycji Konwentu, przyjęte rozwiązania były trudniejsze do zrozumienia i czyniły procedury jeszcze bardziej skomplikowanymi[99].

Przyjęcie traktatu konstytucyjnego nie wywołało euforii w Berlinie, dominowała raczej ulga z osiągniętego kompromisu, co zresztą przyznał kanclerz Schröder 2 lipca 2004 r. w Bundestagu. Ważne jednak było, że 29 października 2004 r. traktat konstytucyjny został podpisany na rzymskim Kapitolu. Uruchomiony został proces ratyfikacji tego układu w Parlamencie Europejskim i państwach członkowskich.

12 maja 2005 r. pomimo zastrzeżeń płynących z ław poselskich CDU, CSU i Partii Zielonych Bundestag ratyfikował konstytucję UE przytłaczającą większością 569 głosów wobec 23 głosów przeciw (CDU/CSU i PDS) i 2 wstrzymujących się (SPD). 27 maja traktat konstytucyjny ratyfikował Bundesrat. Za konstytucją głosowali przedstawiciele 15 krajów związkowych Niemiec. Jedynie Meklemburgia-Pomorze Przednie wstrzymała się od głosu. Powodem takiej decyzji był sprzeciw współrządzących postkomunistów z PDS, którzy uważali, że konstytucja wzmacnia neoliberalne i militarystyczne tendencje w Europie[100].

Zgodnie z pesymistycznymi prognozami, 29 maja 2005 r. Francuzi odrzucili traktat konstytucyjny (54,87% przeciw i 45,13% za) wywołując poważny wstrząs polityczny w Unii Europejskiej. Idąc za przykładem jeszcze wyraźniej 1 czerwca 2005 r., bo większością 61,6%, Holendrzy odrzucili konstytucję. Wprawdzie czołowi politycy europejscy nawoływali do kontynuacji procesu ratyfikacyjnego, ale czynili to bez głębszego przekonania, gdyż w społeczeństwach europejskich entuzjazmu dla traktatu nie było. Odłożenie przewidywanego początkowo na 2006 r. referendum w Wielkiej Brytanii w praktyce przypieczętowało los konstytucji i wywołało wzajemne zarzuty między Berlinem i Paryżem a Londynem o pogrzebanie tego projektu[101].

Ostatnie posiedzenie Rady Europejskiej z udziałem kanclerza Schrödera odbyło się w dniach 17–18 czerwca 2005 r. w Brukseli. Na próżno jednak było oczekiwać dyskusji na tematy związane z Eurokonstytucją. Komunikat ze szczytu informował, że zajmowano się budżetem na lata 2007–2013, strategią lizbońską i zrównoważonym rozwojem oraz omówiono zagadnienia związane z realizacją „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości" (program haski)[102]. Oficjalnie o konstytucji nie dyskutowanego, by nie urazić przybitego prezydenta Francji i premiera Holandii. Prowadzący obrady premier Luksemburga Jean-Claude Juncker wyraził opinię, że w za-

[98] *Rada Europejska w Brukseli 17–18 czerwca 2004 r. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

[99] W. Wessels, *Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?*, „Integration" 2004, nr 3, s. 167.

[100] *Bundesrat ebnet Weg für Annahme der EU-Verfassung*, „Welt am Sonntag", 30.05.2005.

[101] M. Jopp, G.-S. Kuhle, *Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden*, „Integration" 2005, nr 3, s. 257–259.

[102] *Rada Europejska w Brukseli 16–17 czerwca 2005 r. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

istniałej sytuacji należy odczekać przynajmniej rok i przeznaczyć ten czas na zebranie opinii i refleksję (*Denkpause*) nad dalszymi losami traktatu konstytucyjnego[103].

Bilans aktywności rządu kanclerza Schrödera w Unii Europejskiej i na posiedzeniach Rad z pewnością jest zróżnicowany. Ponad 30 razy uczestniczył w spotkaniach Rady Europejskiej, nie licząc obrad 16–17 października 2003 r., na których był nieobecny i gdzie – co wzbudziło międzynarodową sensację – w imieniu Francji i Niemiec wypowiadał się prezydent Chirac. Był z reguły dobrze przygotowany do obrad, ale nie zawsze potrafił przebić się ze swoimi argumentami. Stąd też można zgodzić się z poglądem znanej analityk, profesor politologii Uniwersytetu Juliusa-Maximiliana w Würzburgu Giseli Müller-Brandeck-Bocquet, która jego unijny dorobek uznała za „ambiwalentny". Należy docenić jego zasługi, gdyż to Schröder przeforsował Kartę Praw Podstawowych UE, wzmocnił politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE, dbał o bezkonfliktową realizację III etapu Unii Gospodarczo-Walutowej, patronował procesowi poszerzenia tej organizacji o nowych członków, dał zielone światło dla realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i przygotował projekt Konstytucji dla Europy. Przegrał batalię o zmniejszenie obciążeń finansowych RFN na rzecz unijnego budżetu, gruntowną reformę Wspólnej Polityki Rolnej i pozostawił niepewność co do przyszłości traktatu konstytucyjnego. Kanclerz ukierunkowany początkowo na sprawy wewnętrzne po szczycie nicejskim odkrył politykę zagraniczną, w której zasmakował. Starał się usunąć w cień Fischera, pomimo, że to wówczas w kompetencjach ministra spraw zagranicznych leżała polityka integracyjna. Kierując się narodowymi interesami Niemiec próbował narzucić swój styl uprawiania polityki na posiedzeniach Rady Europejskiej, przestrzegając jednak pewnej symetrii w stosunkach z prezydentem Chirakiem i premierem Blairem. „Był świadomy swojej siły i potęgi Niemiec i korzystał z tego otwarciej, niż robiono to dotąd"[104].

Po jesiennych wyborach do Bundestagu i utworzeniu rządu wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD siłą rzeczy wiele wcześniejszych planów dotyczących Unii Europejskiej forsowanych przez socjaldemokratów utrzymanych zostało w programie działań nowego gabinetu. Pilnować miał tego wicekanclerz i minister pracy i spraw socjalnych Franz Müntefering i bliski Schröderowi minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier. Nowa kanclerz nieposiadająca żadnego doświadczenia w polityce zagranicznej świadomie otoczyła się wysokiej klasy specjalistami oraz doradcami i szybko uczyła się.

W umowie koalicyjnej podpisanej 11 listopada 2005 r. pomiędzy CDU, CSU i SPD Unia Europejska miała być traktowana w sposób wyjątkowy ponieważ „jest gwarantem politycznej stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu Niemiec i Europy". Silnie zaakcentowano szczególną odpowiedzialność Niemiec za utrzymanie i rozwój

---

[103] G. Amato, *Nach der Sintflut*, „Internationale Politik" 2005, nr 7, s. 13–16; por. A. Severin, *The Future of the EU: A Reed for a New Vision*, „Internationale Politik und Gesellschaft" 2006, nr 1, s. 11–19.

[104] G. Müller-Brandeck-Boquet, *Rot-grüne Europapolitik 1998–2005:Eine Investition in die Zukunft der EU*, w: G. Müller-Brandeck-Boquet (red.), *Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel*, Wiesbaden 2010, s. 177, 243. Podobnie: H. Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschänkng und Selbstbehauptung*, Stuttgart-München 2001, s. 444; A. Murswieck, *Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders*, w: Ch. Egle, R. Zohlnhöfer (red.), *Ende des des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005*, Wiesbaden 2006, s. 480–508.

europejskiego procesu integracji oraz podkreślono wolę kontynuacji dotychczasowej polityki europejskiej RFN i jej aktywizację w wybranych obszarach. Za szczególnie ważne uznano:

- zabezpieczenie konkurencji, wzrostu i dynamiki gospodarczej w UE przy zachowaniu społecznej spójności;
- zaakcentowano szczególną odpowiedzialność Niemiec za projekt traktatu konstytucyjnego i zapowiedziano dołożenie starań by osiągnąć sukces podczas zbliżającej się prezydencji Niemiec w Radzie UE w pierwszej połowie 2007 r. Zachęcano do kontynuacji dalszego procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego w innych państwach członkowskich UE;
- intensyfikacja współpracy z Francją, również w ramach Trójkąta Weimarskiego;
- działania na rzecz odbiurokratyzowania administracji unijnej i usuwanie nadmiernej regulacji przepisów;
- wsparcie dla wdrażania odnowionej strategii lizbońskiej;
- zakończenie prac nad unijnym budżetem na lata 2007–2013 i przyjęcie założenia, że składka państw członkowskich nie powinna przekraczać 1% PKB;
- zabiegi o prawidłowe i sprawiedliwe funkcjonowanie polityki strukturalnej z uwzględnieniem regionów państw nowo przyjętych;
- dokończenie procesu akcesji Rumunii i Bułgarii; pozytywna ocena rozpoczęcia rokowań z Chorwacją przy utrzymaniu otwartych drzwi do UE dla państw Bałkanów Zachodnich. Dalsze zbliżanie Turcji do UE, ale jeżeli perspektywa przyjęcia nie będzie możliwa, to stworzenie dla Ankary uprzywilejowanych stosunków z UE (*privilegiertes Verhältnis zur EU*);
- dalsze rozwijanie zdolności UE w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i obrony przy utrzymaniu ścisłego sojuszu w ramach NATO;
- zwrócenie uwagi na wystarczające zabezpieczenie finansowe i rozwój obszarów wiejskich w ramach tzw. II filaru Wspólnej Polityki Rolnej i utrzymanie zasad w odniesieniu do I filaru ustalonych przez szefów państw i rządów w października 2002 r.[105]

W obszernym *exposé* szefowej nowego rządu wygłoszonym 30 listopada 2005 r. większość wątków skoncentrowana była na sprawach wewnętrznych i współpracy chadeków z socjaldemokratami. Natomiast w polityce zagranicznej Niemcy powinny uczynić wszystko, aby stać się silnym partnerem w Europie i świecie. W interesie Niemiec jest opieranie na sojuszach i kooperacji z partnerami, którzy mają wobec nich wielkie oczekiwania. Kanclerz miała się o tym przekonać podczas wizyt w Paryżu, Brukseli i Londynie. Strategia lizbońska nie spełnia oczekiwań, dlatego należy jej nadać nowych impulsów. W kwestiach unijnego budżetu Niemcy gotowe są na „rozsądny kompromis", ale kanclerz będzie bronić niemieckich interesów. Nie zgodzi się na pewno na nowe obciążenia finansowe, ponieważ wystarczająco dużo jest problemów we własnym kraju. W procesie poszerzenia Unii o Turcję nie będzie żadnego „automatyzmu" i gdy okaże się, że UE i Turcja nie są gotowe na członkostwo, to jedynym wyjściem pozostaje „uprzywilejowane partnerstwo". UE potrzebuje sprawnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

[105] *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 11.11.2005*, s. 126–130, s. 59, https://www.cdu.de/artikel/gemeinsam-fuer-deutschland-mit-mut-und-menschlichkeit-koalitionsvertrag-2005. Por. H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration" 2006, nr 1, s. 3–22.

W części najważniejszej, dotyczącej traktatu konstytucyjnego, Merkel postawiła diagnozę, że do jego porażki przyczynił się brak wzajemnego zaufania pomiędzy członkami UE. Ale wyraziła głęboką nadzieję, że chociaż obecnie traktat konstytucyjny może być odbierany jako „częściowo iluzoryczny", to może okazać się sukcesem. Zaakcentowała, że „Europa bez własnej tożsamości nie jest możliwa" i to znalazło się w umowie koalicyjnej[106].

Prawdziwy debiut Merkel w roli przywódcy Niemiec na europejskiej arenie nastąpił w początkach grudnia 2005 r., kiedy w Brukseli przymierzano się do przyjęcia nowej perspektywy budżetowej UE na lata 2007–2013. Przed wyjazdem do Brukseli kanclerz odwiedziła Warszawę by zapewnić premiera Kazimierza Marcinkiewicza i prezydenta elekta Lecha Kaczyńskiego, że w zbliżającej się dyskusji na temat unijnego budżetu Polska może być pewna, że Berlin nie zapomni o jej interesach[107].

Uwerturą do szczytu brukselskiego była deklaracja kończącej przewodnictwo w Unii Wielkiej Brytanii z 5 grudnia 2005 r. dotycząca kompromisu budżetowego. Zakładała ona redukcję finansów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, co groziło obcięciem m.in. pomocy unijnej dla Polski o około 6 mld euro w latach 2007–2013.

W stolicy Belgii, po wielogodzinnych debatach w sprawach perspektywy budżetowej na lata 2007–2013 wypracowany został kompromis. Do 1,045% PKB obniżone zostały roczne finansowe zobowiązania państwa członkowskich na rzecz budżetu Unii, co oznaczało kapitulację Komisji Europejskiej i jej wcześniejszej propozycji (1,21% PKB), a także fiasko propozycji luksemburskich (1,06% PKB). Ogólne wydatki w siedmiu latach zamknąć się miały sumą 862,3 mld euro. Delegacja polska mogła mówić o olbrzymim sukcesie, ponieważ aż 91 mld trafić miało do Polski, co sprawiało, że stawała się ona największym beneficjentem unijnej pomocy spośród nowo przyjętych krajów[108].

Nie ulegało wątpliwości, że końcowe porozumienie w dużym stopniu było efektem zabiegów i koncyliacyjnej postawy kanclerz Niemiec A. Merkel. Jej propozycja zwiększenia budżetu Unii o 13 mld euro przyniosła przełom w rokowaniach. Z obiecanych RFN 300 mln euro na rozwój wschodnich krajów związkowych A. Merkel wspaniałomyślnie zgodziła się przekazać Polsce 75 mln i dodatkowo 25 mln ze 100 mln euro funduszy, które miały być przeznaczone na rozwój regionów przygranicznych w Bawarii. Tym ostatecznie przekonała premiera Marcinkiewicza do zgody na porozumienie. Chociaż w czasie obrad to prezydent J. Chirac konsekwentnie domagał się większych funduszy dla Polski, za autorkę brukselskiego kompromisu i polskiego sukcesu

[106] *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag am 30. November 2005 in Berlin*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001_2007/2005/11/93-1_Merkel.html.

[107] K. Schuller, *Merkel in Warschau: Ein „neues Kapitel" für Polen und Deutschland*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 3.12.2005; *Polen-Reise: Merkel verteidigt Zentrum gegen Vertreibungen in Berlin*, ibidem; *Ein Klima „so gut wie nie"*, „Der Tagesspiegel", 3.12.2005; *Angela Merkel dla wielkiego sąsiada*, „Rzeczpospolita", 3.12.2005.

[108] *Rada Europejska w Brukseli 15 i 16 grudnia 2005 r. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.Europa.eu/pl/european-council/conclusions/; *EU-Mitglieder freuen sich über den Gipfel-Kompromiß*, „Die Welt", 19.12.2006; *EU-Gipfel: Merkel vermittelt zwischen Chirac und Blair*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 19.12.2006.

prasa zachodnia uznała szefową rządu niemieckiego. To wówczas w brukselskich kuluarach po raz pierwszy zaczęto używać pod jej adresem sformułowania *lady Europe*, bądź *Frau Europa*[109].

Trzecią prezydencją Niemiec w pierwszej połowie 2007 r. kierował rząd „wielkiej koalicji" CDU/CSU-SPD i w przeciwieństwie do poprzednich gabinetów, miał wiele czasu by odpowiednio przygotować główne założenia prezydencji, a struktury administracyjne państwa do rozbudowanego programu niemieckiego przewodnictwa. Treść programu niemieckiej prezydencji przed ostateczną wersją poddano międzyministerialnym konsultacjom i ocenom. Urząd Kanclerski miał wzgląd na wszystko, ale projekt był pilotowany przez sekretarzy stanu ds. europejskich w Urzędzie Spraw Zagranicznych (R. Silberberg) oraz w Ministerstwie Gospodarki i Technologii (prof. Jürgen Würmeling). Z góry było wiadome, że czołowe miejsce w agendzie prezydencji zajmie traktat konstytucyjny i obchody 50-lecia traktatów rzymskich, a na drugim planie znajdą się kwestie klimatyczne, energetyczne, sprawy socjalne, WPZiB oraz perspektywy dalszego poszerzenia Unii Europejskiej[110].

Jako że każda prezydencja stwarza możliwość zaprezentowania się kraju i promocji jego dokonań na zewnątrz, również i Niemcy zadbali, aby ich przewodnictwu towarzyszył bogaty program kulturalny. Pod auspicjami Instytutu Goethego w Brukseli przygotowano liczne imprezy towarzyszące, m.in. retrospektywę filmów Wernera Herzoga, wystawę o Berlinie, przedstawienie teatralne „Królowa śniegu", czy koncert niemieckiego elektro-popu[111].

W drugiej połowie 2005 i w pierwszej połowie 2006 roku kluczową sprawą dla Berlina była próba znalezienia wyjścia z impasu konstytucyjnego oraz określenie granic ekspansji Unii Europejskiej. Zgodnie z sugestiami Komisji Europejskiej, państwa unijne otrzymały czas na głębsze zastanowienie się nad przyszłością traktatu konstytucyjnego i przygotowanie konkretnych propozycji w tej kwestii. Francja i Niemcy uzgodniły, że zbliżająca się w pierwszej połowie 2007 r. prezydencja niemiecka w Unii i zarazem 50 rocznica uchwalenia traktatów rzymskich będzie dobrą okazją do zaprezentowania konstruktywnych rozwiązań. Niemcy już na wstępnym etapie wspólnie z Komisją Europejską postanowiły koordynować całą debatę nad przyszłością Unii Europejskiej. Podczas szczytu 25 państw w Brukseli w dniach 16–17 czerwca 2006 r. w dokumencie (tzw. wnioski końcowe), który oficjalnie został przyjęty na zakończenie szczytu, przewidywano, że niemieckie przewodnictwo w UE przygotuje sprawozdanie „oparte na szeroko zakrojonych konsultacjach z państwami członkowskimi. Sprawozdanie to powinno zawierać ocenę stanu dyskusji nad traktatem konstytucyjnym oraz analizę możliwego rozwoju wydarzeń"[112].

---

[109] *Ein Mädchen unter alten Gockeln*, „Welt am Sonntag", 21.12.2005; *Der Merkel-Gipfel*, „Süddeutsche Zeitung", 19.12.2005.

[110] *„Ausblick auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung". Rede von Reinhard Silberberg, Staatssekretär für Europa im Auswärtigen Amt am 4. Oktober 2006*, w: *Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft, dimap communications Beratungsgesellschaft für Politik und Kommunikation mbH*, Berlin 2007.

[111] *Kulturprogramm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 1. Januar bis 30. Juni 2007 – Rückblick auf Projekte des Goethe-Instituts Brüssel*, http://www.goethe.de/ins/be/bru/pro/rat/Rueckblick_Ratspraesident.pdf.

[112] *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 16–17 czerwca 2006 r. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/90116.pdf.

W przemówieniu wygłoszonym w siedzibie Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie 8 listopada 2006 r. Merkel przestrzegała, że punkt wyjścia niemieckiej prezydencji nie jest łatwy. Miała na myśli zbliżające się wybory prezydenckie i parlamentarne we Francji, zmniejszenie się zgody na dalszą integrację europejską i krytyczne postrzeganie UE w wielu państwach członkowskich. Była jednak pełna optymizmu i wysoko oceniała dotychczasowe postępy w procesie integracyjnym[113].

Przedłożony oficjalnie 30 listopada 2006 r. program niemieckiej prezydencji w Radzie ukierunkowany był przede wszystkim na urzeczywistnienie traktatu konstytucyjnego. Kanclerz A. Merkel nakreśliła pięć obszarów, które należało poddać głębszej analizie (Uświadomienie wartości europejskich; Spójność wewnętrzna; Wyostrzenie konturów europejskich na zewnątrz; Miejsce Europy w procesie globalizacji). Następne zadania obejmowały stabilizację zachodnich Bałkanów, wznowienie procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie, zaprowadzenie pokoju w Afganistanie, politykę wobec sąsiadów na Wschodzie, wolny handel, wspólny rynek atlantycki, współpracę z Rosją w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego, oraz politykę wobec krajów afrykańskich, głównie w aspekcie imigracji[114].

Obradująca w połowie grudnia w Brukseli Rada Europejska zdominowana była przez zagadnienia związane ze zbliżającą się prezydencją niemiecką w Unii, bezpieczeństwem energetycznym i kwestią rosyjskiego embargo na dostawy polskiego mięsa do tego kraju. Po raz pierwszy od półtora roku, czyli od odrzucenia Eurokonstytucji w referendum we Francji i Holandii, unijni przywódcy zgodnie potwierdzili, że „reforma traktatowa jest potrzebna". Kanclerz A. Merkel wzorem kanclerza Ottona Bismarcka z 1878 r. zaproponowała „uczciwe niemieckie pośrednictwo", obiecała znaczny postęp w debacie konstytucyjnej i zaapelowała do rządów państw członkowskich o wyznaczenie specjalnych pełnomocników ds. reformy traktatu konstytucyjnego. Odrzucono jednak inicjatywę hiszpańską i luksemburską, aby w połowie stycznia 2007 r. zwołać do Madrytu specjalną konferencję 18 państw unijnych, które już ratyfikowały Konstytucję dla Europy[115].

Zgodnie z przyjętą w Niemczech tradycją, 14 grudnia 2006 r. kanclerz A. Merkel zaprezentowała przed niemieckim Bundestagiem cele i punkty ciężkości niemieckiego przewodnictwa w Unii Europejskiej w pierwszym półroczu 2007 r. W dokumencie zatytułowanym „Europa powiedzie się wspólnie" (*Europa gelingt gemeinsam*) już w części pierwszej (*Eine handlungsfähige Gemeinschaft ─ die EU weiterentwickeln*) wyrażono przeświadczenie, że europejski traktat konstytucyjny „stanowi widoczny postęp w Europie zorientowanej na wartości i sprawy społeczne, prawa człowieka, wzmacnia współpracę w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw

[113] *Angela Merkel: „Die Stimme Europas stärken" Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) am 8. November 2006*, w: *Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft*, op. cit.

[114] S. Hobe, *Niemiecka Prezydencja a przyszłość europejskiego Traktatu Konstytucyjnego*, w: J. Barcz (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Warszawa 2007, s. 73–78.

[115] *Gipfeltreffen In Brüssel: Die EU bleibt offen für neue Mitglieder*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 16.12.2006; Ch. B. Schiltz, H. Crolly, *Auf dem Gipfel der Harmonie*, „Der Tagesspiegel", 16.12.2006.

wewnętrznych". Podkreślono, że dobrze rozdziela kompetencje wyłączne UE od kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi, wzmacnia rolę parlamentów narodowych w Unii i Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa i wreszcie „czyni Europę bardziej demokratyczną, sprawniejszą i skuteczniejszą w działaniu oraz bardziej przejrzystą"[116].

W znacznie zmodyfikowanej formie i w bardziej emocjonalnym tonie propozycje Niemiec pani kanclerz przedstawiła 17 stycznia 2007 r. na forum Parlamentu Europejskiego. Uznała, że stary kontynent potrzebuje traktatu konstytucyjnego ze względu na szybko zmieniający się świat i Europę, a na podstawie istniejących układów nie będzie można myśleć o dalszych poszerzeniach. W jej głębokim przekonaniu konstytucja ułatwi działania Unii, czemu sprzyjać będzie odchodzenie od procedury jednomyślności w głosowaniach, co także zaowocuje tym, że więcej do powiedzenia w UE miałyby większe państwa. Przechodząc do szczegółów w kwestii konstytucji, A. Merkel zasugerowała, aby podczas uroczystych obchodów 50-lecia traktatów rzymskich, w specjalnym dokumencie wspomnianej *Deklaracji berlińskiej*, określić na nowo wartości, którymi kieruje się Unia w swoich działaniach, cele polityczne, m.in. rozwinięcie wspólnej polityki zagranicznej, stworzenie polityki energetycznej i ewentualne wskazanie kalendarza dalszych poszerzeń. Dużą rolę przywiązywała do nowych urzędów zapisanych w konstytucji: prezydenta Rady Europejskiej i ministra spraw zagranicznych Unii[117].

Podczas przemówienia widoczne było, że szefowa rządu niemieckiego postawiła na szali autorytet swój i Niemiec, by w ciągu półrocznego przewodnictwa w Unii uzyskać znaczący postęp w pracach nad Eurokonstytucją i – co najważniejsze – bez rozpoczynania całej dyskusji od początku. Jednocześnie wskazując, że od Niemiec nie należy oczekiwać „żadnego cudu" starała się jednocześnie stworzyć solidne podstawy do dalszych działań, również w innych obszarach (np. walka z głodem i nędzą, ochrona klimatu) podczas kolejnej prezydencji portugalskiej i słoweńskiej. Taka strategia odniosła sukces, gdyż taką koncepcję poparły wszystkie główne partie reprezentowane w Parlamencie Europejskim[118].

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom Niemiec, przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Durão Barroso zgłosił propozycję, by w Deklaracji berlińskiej znalazło się sześć punktów, m.in. zapowiedź reform gospodarczych, gwarancje społecznej solidarności i bezpieczeństwa, zapowiedź nowych inicjatyw ekologicznych oraz zobowiązanie do kontynuacji reform instytucjonalnych. Barroso do negocjacji z Berlinem wysłał najbardziej zaufanego współpracownika Jao Vale de Almeidę. Po rozmowach, w styczniu 2007 r. niemiecka kanclerz wystosowała do stolic wszyst-

---

[116] *„Europa gelingt gemeinsam"*, Präsidentschaftsprogramm. 1. Januar–30. Juni 2007, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/EU-P/EU-P.html. Por. R. Schweppe, *Priorytety Prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red), *Prezydencja niemiecka*, op. cit., s. 19–28; G. Gloser, *Energiepolitik für Europa. Ein Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft*, „Integration" 2006, nr 4, s. 27–36.

[117] Th. Oppermann, *Die Europäische Verfassung. Ein Weg zu einer immer engeren Union?*, w: *Deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Ende der Verfassungskrise?*, „WeltTrends-Papiere 2", Potsdam 2007, s. 6–16.

[118] *Rede der Bundeskanzlerin vor dem Europäischen Parlament. 17.01.2007*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Pressemitteilung nr 20, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/EU-P/EU-P.html.

kich 26 państw poufny list, gdzie zasugerowała, że rozmowy na temat Eurokonstytucji powinny być zakończone do czerwcowego spotkania Rady Europejskiej w Brukseli. Wskazywała, aby w proces reanimacji traktatu zaangażowali się sami szefowie rządów, co podniosłoby rangę negocjacji i je przyspieszyło. Premierzy mieliby negocjować za pośrednictwem specjalnych przedstawicieli (tzw. szerpów), których zapraszano na indywidualne konsultacje do Berlina. Metodologia działań rządu niemieckiego zakładała prowadzenie dwustronnych poufnych konsultacji i na ich podstawie opracowanie szerszego stanowiska na spotkanie wielostronne. W wyniku spotkań lutowych i marcowych, prezydencja niemiecka opracowała nieformalny scenariusz, zawierający dwanaście najważniejszych propozycji zmian w traktacie konstytucyjnym wraz z opiniami państw członkowskich, które w tej sprawie zajęły określone stanowisko. W początkach kwietnia kwestionariusz został rozesłany do stolic państw unijnych z sugestią umieszczenia w nim nowych dodatkowych propozycji[119].

Najważniejszym momentem w dziejach trzeciej prezydencji zjednoczonych Niemiec było uroczyste podpisanie w Muzeum Niemieckiej Historii w Berlinie 25 marca 2007 r. dokumentu pod oficjalną nazwą: „Deklaracja przyjęta z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich". Nadanie temu wydarzeniu najwyższej rangi i fakt, że w wyniku zabiegów niemieckich ceremonia odbyła się w stolicy Republiki Federalnej było wyrazem hołdu dla niemieckich poświęceń złożonych na ołtarzu integracji europejskiej. Ze względów techniczno-organizacyjnych podpisy pod dokumentem złożyli tylko kanclerz A. Merkel, J. M Barroso i przewodniczący Parlamentu Europejskiej Hans-Gert Pőttering, ale uroczystość odbyła się w obecności szefów rządów i państw 27 krajów członkowskich Unii[120].

We Wstępie do syntetycznego trzyczęściowego dokumentu wskazano na pozytywny dorobek i bilans integracji europejskiej. W następnej kolejności uwypuklono wartości i przesłania, którymi kieruje się Unia, szczególnie uwydatniając, że „razem żyjemy i działamy w Unii Europejskiej w sposób, który nie ma precedensu. Wyraża się to poprzez demokratyczne współistnienie państw członkowskich i instytucji europejskich. Unia Europejska opiera się na równych prawach i solidarnym współdziałaniu. Dzięki temu możemy w sprawiedliwy sposób godzić interesy poszczególnych państw członkowskich. W Unii Europejskiej chronimy suwerenność jej członków i różnorodność ich tradycji". W dalszej części dokumentu obiecywano aktywne włączanie się Unii w rozwiązywanie problemów współczesnego świata (walka z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, nielegalną imigracją, obrona praw obywatelskich, zwalczanie rasizmu i ksenofobii, wspieranie procesów pokojowych w świecie). W ostatnim fragmencie przestrzegano, aby nie roztrwonić istniejącego dorobku („Historia przestrzega nas, aby strzec tego skarbu z myślą o przyszłych pokoleniach"). Złożono obietnicę, aby do czasu wyborów do Parlamentu Europejskiego w roku 2009 „odnowić wspólny fundament Unii Europejskiej. Wiemy bowiem, że Europa to nasza wspólna przyszłość[121].

---

[119] J. J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011, s. 69.

[120] R. Formuszewicz, *Deklaracja berlińska*, „Przegląd Zachodni" 2007, nr 2, s. 220–229; L. Kühnhardt, *50 Jahre Rőmische Verträge*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2007, nr 10, s. 3–10.

[121] *Deklaracja przyjęta z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich*, „Rzeczpospolita", 26.03.2007.

Misterny scenariusz nakreślony przez Niemców zakładał przyjęcie koncepcji nowego traktatu na czerwcowym szczycie Rady oraz dopracowanie go podczas obrad Konferencji Międzyrządowej za prezydencji portugalskiej i wejście w życie dokumentu na początku 2009 r. po prezydencji francuskiej. Ujawniono to podczas wspólnej konferencji prasowej Merkel, Barroso i przewodniczącego Parlamentu Europejskiego H.-G. Pötteringa zorganizowanej na zakończenie berlińskiej uroczystości. Niemiecka przywódczyni dała do zrozumienia, że traktuje deklarację jako punkt wyjścia do ostatecznego rozstrzygnięcia losów reformy ustrojowej Unii. Była to wyraźna po raz pierwszy tak stanowczo sformułowana opinia przyjęcia nowego „traktatu reformującego" w oparciu o substancję Konstytucji dla Europy i poprzez – jak się okazało rekordowo krótką – konferencję międzyrządową[122].

Dopiero w połowie maja doszło do wielostronnego spotkania „szerpów" z pełnomocnikami niemieckimi na poufnej konferencji w Urzędzie Kanclerskim w Berlinie. Spotkali się z nimi szef Urzędu Kanclerskiego U. Corsepius i sekretarz stanu w Urzędzie Spraw Zagranicznych R. Silberberg. Kolejne spotkanie odbyło się 6 czerwca, gdzie przedłożony został wstępny raport sumujący konsultacje dwustronne i wielostronne, zawierający propozycje wstępnego kompromisu w najbardziej kontrowersyjnych kwestiach[123].

Ostateczne decyzje w sprawie przyszłości „traktatu reformującego" zapadły na szczycie Rady Europejskiej 21–23 czerwca 2007 r., który zamykał prezydencję niemiecką. Udało się przełamać opór Polski, która nie godziła się na nową procedurę głosowania w Radzie UE tzw. podwójną większością i upierała się przy tzw. systemie nicejskim, dającym jej większe możliwości w procesie podejmowania decyzji. Według propozycji przyjętej przez Warszawę zaproponowano utrzymanie nicejskiego sposobu głosowania do 2014 r. z możliwością wprowadzenia okresu przejściowego do 2017 r.[124]

W pierwszych komentarzach po szczycie na czoło wybijały się słowa o kompromisie. Pomimo krytyki ze strony Zielonych i liberałów, którzy uznali brukselskie rozwiązania za krok wstecz w stosunku do traktatu konstytucyjnego, większość niemieckich mediów uznało szczyt za największy sukces dyplomatyczny kanclerz A. Merkel[125]. Po 36 godzinach niezwykle trudnych negocjacji unijni przywódcy uzgodnili mandat negocjacyjny, na podstawie którego Konferencja Międzyrządowa zredagować miała nowy dokument – „Traktat reformujący" zmieniający obowiązujące traktaty z myślą o zwiększeniu efektywności funkcjonowania rozszerzonej Unii i umocnieniu jej legitymacji demokratycznej, jak również spójności jej działań zewnętrznych[126]. Ważne

---

[122] *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Angela Merkel, EU-Kommissionpräsident José Manuel Barroso und EU-Parlamentspräsident Hans-Gert Pöttering am 25. März 2007 in Berlin*, http// bundesregierung.de.

[123] J. J. Węc, *Traktat lizboński*…, op. cit., s. 71.

[124] Szerzej: B. Koszel, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008, s. 63–70; M. Stolarczyk, *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Katowice 2010, s. 546–548.

[125] *Lobeshymnen für Angela Merkel. Zufriedene Kaczynskis*, „Die Welt", 24.06.2007; *EU-Gipfel: Wie Angela Merkel die Basta-Kanzlerin spielte*, „Der Spiegel", 23.06.2007; *Druck auf Polen: Merkels riskantes Pokerspiel*, „Frankfurter Algemeine Zeitung", 24.06.2007; *Daheim viel Lob für Merkel – Kritik von der Opposition*, „Frankfurter Rundschau", 24.06.2007.

[126] *Rada Europejska w Brukseli 21–22.06.2007. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

jednak było, że jej najistotniejsze postanowienia (ok. 75–80% zawartości) miałyby się znaleźć w nowym traktacie.

Nie ulega wątpliwości, że wbrew optymistycznym deklaracjom Niemcy mogli mieć powody do zadowolenia, ale co najwyżej umiarkowanego. Upadł projekt hołubionej i wspieranej usilnie przez Berlin Eurokonstytucji. Powrót do systemu nicejskiego w sposobie podejmowania decyzji oznaczał krok wstecz, w żaden sposób nie upraszczał procedury głosowania, co przecież było priorytetem. Sztandarowe hasła przyświecające deklaracji z Laeken z grudnia 2001 r. w sprawie przyszłości Europy – „transparentność w procesie podejmowania decyzji" i „Europa bliżej obywatela" wyblakły i straciły na ostrości. Po odrzuceniu traktatu konstytucyjnego przez Francję i Holandię, Niemcy starali się ratować z niego, co tylko było możliwe. Świadomi ograniczeń, nie wysuwali rewolucyjnych pomysłów i alternatywnych propozycji. Musieli zadowolić się osłabiającym ich siłę głosów w Radzie UE rozwiązaniem nicejskim i 96 miejscami w Parlamencie Europejskim (poprzednio 99).

Bilans prezydencji niemieckiej został zestawiony szczegółowo i mieścił się w 30-stronicowym dokumencie. Uznano go za „pozytywny" i dokonano jej analizy pod kątem najważniejszych obszarów aktywności niemieckiej: reformy traktatowej, zintegrowanej polityki klimatycznej i energetycznej, wzmocnienia konkurencyjności i jej społecznego wymiaru, sprawiedliwości i polityki wewnętrznej oraz unijnych stosunków zewnętrznych. W kwestiach szczegółowych rzucało się jednak w oczy, że założone cele Niemiec były rozproszone i niepotrzebnie skoncentrowane na dużej liczbie obszarów tematycznych, co oznaczało, że w przyszłości nie mogły być wszystkie zrealizowane w praktyce[127].

Biorąc pod uwagę skalę trudności, z jaką kanclerz Merkel miała do czynienia, prezydencję Niemiec w Radzie Unii Europejskiej należało uznać za jej osobisty sukces. Jej zasługą na posiedzeniach Rady Europejskiej – w porównaniu do kanclerza Schrödera – było uważne wsłuchiwanie się w głos mniejszych państw, wychodzenie w miarę możliwości naprzeciw ich postulatom i cierpliwe poszukiwania kompromisów. Z czasem wykształciła swój styl na posiedzeniach Rady Europejskiej. Dobrze przygotowana do obrad przez doradców, w pierwszej kolejności starała się najpierw zdiagnozować problem z różnych stron i milcząco przysłuchiwała się dyskusji. Kiedy zabierała głos, imponowała spokojem i opanowaniem. Nie gestykulowała i nie sięgała po wyszukane metafory. Z żelazną konsekwencją referowała swój punkt widzenia starając się jednak, aby zawsze wcześniej zapewnić sobie odpowiednie poparcie kilku unijnych przywódców, zwłaszcza prezydenta Francji. Szefowa niemieckiego rządu okazała się mistrzynią unikania otwartego sporu i stawiania spraw na ostrzu noża. Wolała rozmywać różnice i przeciągać proces podejmowania decyzji, co z dużym powodzeniem praktykowała też w polityce wewnętrznej. Jej ulubioną strategią było przedstawianie nawet najbardziej kontrowersyjnych posunięć tak, jak gdyby były one

[127] *„Europa gelingt gemeinsam" Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Die Bundesregierung*, Berlin 2007, http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/06/Anlagen/2007-06-27-bilanz-praesidentschaft.pdf?__blob=publicationFile. Por pozytywne oceny: D. Kietz, V. Perthes, (red.), *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007*, „SWP-Studie" 2007, nr 24; A. Maurer, *Erwartungsmanagemnet in der Europäischen Union. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft und kunftige Sollbruchstellen im EU-System*, „Gesellschaft-Wirtschaft-Politik" 2007, nr 4.

naturalną i logiczną konsekwencją wszystkich poprzednich. To ona po udanej prezydencji przyczyniła się do wzrostu znaczenia Niemiec w Unii Europejskiej i jej instytucjach. Nie było też dla niej żadnej konkurencji w Europie. J. Chirac po negatywnym referendum konstytucyjnym nękany coraz to poważniejszymi zarzutami o korupcję wycofał się z aktywnego życia politycznego, a jego następca N. Sarkozy dopiero zgłębiał tajniki prezydentury. Tony Blair, uwikłany na tle wojny w Iraku w wewnętrzne spory, w czerwcu 2007 r. został zastąpiony przez bezbarwnego Gordona Browna.

Czerwcowy kompromis umożliwił końcową redakcję tekstu nowego traktatu rewizyjnego. Ostatecznie najpierw 12 grudnia 2007 r. w Lizbonie uroczyście proklamowano Kartę Praw Podstawowych i opublikowano ją w Dzienniku Urzędowym UE. 13 grudnia 2007 r. w Klasztorze Hieronimitów szefowie rządów lub państw oraz ministrowie spraw zagranicznych uroczyście podpisali nowy traktat. Zawierał on postanowienia rewidujące traktat o Unii Europejskiej oraz traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Musiał być ratyfikowany przez Parlament Europejski i parlamenty państw członkowskich.

W nowym traktacie zrezygnowano z koncepcji konstytucyjnej polegającej na uchyleniu wszystkich obowiązujących traktatów i zastąpieniu ich „Konstytucją". Traktat reformujący miał zawierać dwie zasadnicze klauzule zmieniające odpowiednio Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. (TWE). TUE zachował swoją obecną nazwę, natomiast TWE nosił tytuł Traktat o funkcjonowaniu Unii. Miała ona posiadać jednolitą osobowość prawną. Wyraz „Wspólnota" został w całym tekście zastąpiony wyrazem „Unia"; w tekście znaleźć się miało stwierdzenie, że te dwa traktaty są traktatami stanowiącymi podstawę Unii oraz że Unia zastępuje Wspólnotę i jest jej następcą prawnym. Jak wspomniano, TUE i Traktat o funkcjonowaniu UE nie miały charakteru konstytucyjnego. I ten termin nie miał być stosowany w przyszłości. „Minister spraw zagranicznych Unii" pozostał Wysokim Przedstawicielem Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Traktat lizboński dokonuje istotnych zmian dotyczących dotychczasowej Rady do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Nastąpiło rozdzielenie jej na Radę do Spraw Zagranicznych i Radę do Spraw Ogólnych. Prowadzenie Rady do Spraw Zagranicznych wyłączono z kompetencji Prezydencji. Rada do Spraw Zagranicznych, której przewodniczy Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa, opracowuje działania zewnętrzne Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnia spójność działań Unii. Odchodziło się także od używania określeń „ustawa" i „ustawa ramowa", zostały natomiast zachowane obecnie stosowane określenia „rozporządzenia", „dyrektywy" i „decyzje". Zgodnie z niektórymi życzeniami, m.in. Polski, aby zatrzeć wrażenie, że Unia staje się „superpaństwem", w nowym traktacie zrezygnowano z artykułu mówiącego o symbolach UE, takich jak flaga, hymn lub dewiza. W odniesieniu do pierwszeństwa prawa UE konferencja międzyrządowa przyjęła deklarację przywołującą obowiązujące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.

Najważniejsze postanowienia dotyczyły sposobu podejmowania decyzji. Ostatecznie uzgodniono, że do 1 listopada 2014 r. będzie obowiązywać system nicejski. Po tej dacie wejdzie w życie wspomniana zasada „podwójnej większości". Przez pierwsze trzy lata do 31 marca 2017 r. jednakże każde państwo może zażądać, aby głosowanie odbyło się w systemie nicejskim. Dodatkowo w latach 2014–2017 kilka państw

zgodnie z tzw. kompromisem z Joaniny z 1994 r. mogło opóźnić wejście w życie decyzji. Jeśli grupie członków Rady nie wystarczy głosów do zablokowania określonej uchwały, będą mogły mimo to odwlekać podjęcie decyzji w tej sprawie. Warunkiem będzie odpowiednia wielkość tej grupy (do 2017 r.: kraje reprezentujące co najmniej 75% ludności lub 75% liczby państw niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej; od 2017 r.: 55% ludności lub 55% liczby państw niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej). Inne ważne postanowienia dotyczyły zwiększenia obszarów (m.in. sprawy sądowe i policyjne), w których decyzje zapadać będą większością głosów. Następowało coraz większe odchodzenie od zasady jednomyślności, ponieważ kryterium kwalifikowanej większości poszerzono o kolejne 44 dziedziny funkcjonowania UE[128].

Traktat lizboński wprowadzając zmiany do TUE i TFUE ustanawiał nowe reguły prezydencji w Radzie UE. Było to pochodną dążenia do ustanowienia prezydencji grupowej, działającej w systemie rotacji urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej i Urzędu Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Traktat o UE i dołączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r. deklaracja (nr 9) stanowiły, iż prezydencję w poszczególnych konfiguracjach Rady UE, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych sprawują na zasadzie równej rotacji przedstawiciele trzech państw członkowskich przez okres 18 miesięcy, przy czym każdy z nich przez 6 miesięcy przewodniczy wszystkim formacjom Rady UE. Ustanowienie tzw. trio usprawnić miało funkcjonowanie Rady głównie w obszarze działań legislacyjnych, które z uwagi na swoją skomplikowaną materię regularnie wykraczały poza obręb funkcjonowania jednej prezydencji. Poza tym rotacyjne prezydencje, trwające pół roku, uznawane były za jedno z głównych źródeł braku ciągłości i stabilności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, co osłabiało pozycję UE na arenie międzynarodowej[129].

Traktat zapowiedział ustanowienie urzędu przewodniczącego (prezydenta) Rady Europejskiej, wybieranego przez szefów państw i rządów krajów członkowskich. Miał przewodniczyć (na okres 2,5 roku z jedną możliwością reelekcji) obradom Rady Europejskiej, zapewniać przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych, wspomagać osiąganie spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej oraz przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej. Zgodnie z zapisem traktatowym przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa[130].

Od 2014 r. zmianie miał ulec skład Komisji Europejskiej. Postanowiono porzucić formułę „jeden kraj – jeden komisarz" na rzecz redukcji liczby komisarzy reprezentu-

---

[128] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony*. *Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012, s. 111.

[129] J. J. Węc, *Nowe zasady sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni" 2011, nr 3, s. 4–20.

[130] Art. 15, *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 83 z 10 marca 2010, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PL:PDF.

jących 2/3 liczby państw członkowskich UE, ale w rzeczywistości do tego nie doszło. Zgodnie z postulatem Holandii wzmocniona została rola parlamentów narodowych, które mogły domagać się od Komisji Europejskiej ponownej analizy każdego nowego aktu prawnego, czuwać nad poszanowaniem zasady pomocniczości, uczestniczyć we wdrażaniu „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości" (włączać się w polityczną kontrolę nad Europolem, oceniać działalność Eurojustu). Musiały być także konsultowane w sprawie przyjmowania nowych członków do UE[131].

Również na życzenie Holandii przyjęto formułę, że państwa kandydujące do członkostwa w Unii muszą bezwzględnie przestrzegać kryteriów przyjęcia ustalonych w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. W końcu traktat miałby stwierdzić prawnie wiążący charakter unijnej Karty Praw Podstawowych (przy sprzeciwie Wielkiej Brytanii w sprawach socjalnych i zastrzeżeniach Polski co do niektórych jej fragmentów dotyczących własnego kształtowania polityki rodzinnej i obyczajowej)[132].

W obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa traktat lizboński reformuje w ograniczonym zakresie zestaw instrumentów, za pomocą których realizowana jest WPZiB. Nastąpiło pewne uproszczenie i uporządkowanie istniejących dotąd środków prawnych. Zamiast określania zasad i ogólnych wytycznych, Rada określać będzie strategiczne interesy Unii, ustalać cele oraz określać ogólne wytyczne, a także przyjmować niezbędne decyzje. Zaniechano stosowanie istniejących określeń, jakimi były „wspólne strategie", zamiast „wspólnych działań" i „wspólnych stanowisk" przyjęto odpowiednio „działania" i „stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię"[133]. Ważnym wzmocnieniem unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa była możliwość zwoływania przez Przewodniczącego Rady Europejskiej – jeżeli wymagałaby tego sytuacja międzynarodowa – nadzwyczajnego posiedzenia tej instytucji w celu określenia strategii działania UE w obliczu zaistniałego zagrożenia[134].

Podstawowym mankamentem częściowo na nowo zdefiniowanej WPZiB było zachowanie starej struktury II filaru Unii Europejskiej, który ma bez wątpienia charakter współpracy międzyrządowej, odróżniający go chociażby od ponadnarodowego charakteru I filaru. Nadal w obszarze polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obronności UE obowiązywać miał wymóg jednomyślności, a nie większości kwalifikowanej, co z miejsca rodziło pytanie o sprawność i skuteczność tej polityki.

Spore wątpliwości budził fakt połączenia istniejących dotąd niezależnie funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz Komisarza ds. Zewnętrznych Unii. Istniała obawa, że nastąpi swoiste rozdarcie; z jednej strony Wysoki Przedstawiciel jako komisarz reprezentować będzie musiał nadrzędny interes wspólnotowy, z drugiej jako egzekutywa WPZiB uwzględniać interesy ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, działających w ramach klasycznej formuły współpracy międzyrządowej. Wiadomo było, że Wysoki Przedstawiciel będzie mógł działać tylko na podstawie decyzji podjętych przez wszystkie państwa członkowskie. Wiele jednak zależało od osobowości i siły przebicia tego urzędnika, gdyż od jego sprawności w działaniu za-

[131] Ibidem, art. 12.

[132] Szerzej zob. J. Sozański, *Prawa Człowieka w Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, Warszawa–Poznań 2010; A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009.

[133] Art. 25, *Wersja sonsolidowana*..., op. cit.

[134] Art. 13, ibidem.

leżała efektywność polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE, a tym samym pośrednio ranga UE w świecie[135].

Nowy Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa kieruje jedną z największych służb dyplomatycznych na świecie – Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Współpracuje ona ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. Mając na uwadze zgłaszane przez niektóre państwa członkowskie wątpliwości dotyczące ewentualnego ograniczenia prerogatyw dyplomacji krajowych na rzecz Służby, w deklaracji towarzyszącej traktatowi lizbońskiemu zapewniono, iż żadne z postanowień traktatu, w tym utworzenie ESDZ, nie będzie miało wpływu na obowiązującą podstawę prawną, odpowiedzialność ani uprawnienia każdego państwa członkowskiego w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych, w tym na członkostwo państwa członkowskiego w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony traktat również poświęcał sporo miejsca. Podkreślano, że ta polityka stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a jej celem będzie zapewnienie Unii zdolności operacyjnej opartej na środkach cywilnych i wojskowych. UE może korzystać z nich w przeprowadzanych poza jej terytorium misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, w oparciu o zdolności zapewniane przez państwa członkowskie. Sprecyzowane zostały zobowiązania państw, które zgodziły się uczestniczyć w realizacji WPBiO. Nałożono na nie obowiązek oddania do dyspozycji Unii swoich zdolności cywilnych i wojskowych, które umożliwią osiągnięcie celów określonych przez Radę. Dodatkowo, umożliwiono przekazanie do dyspozycji WPBO sił wielonarodowych powołanych wspólnie przez państwa członkowskie[136].

Następne posiedzenia Rady Europejskiej (14.12.2007; 13–14.03.2008; 19–20.06.2008) w dużym stopniu poświęcone były zagadnieniom związanym z funkcjonowaniem przestrzeni „wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości", Jednolitym Rynkiem Wewnętrznym, odnowioną strategią lizbońską zmianami klimatycznymi i energią, integracją z UE Bałkanów Zachodnich, Partnerstwem Wschodnim oraz Unią dla Śródziemnomorza[137].

Dopiero wojna gruzińsko-rosyjska w sierpniu 2008 r., która miała miejsce w okresie prezydentury francuskiej w UE stanowiła wyzwanie dla państw członkowskich UE i polizbońskiej unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Kanclerz Merkel zaapelowała o wstrzemięźliwość i poparła decyzję, aby prezydentowi Nicolasowi Sarkozy'emu powierzyć w imieniu UE mandat z trudną misją przywrócenia pokoju. W czasie kryzysu strona niemiecka postawiła zdecydowanie na dialog z Rosją i wspieranie mediacyjnych zabiegów występującego w imieniu Unii Europejskiej prezydenta Francji przy

---

[135] K. Miszczak, *Reforma Wspolnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, w: J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 244–248; R. Kownacki, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w Traktacie Lizbońskim – realne wzmocnienie czy nieistotny lifting?*, http://www.sdpl.fc.pl/WPZiB_Traktat_Lizbonski.pdf.

[136] Art. 42, ibidem.

[137] Zob. http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

jednoczesnym podkreślaniu, że Berlin sprzeciwia się kwestionowaniu granic Gruzji i podważaniu legalności władz urzędujących w Tbilisi. Od początku Berlin domagał się od obu stron przyjęcia 6-punktowego planu pokojowego Sarkozy'ego, wstrzymania ognia i powrotu na zajmowane wcześniej pozycje. 15 sierpnia w Soczi nad Morzem Czarnym kanclerz A. Merkel próbowała przekonać rosyjskiego prezydenta Dmitrija Miedwiediewa, by zaczął realizować wynegocjowane przez Sarkozy'ego zawieszenie broni, ale nie dało to żadnego rezultatu. W dwa dni później poirytowana kanclerz − choć nie lubiła prezydenta Gruzji Michaila Saakaszwiliego − poparła w Tbilisi aspiracje Gruzji do członkostwa w NATO. Ale skończyło się na gestach. Kiedy Polska i Francja zaproponowały zastosowanie sankcji wobec Rosji zostało to przez Niemcy natychmiast odrzucone jako niepożądana próba izolacji Rosji na arenie międzynarodowej[138].

Tak więc wskutek oporu Niemiec propozycja sankcji wobec Rosji nie została przyjęta na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej 1 września 2008 r. Rada Europejska jedynie wyraziła głębokie zaniepokojenie konfliktem, który wybuchł w Gruzji i będącymi jego wynikiem aktami przemocy i „nieproporcjonalną reakcją Rosji". Potępiono jednostronną decyzję Moskwy w sprawie uznania niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, nie uznano tej decyzji i wezwano inne państwa by odmówiły uznania proklamowanej niepodległości[139]. Podjęto decyzje o wysłanie do Gruzji specjalnej 300-osobowej misji obserwacyjnej, która miała nadzorować wprowadzenie w życie 6-punktowego planu Sarkozy'ego. W jej skład weszło 44 policjantów i ekspertów niemieckich, a całością kierował wytrawny niemiecki dyplomata Hansjörg Haber[140].

Stanowisko niemieckiego rządu federalnego wobec tego konfliktu należało więc uznać za powściągliwe i zostało ono przyjęte jako ogólnie obowiązujące w Unii Europejskiej. Mimo wcześniejszych deklaracji z 2004 r. w sprawie woli przyjęcia w przyszłości Gruzji do Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego, wśród niemieckich polityków przeważyły obawy dotyczące możliwych skutków takiej decyzji. Związane one były także z lękiem przed dalszą destabilizacją sytuacji na Kaukazie oraz możliwością wciągnięcia w przyszłości Niemiec w konflikt z Moskwą. Widoczna niechęć niemieckich polityków wobec możliwości przystąpienia w niedalekiej przyszłości Gruzji i Ukrainy do NATO uwidoczniła się podczas szczytu tej organizacji w kwietniu 2008 r. w Bukareszcie, a więc cztery miesiące przed wybuchem wojny gruzińsko-rosyjskiej. Sama kanclerz zachowywała ambiwalentną postawę. W czasie wspomnianego spotkania z prezydentem D. Miedwiediewem w Soczi żądała od Moskwy poszanowania integralności terytorialnej Gruzji, jednakże od września niemiecka dyplomacja zabiegała o uspokojenie w relacjach z Rosją oraz wznowienie zamrożonego na jakiś czas strategicznego partnerstwa, co dokonało się na spotkaniu Unii i Rosji 14 listopada 2008 roku. Swoją drogą, wojna Rosji z Gruzją w 2008 r. jednakże pokazała, że na

---

[138] *Steinmeier: EU darf Russland nicht isolieren*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 1.09.2008; B. T. Wieliński, *Angela Merkel wpada w furię*, „Gazeta Wyborcza", 5.09.2008.

[139] *Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 1 września 2008 r. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

[140] *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Auswärtiges Amt. Bundesministerium der Verteidigung, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/ESVP.pdf, *Do Gruzji przyjechali unijni obserwatorzy*, „Gazeta Wyborcza", 30.09.2008.

Rosjanach nie można polegać, gdyż w istotnych dla nich kwestiach po prostu ignorują niemieckie sugestie i zastrzeżenia[141].

Po doświadczeniach związanych z kryzysem na Kaukazie, na posiedzeniu Rady Europejskiej 11–12 grudnia 2008 r. w Brukseli postanowiono nadać nowego impulsu europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony. Postanowiono uzgodnić nowe cele dla EPBiO, „aby wzmocnić i zoptymalizować europejskie zdolności w najbliższych latach" i podkreślono „gotowość UE do działania na rzecz międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz faktycznego zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom"[142].

Do czasu kolejnych wyborów parlamentarnych w Niemczech, Merkel uczestniczyła jeszcze w dwóch posiedzeniach Rady Europejskiej: 19 i 20 marca 2009 r. oraz 18 i 19 czerwca 2009 r. Zdecydowana większość czasu podczas obrad poświęcona była rozwijającemu się kryzysowi gospodarczemu w świecie i pogarszającej się sytuacji finansowej w strefie euro[143].

Z perspektywy Rady Europejskiej pierwszą kadencję rządów (2005–2009) Merkel można określić jako szybkę naukę procedur unijnych, wzmacnianie pozycji Niemiec w tej instytucji i budowę przyjaznego dla Berlina otoczenia w gronie przywódców unijnych. Jej biograf Stefan Kornelius napisał, że nie realizowała żadnego ambitnego planu rozwoju polityki zagranicznej, „skupiała się na odnawianiu kontaktów oraz na wytyczaniu jasnej ścieżki swoich działań"…. „Pierwszą kadencję Angeli Merkel można było uznać za spokojny okres bez żadnych wstrząsających wydarzeń" i dopiero ostatnie miesiące stały pod znakiem napięć z powodu informacji płynących zza oceanu[144].

27 września 2009 r. w wyborach wygrała chadecja, choć z gorszym niż przedtem wynikiem (33,8%), podczas gdy SPD uzyskała tylko 23% poparcia. Przy nadzwyczaj dobrym rezultacie FDP (14,6%), perspektywa „czarno-żółtej" koalicji była przesądzoną sprawą, gdyż oznaczało to powrót do wypróbowanej wielokrotnie współpracy w latach 1982–1998. O zadowoleniu mogła też mówić Die Linke, na którą głosowało 11,9% wyborców. Swój elektorat raczej utrzymała Partia Zielonych, uzyskując 10,7%[145].

Po wrześniowych wyborach do Bundestagu i parlamentów krajowych, nastąpiło pewne przetasowanie wśród elit politycznych, zarówno w hierarchiach partyjnych szczebla federalnego, jak i krajowego. Kanclerz A. Merkel, znalazła się w komfortowej sytuacji, mając za partnera koalicyjnego FDP, który w porównaniu z SPD, miał znacznie słabszą pozycję w rządzie i mniej teczek ministerialnych. Choć krępowana

---

[141] B. Koszel, *Partnerstwo dla Modernizacji – niemiecki sukces czy porażka?*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2011, nr 54, https://iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/nr-54-partnerstwo-dla-modernizacji, s. 8.

[142] *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 11 i 12 grudnia 2008 r. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

[143] Szerzej zob. rozdz. IV.

[144] S. Kornelius, *Pani kanclerz Angela Merkel*, Poznań 2013, s. 102–103. Por. F. Wendler, *Pragmatismus, Führung und langsam erodierender Konsens: Eine Bilanz der Europapolitik der Großen Koalition*, w: Ch. Egle, R. Zohlnhöfer (red.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009*, Wiesbaden 2010, s. 530–549.

[145] *Bundestagwahlen 2009. Endergebnisse*, http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/.

właśnie przyjętymi przez Bundestag ustawami kompetencyjnymi, miała spore możliwości manewru w polityce europejskiej i szerzej zagranicznej, tym bardziej, że jak wspomniano nowy minister spraw zagranicznych G. Westerwelle, był nowicjuszem na arenie dyplomatycznej i dopiero szlifował swój kiepski angielski[146].

28 października 2009 r. podpisana została w porównaniu do poprzedniej dość zwięzła umowa koalicyjna pomiędzy CDU, CSU i FDP. Już na samym początku złożono deklarację, że rząd dołoży wszelkich starań by wyprowadzić kraj z najcięższego od powstania RFN kryzysu finansowego i gospodarczego, ale Niemcy niejednokrotnie dali dowód, że potrafią sobie poradzić w najcięższej sytuacji. W sprawach europejskich powtórzono rytualne stwierdzenie, że Niemcom zależy na prężnej UE mówiącej jednym głosem i zdecydowanej w działaniach na rzecz pokoju, stabilności i dobrobytu. Tylko poprzez zjednoczoną Europę Niemcy mogą skutecznie reprezentować swoje wartości i interesy. Wyrażając przekonanie, że traktat lizboński uczynił UE bardziej demokratyczną i zdolną do działania, zapowiedziano nowe inicjatywy i projekty w obszarze polityki energetycznej, kontroli bankowej, polityki bezpieczeństwa i obrony.

Przechodząc do konkretów złożono obietnicę zaangażowania się na kilku kluczowych płaszczyznach:

– UE demokratyczna i bliższa obywatelowi (redukcja unijnej biurokracji o 25% do 2012 r., ścisłe przestrzeganie zasady subsydiarności i proporcjonalności w procesie decyzyjnym, przyjęcie zasady, że akty prawne nieuchwalone przez jedną kadencję KE ulegają likwidacji, odrzucenie transgranicznego systemu socjalnego w UE w celu ochrony niemieckich standardów, przestrzeganie przyjętych przez Bundestag ustaw kompetencyjnych);
– konkurencja i rynek wewnętrzny (wspieranie niezakłóconej konkurencji, gdyż to leży w interesie niemieckim, państwa eksportującego 2/3 swojej produkcji do krajów UE, zwalczanie wszelkich form protekcjonizmu, ochrona niezależności EBC, stworzenie unijnej kontroli bankowej);
– finanse UE (wysiłki na rzecz zrównoważenia finansów publicznych w państwach członkowskich, koncentracja zasobów UE na strategicznych obszarach polityki europejskiej, brak zgody na zwiększenie składek członkowskich powyżej 1% PKB, wsparcie dla strategii lizbońskiej, poprawienie efektywności działania funduszy strukturalnych, zwiększenie nakładów unijnych na WPZiB, lepsza kontrola PE nad budżetem europejskim i skuteczniejsza w odniesieniu do wydatków na unijne agencje);
– poszerzenia i polityka sąsiedztwa (rozważna polityka dalszych poszerzeń w oparciu o kopenhaskie kryteria przyjmowania do UE, Niemcy zainteresowane w pogłębieniu stosunków z Turcją, ale proces rokowań z tym państwem rozpoczęty w 2005 r. jest nadal otwarty i nie będzie tu żadnego automatyzmu w przyjmowaniu tego państwa do UE. W razie niepowodzenia utrzymanie uprzywilejowanych relacji z Ankarą. Wsparcie dla unijnej polityki sąsiedztwa, rozbudowa współpracy z państwami Partnerstwa Wschodniego UE);
– skuteczna polityka zagraniczna UE (aprobata dla powołania urzędu Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa UE oraz ESDZ,

[146] H. Monath, *Weltkonflikte in der Schnellübersicht*, „Der Tagesspiegel", 29.10.2009; *Guido Westerwelle als Außenminister „My first day"*, „Der Spiegel", 29.10.2009.

sprawne reagowanie na występujące zagrożenia i zapobieganie im własnymi siłami, zaangażowanie się Niemiec w WPBiO i długofalowo – powołanie do życia armii europejskiej pod kontrolą PE)[147].

Kiedy kanclerz Merkel przygotowywała się do wygłoszenia *exposé* w Bundestagu, UE znajdowała się w fazie zaostrzającego się kryzysu finansowego, który w szczególny sposób dotknął Grecję. W tej sytuacji 10 listopada z mównicy Bundestagu padły słowa, że należy dokonać analizy obecnej sytuacji bez upiększania rzeczywistości i jeśli popełni się błędy to mogą się okazać one nie do naprawienia. Jeżeli wszystko potoczy się po myśli Niemiec, to staną się one jeszcze silniejsze. Wśród pięciu priorytetów nowego rządu, cztery dotyczyły spraw wewnętrznych, ale pierwszy, najważniejszy, mówił krótko, że należy przezwyciężyć następstwa obecnego międzynarodowego kryzysu finansowego i gospodarczego (*Wir müssen die Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise überwinden*)[148].

Ze względu na zbliżający się termin wejścia traktatu z Lizbony w życie (1 grudnia 2009) pilne stało się powołanie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej i szefa unijnej dyplomacji. Od wiosny na unijnej giełdzie przewijało się wiele nazwisk. W okresie prezydencji czeskiej w pierwszej połowie 2009 r. najgłośniej mówiło się o kandydaturze Tony'ego Blaira. Były premier Wielkiej Brytanii wzbudzał jednak sporo kontrowersji. Nowy przewodniczący miał pochodzić z eurosceptycznego kraju, który nie jest w strefie Schengen, nie przyjął wspólnej waluty, poparł wojnę w Iraku i jednoznacznie wypowiadał się w sprawach Eurokonstytucji. Pomimo formalnego wsparcia ze strony G. Browna, niechętnie o tej kandydaturze wypowiadali się socjaliści z PE. Kiedy N. Sarkozy oficjalnie wycofał swoje poparcie dla tej kandydatury, sprawa została przesądzona[149].

Podczas następnej prezydencji szwedzkiej premier Frederik Reinfeldt przeprowadził serię wyczerpujących konsultacji ze wszystkimi państwami i liderami ugrupowań politycznych w PE, ale w pierwszym etapie zakończyły się one fiaskiem. Kluczem do wyboru przewodniczącego Rady UE było dążenie do zachowania politycznej równowagi w strukturach UE i niechęć, aby ten pochodził z „dużego" państwa unijnego. Już wcześniej zapanowała zgoda, aby szefem dyplomacji unijnej została osoba z lewej strony politycznej, co automatycznie wskazywałoby na kandydata na przewodniczącego RE z obozu Europejskiej Partii Ludowej. W tym kontekście zaczęto wymieniać nazwiska polityków z krajów Beneluksu: Jeana-Claude Junckera, Jana Petera Balkenende, Hermana van Rompuya i byłego kanclerza Austrii Wolfganga Schüssela[150].

Do tej pory trudno było wysondować opinię kanclerz Merkel, gdyż ta do jesieni zachowywała powściągliwość. Dopiero przed nieformalnym szczytem UE w Brukseli 19 listopada 2009 r. kanclerz nie podając nazwisk potwierdziła, że Niemcy posiadają

---

[147] *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2009.pdf.

[148] *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag am 10. November 2009 in Berlin*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2009/11/112-1-bk-bt.html.

[149] J. Kirkup, *Tony Blair's bid to become European Union president appears doomed*, „The Telegraph", 30.10.2009.

[150] R. Kowalik, *Prezydent Europy: Blair, Schuessel, Van Rompuy?*, „Gazeta Wyborcza", 5.11.2009.

swoje kandydatury na oba stanowiska, ale pragną, aby zaakceptowane zostały one w drodze szerokiego unijnego konsensu[151].

Szybko się okazało, że blisko współpracując z Sarkozym, Merkel już wcześniej uzgodniła wspólne stanowisko i na wspomnianym szczycie Rady Europejskiej 19 listopada w Brukseli doszło do porozumienia. Nowym przewodniczącym Rady Europejskiej został Herman van Rompuy, 62-letni premier Belgii, z wykształcenia ekonomista i filozof, oprócz rodzimego języka flamandzkiego mówiący również biegle po francusku, niemiecku i angielsku. Te językowe zdolności z pewnością mogły się przydać w poszukiwaniu kompromisów pomiędzy 27 krajami UE na szczytach UE. Jego znany pragmatyzm i przede wszystkim zdolności mediacyjne, sprawdzone w skonfliktowanej wewnętrznie Belgii, dawały mu wszelkie szanse, by sprawnie koordynować prace UE. 53-letnia laburzystka baronessa Catherine Ashton wybrana na szefową dyplomacji UE, była politykiem słabo znanym brytyjskiej opinii publicznej, a nawet w szeregach swojej Partii Pracy. Nigdy nie była deputowaną, przypisywano jednak jej ważną rolę w przyjęciu traktatu reformującego w Izbie Lordów. Od października 2008 r. była ona też unijnym komisarzem ds. handlu[152].

Po zakończeniu szczytu na konferencji prasowej Merkel wytłumaczyła swoją decyzję. W jej opinii wybór padł na człowieka zdolnego do rozładowywania napięć i poszukiwania kompromisów, wysoko cenionego w państwach Beneluksu, a taką osobą jest van Rompuy. Uzasadniając wybór Ashton stwierdziła, że przyglądała się jej efektywnej pracy na stanowisku komisarza ds. handlu (zawarcie trudnego układu handlowego z Koreą Płd. i państwami afrykańskimi) i wysoko oceniła jej zaangażowanie na rzecz przyjęcia w Izbie Lordów traktatu reformującego[153].

Do końca drugiej kadencji rządów A. Merkel i wyborów jesienią 2013 r. na posiedzeniach Rady Europejskiej dominowały kwestie związane z kryzysem finansowym strefy euro i działaniami naprawczymi, klimatem i bezpieczeństwem energetycznym, następstwami rewolucji arabskiej w Afryce Północnej i wzmocnienia WPBiO. W czasie drugich rządów, kanclerz Merkel uczestniczyła w 20 posiedzeniach zwyczajnych i nadzwyczajnych Rady Europejskiej.

W obszarze szczególnego zainteresowania Merkel, jako byłej minister ochrony środowiska, znalazły się problemy walki z ociepleniem klimatu i bezpieczeństwem energetycznym Unii Europejskiej. Miała ona świadomość, że Unia Europejska jest jednym z największych konsumentów energii na świecie, co wiąże się z dużym zanieczyszczeniem naturalnego otoczenia człowieka. Jej zasoby są ograniczone, tak więc musi polegać na innych państwach, aby zapewnić rytmiczne dostawy surowców ener-

---

[151] V. Finthammer, D. Simon, *Wer sucht, der findet? Das Ringen der EU um ihr künftiges Spitzenpersonal*, https://www.deutschlandfunk.de/wer-sucht-der findet.724.de.html? dram:article_id= 99653.

[152] *Ratspräsident und Chefaußenpolitikerin: EU-Regierungen küren Van Rompuy und Ashton*, „Der Spiegel", 19.11.2009; *Van Rompuy und Ashton bilden neue EU-Spitze*, 19.11.2009, https://www.deutschlandradio.de/van-rompuy-und-ashton-bilden-neue-eu-spitze.331.de.html?dram:article_id=203046; *Catherine Ashton szefem dyplomacji UE, Herman Van Rompuy szefem Rady UE*, „Newsweek", 19.11.2009.

[153] *Pressestatement der Bundeskanzlerin nach dem EU-Sonderrat Informelles Treffen der EU-Staats- und Regierungschefs in Brüssel*, Die Bundesregierung, https://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2009/11/2009-11-19-pressestatement-bk-eu-sonderrat.html.

getycznych. Wskutek podjętych różnych działań (m.in. zmniejszenie energochłonności przemysłu, lepsze systemy ociepleń budynków mieszkalnych, ograniczenie strat w sieciach przesyłowych), konsumpcja energii brutto w Unii Europejskiej w latach 2006–2012 zmalała o 8,1%[154].

Jednym z ważnych celów Unii Europejskiej stała się walka ze zmianami klimatu. Europejska polityka energetyczna dąży do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i utrzymania przystępnych cen dla konsumentów, przy jednoczesnej realizacji celów redukcji emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odnawialnych źródeł energii. Ze względu na przejściowe zakłócenia w dostawach gazu rosyjskiego przez Ukrainę w latach 2006 i 2009, w Unii Europejskiej zaistniała pilna konieczność rozwoju nowoczesnej struktury energetycznej, zwiększenie współpracy i uruchomienie wspólnej europejskiej polityki energetycznej.

Podczas niemieckiej prezydencji, na szczycie UE w marcu 2007 r. Merkel udało się przeforsować ambitny plan redukcji do 2020 r. gazów cieplarnianych o 20%, (za podstawę przyjęto rok 1990), zwiększenie udziału energii odnawialnej o 20% w całym zapotrzebowaniu UE i zmniejszenie zużycia i poprawę efektywności wykorzystania energii o 20%[155]. Podczas swojego pierwszego wystąpienia w roli szefa państwa na szczycie G-8 w czerwcu w 2007 r. w Heiligendamm prezydent N. Sarkozy życzliwie odniósł się do tych planów i poparł A. Merkel, aby wspólnie w tej sprawie wywierać naciski na Rosję i Stany Zjednoczone. Kontrowersje pojawiły się, gdy dyskutowano o szczegółach. Francja dążyła do budowy nowych elektrowni atomowych i zwiększenia udziału energii jądrowej w ogólnym bilansie UE, aby uniezależnić się od dostaw surowców rosyjskich i bliskowschodnich. W RFN społeczeństwo w coraz większym stopniu identyfikowało się z twardo stawianymi przez „zieloną" opozycję żądaniami zamknięcia wszystkich niemieckich siłowni jądrowych do 2023 r.[156]

Uzgodnione na początku 2008 r. przez ministrów środowiska obu krajów zmniejszenie emisji dwutlenku węgla w samochodach osobowych spotkało się z protestami niemieckich koncernów samochodowych produkujących auta o znacznie większej pojemności w porównaniu z francuskimi. Kompromis osiągnięto dopiero na unijnym szczycie w grudniu 2008 r. Przyjęto propozycję Komisji Europejskiej ograniczenia emisji dwutlenku węgla (120 g. CO_2/km), jednakże w odniesieniu do nowych samochodów i w dłuższym okresie czasu[157].

W Niemczech w 2000 r. pierwszy w historii rząd federalny koalicji SPD i Zielonych przyjął program rozbudowy odnawialnych źródeł energii, a w 2002 r. podjął nawet wstępną decyzję o wyłączeniu elektrowni jądrowych do 2021 roku. Ze względu na

---

[154] M. Księżniakiewicz, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej a polityka energetyczna Francji i Niemiec*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8, s. 409.

[155] *Rada Europejska w Brukseli 8–9 marca 2007 r. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/93142.pdf; D. Por. Dehmer, *Die Klimakanzlerin*, „Der Tagesspiegel–, 25.09.2007.

[156] Por. Ch. Woltering, *Atomausstieg: Das gespaltene Verhältnis der Union zur Kernenergie, in Halbzeitbilanz*, w: D. Kallinich, F. Schulz (red.), *Halbzeitbilanz. Parteien, Politik und Zeitgeist in der schwarz-gelben Koalition 2009–2011*, Stuttgart 2011, s. 229–259.

[157] J.-M. Trouille, *Deutsch-französische Spaltung: nationale Divergenzen in der europäischen Energiepolitik*, „Dokumente: Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog" 2010, nr 1, s. 55–62; J. Claaβen, *Die deutsch-französischen Beziehungen.Funktioniert der „Motor der Integration" in der EU-27?*, Würzburg 2011, s. 81–82.

bilans energetyczny kraju, w 2010 r. chadecko-liberalny gabinet kanclerz Merkel zmuszony był przedłużyć okres użytkowania elektrowni jądrowych do 2036 r. Sytuacja uległa zmianie po katastrofie elektrowni atomowej w Fukuszimie w 2011 r. Będąc pod wrażeniem poniesionych strat i ofiar w ludziach, opinia publiczna w Niemczech domagała się natychmiastowego wyłączenia z sieci 8 najstarszych reaktorów. Kanclerz Merkel powołała specjalną komisję etyki w sprawie bezpiecznego zaopatrzenia w energię. Rezultaty pracy tej komisji ukoronowane zostały polityczną decyzją z lata 2011 r. zakładającą wyłączenie do 2022 r. wszystkich dotychczas działających w Niemczech reaktorów atomowych[158]. W społeczeństwie, jak i w partiach politycznych panowała zgoda co do tego, że należy przekształcić sektor energetyczny w bardziej wydajny, efektywny, mniej zanieczyszczający środowisko naturalne. Niejako automatycznie nasiliła się krytyka francuskich elektrowni atomowych, z których większość uznawano za przestarzałe i stwarzające zagrożenie dla bezpośredniego otoczenia[159]. Trzeba jednak w tym miejscu zaznaczyć, że rząd Merkel podjął taką decyzję bez konsultacji z zachodnim sąsiadem i pozostałymi partnerami z UE[160].

Ambitny plan Niemiec zakłada pozyskanie w 80% energii elektrycznej do 2050 r. z odnawialnych źródeł. Zobowiązały się również do redukcji swoich emisji gazów cieplarnianych o 21% już w latach 2008–2012 (Protokół z Kioto), w porównaniu do poziomu z roku 1990. Cel ten został osiągnięty (23,6%), jednakże stwierdzono, że poziom emisji gazów wzrósł o blisko 1,1% w 2012 r. Niemcy planowali osiągnąć redukcję o co najmniej 40% emisji gazów cieplarnianych do roku 2020 (w porównaniu do 1990). W 2012 roku, energia odnawialna dostarczała 11,6% w zużyciu energii pierwotnej. Ponad połowa pochodziła z biomasy. Jeżeli jednak RFN zamierza odnieść sukces w rewolucji energetycznej, będzie musiała podjąć działania w trzech obszarach tj. w przemyśle, transporcie i w obszarze budowlanym. Efektywność energetyczna i odnawialne źródła przyczyniły się do obniżenia emisji w budynkach (–30% w latach 1990 i 2013) oraz w przemyśle (32%) – w tym samym okresie. Natomiast pozostają emisje stabilne w sektorze motoryzacyjnym, gdzie nie odnotowano spadku w ostatnich 4 latach. Warto jednak wspomnieć, że niemieckie gospodarstwa domowe w 2013 r. zapłaciły za energię elektryczną prawie o 50% wyższe rachunki niż francuskie[161].

W Niemczech, znaczenie energii odnawialnej potroiło się w ciągu dekady, głównie tej pochodzącej z wiatru, słońca i biomasy. W tym państwie dzięki spójnej i wydajnej polityce energetycznej planuje się jej użycie na wielką skalę przemysłową. W RFN energia odnawialna w 2013 r. stanowiła już prawie 24% produkcji energii elektrycznej pomimo ograniczonych zasobów wodnych i wiatru, i ogólnym potencjale, który jest daleko niższy niż np. w słonecznej Francji.

---

[158] Szerzej: B. Molo, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku*, Kraków 2013.

[159] *Frankreichs AKW breiten Deutschland grosse Sorgen*, „Die Welt", 2.10.2012; *Europas AKW fallen durch Stresstest*, „Die Zeit", 1.10.2012.

[160] M. Cruciani, S. von Oppeln, *Energiepolitik nach Fukushima- Deutsch französische Gegegensätze und europäische Kompromisse*, w: C. Demesmay, M. Koopmann, J. Thorel (red.), *Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik*, Baden-Baden 2013, s. 125.

[161] B. Molo, *Polityka bezpieczeństwa*, op. cit., s. 191–192.

Ocena skuteczności rzędu niemieckiego na spotkaniach Rady Europejskiej w latach 2009–2013 wypada pozytywnie i na czoło wybijał się pragmatyzm rządzącej chadecko-liberalnej koalicji[162]. Konfrontując cele polityki europejskiej rządu chadecko-liberalnego sformułowane w umowie koalicyjnej i programie działań rządu należałoby stwierdzić, że kanclerz Merkel w kwestii najważniejszej – ograniczenia i likwidacji skutków kryzysu finansowego wykazała wielką odwagę i determinację. Umiejętnie zasłaniając się uzgodnieniami z Francją, przeforsowała niemiecki punkt widzenia na walkę z kryzysem. Doprowadziła do zawarcia paktu fiskalnego i powstania Europejskiego Mechanizmu Stabilności, zgodziła się na Pakt na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia i stworzyła podwaliny pod przyszłą unię bankową i plany inwestycyjne mające pobudzić unijną gospodarkę[163]. Miała pewne opory, ale wsparła integrację Chorwacji z Unią Europejską i przystąpienie tego państwa 1 lipca 2013 r. do tej organizacji. Nie zmieniła natomiast swojego stosunku do akcesji Turcji, pozostając przy stanowisku, że z Ankarą UE powinna mieć raczej „uprzywilejowane stosunki", a pełna integracja jest odległą przyszłością.

Niemcy nie odniosły sukcesu w promowanej przez siebie Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, ale na tę porażkę złożyły się niezależne od Berlina przyczyny. Rewolucje arabskie w Afryce Północnej w 2011 r. zahamowały programy unijnego wsparcia dla tego niestabilnego regionu, Unia dla Śródziemnomorza tylko pozorowała aktywność. Rozwój Partnerstwa Wschodniego stanął pod znakiem zapytania po wyborze Wiktora Janukowycza na prezydenta Ukrainy w 2010 r. i kuszonej przez Moskwę chwiejnej postawie Armenii i Azerbejdżanu. Wymyślony w 2008 r. przez ministra Steinmeiera i narzucony przez Niemcy w 2009 r. całej Unii Europejskiej program Partnerstwa dla Modernizacji z Rosją okazał się niewypałem. Rosja pod rządami D. Miedwiediewa i po raz kolejny Władimira Putina (od 2012 r.) okazała się odporna na wezwania do liberalizacji systemu politycznego i preferowała współpracę tylko w wybranych przez siebie sektorach gospodarki[164].

Akcentowane w programie działania rządu na lata 2009–2013 zaangażowanie się Niemiec w realizację WPBiO i powstanie armii europejskiej pozostało na papierze, lecz było to rezultatem wewnętrznych napięć. Pod presją pacyfistycznych ugrupowań: partii Zielonych, Die Linke i sporej części SPD rząd w minimalnym stopniu zwiększał wydatki na zbrojenia, co powodowało ogólną destrukcję sił zbrojnych. Podjęta w 2011 r. reforma Bundeswehry uznana została za mało udaną[165]. Wspierane przez

[162] Por. D. Kallinich, F. Schulz, *Eine Regierungsbilanz der schwarz-gelben Koalition 2009–2013*: *Erklärungsarmer Pragmatismus*, w: R. Korte (red.), *Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien- Kommunikations- und Regierungsforschung*, Wiesbaden 2015, s. 213–139.

[163] Szerzej w rozdz. IV.

[164] B. Koszel, *Die Partnerschaft für die Modernisierung und Ostpartnerschaft als Instrumente der EU-Nachbarschaftspolitik*, w: J. Franzke, B. Koszel, A. Kinyakin, *Die Kooperation zwischen der EU und Russland*, Potsdam 2013, s. 37–50; tenże, *Modernisierungspartnerschaft mit Russland. Eine Misslungene Initiative Deutschlands und der Europäischen Union*, w: J. Franzke, B. Koszel, A. Kinyakin (red.), *The European Union and Russia.Causes of the Crisis and Potential for Cooperation*, Potsdam 2016, s. 27–48; tenże, *Meandry polityki niemieckiej wobec Rosji w okresie rządów prezydenta Dmitrija Miedwiediewa (2008–2012)*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2017, R. XVII, nr 2, s. 64–84.

[165] H. Friederichs, *Guttenberg scheitert als Reformer*, „Die Zeit", 28.02.2011; L. Erdmann, *Wehrbeauftragter: Soldaten beschweren sich mehr als je zuvor über die Bundeswehr*, „Der Spiegel",

Niemcy „miękkie" oddziaływanie w sytuacjach konfliktowych w konflikcie w Libii w tym samym roku nie zdało egzaminu i Niemcy były powszechnie potępiane przez sojuszników z UE[166].

22 września 2013 r. w wyborach parlamentarnych do Bundestagu po raz trzeci w nowym stuleciu wygrała CDU/CSU zdobywając 41,5%. Dotychczasowemu koalicjantowi partii chadeckich, liberalnej FDP, nie udało się przekroczyć 5-procentowego progu wyborczego. Z wynikiem 4,8% liberałowie nie dostali się do Bundestagu po raz pierwszy w historii RFN. Duże straty odnotowała SPD (25,74%), o miejsca w izbie deputowanych otarła coraz bardziej staczająca się na populistyczne i demagogiczne pozycje Alternatywa dla Niemiec. Lewica uzyskała 8,59% poparcia a Zieloni – 8,54%[167].

Ze względu na rozkład sił po wyborach jedynym rozwiązaniem był niechętny raczej powrót obu wielkich partii do „wielkiej koalicji". 27 listopada 2013 r. stary-nowy rząd CDU/CSU-SPD w z trudem wypracowanej obszernej umowie koalicyjnej w rozdziale szóstym (*Starkes Europa*) zawarł tezy będące wypadkowymi wcześniejszych koncepcji chadecko-socjaldemokratycznych w odniesieniu do integracji europejskiej. W dokumencie podkreślono, że „dzieło zjednoczenia Europy pozostaje najważniejszym zadaniem Niemiec", a z państwem tym jako największą, najsilniejszą i najstabilniejszą gospodarką Europy wiążą się szczególne oczekiwania ich partnerów". Obiecywano podjąć „wszelkie wysiłki, aby przezwyciężyć kryzys w Europie i stworzyć nowe podejście dla silnej politycznie i ekonomicznie oraz sprawiedliwej społecznie Europy. Solidne i zrównoważone finanse muszą być połączone ze wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem", gdzie demokracja i solidarność państw unijnych będzie odgrywać główną rolę[168].

Przechodząc do konkretów, w kilku akapitach nakreślono cele rządu w polityce europejskiej na lata 2013–2017.W ogólnych zarysach sprowadzały się one do haseł:

– demokratyczna Europa (wzmocnienie zaufania społecznego do UE, przejrzysty i demokratyczny sposób podejmowania decyzji i zaangażowania w ten proces PE i parlamentów narodowych. Wzmocnienie pozycji Komisji Europejskiej z jasnym rozdziałem kompetencji wśród komisarzy. Wsparcie dla jednolitej europejskiej ordynacji w wyborach do PE. Budowa europejskiego społeczeństwa cywilnego);
– wyzwania: europejska droga wyjścia z kryzysu (EU potrzebuje wspartych polityczną inspiracją reform strukturalnych łączących zdolność do konkurencji z konsolidacją budżetową i inwestycjami. Podjęcie dalszych reformatorskich kroków w celu wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej, w szczególności w Unii Gospodarczej i Walutowej);
– dalszy rozwój Unii Gospodarczej i Walutowej (lepsza koordynacja polityki gospo-

22.10.2013; H. Kujat, *Das Ende der Wehrpflicht*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2011, Bd 61, s. 3–7.

[166] B. Koszel, *Germany in the Face of 21st Century Security Threats: A „Soft" Power or Leader of European Politics?*, w: A. Podraza (red.), *A transatlantic or european perspective of World Affair: NATO and European Union towards Problems of international security in 21st century*, Madrid 2017, s. 88.

[167] Bundestagswahl 2013, http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlergebnis_btwahl2013.html.

[168] *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf.

darczej i budżetowej. Niemcy opowiadają się za wspólną walutą i ich celem jest Europa stabilności i wzrostu. Brak zgody na uwspólnotowienie długu publicznego. Pomoc z europejskich pakietów ratunkowych może być przyznawana jedynie jako *ultima ratio*, jeżeli zagrożona jest stabilność strefy euro jako całości. Demokratyczna kontrola wszelkiej pomocy: fundusze ESM będą przyznawane dopiero po zatwierdzeniu przez Bundestag. Nadzór Komisji Europejskiej nad planowaniem budżetowym państw strefy euro);

– konkurencyjność i zatrudnienie – jednolity rynek stanowi kamień węgielny zapewnienia wzrostu i konkurencyjności Europy, stąd też powinien być rozwijany i pogłębiany. Postulat zwiększenia inwestycji infrastrukturalnych, zwłaszcza w dziedzinie energii odnawialnej, podniesienia efektywności energetycznej, w zakresie transportu, sieci transeuropejskich, mediów cyfrowych oraz usług szerokopasmowych, edukacji i badań naukowych. Należy podjąć działania na rzecz energicznego wdrażania Paktu Zatrudnienia i Wzrostu, gdyż wspólnie z paktem fiskalnym stanowią ważne elementy trwałego wzrostu i zdrowych finansów publicznych. Rząd federalny miał dopilnować, aby EBI efektywnie i kompleksowo wykorzystywał przyznane mu dodatkowe fundusze na działalność kredytową szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Zapowiedziano odwrót od deindustrializacji w UE, a Komisja Europejska powinna dążyć do zmniejszenia nadmiernej regulacji w sprawach gospodarczych;
– wzmocnienie wymiaru społecznego, tworzenie miejsc pracy, zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży (więcej pieniędzy budżetowych UE z funduszy strukturalnych i środków EBI na zwiększenie zatrudnienia w tej grupie społecznej. Promocja wspólnego europejskiego rynku pracy poprzez lepsze nauczanie języków, efektywniejszą edukację i ochronę socjalną);
– europejska polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (szczególna rola partnerstwa francusko-niemieckiego, pogłębianie współpracy z Polską również w ramach Trójkąta Weimarskiego, poszerzenie oferty współpracy z państwami Europy Środkowej, zwłaszcza z Czechami. Obietnica kontynuacji poszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich. W przypadku Partnerstwa Wschodniego kluczowe pozostają umowy stowarzyszeniowe, umowy o wolnym handlu i ułatwienia wizowe. Kraje sąsiadujące na południowym i wschodnim wybrzeżu Morza Śródziemnego mają strategiczne znaczenie dla Europy. Ściślejsza integracja tych państw z UE może pomóc w stabilizacji regionu. Natomiast proces dochodzenia do członkostwa przez Turcję jest otwarty, podstawą pozostaje „uprzywilejowane partnerstwo", które zwiąże silniej Turcję z Niemcami i Unią Europejską. W zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE zapowiedziano podjęcie przez rząd federalny nowych inicjatyw po szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2013 r. Zobowiązano się do wzmocnienia urzędu Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i poprawy zdolności do działania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) w zakresie prewencyjnego zarządzania kryzysowego i szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych. Poprawa cywilnych i wojskowych zdolności Europy w zakresie zapobiegania kryzysom i ich rozwiązywania. Planowanie sił i środków w ramach w Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckim musi być ściślej powiązane, aby uniknąć ich dublowania. Możliwości NATO i UE muszą się uzupełniać[169].

[169] Ibidem.

Trzecią kadencję na stanowisku kanclerza w polityce europejskiej Merkel zapoczątkowała na posiedzeniu Rady Europejskiej 19–20 grudnia 2013 r. i w lwiej części poświęcone ono było nowym przedsięwzięciom w zakresie WPBiO, ale także Unii Gospodarczej i Walutowej, przepływom migracyjnym i stosunkom zewnętrznym[170]. Ogółem od grudnia 2013 r. do formalnego zakończenia trzeciej kadencji rządów kanclerz wzięła udział w 18 zwyczajnych i nadzwyczajnych posiedzeniach Rady Europejskiej, a ostatnie miało miejsce w dniach 22–23 czerwca 2017 r.

Merkel w drugą dekadę XXI w. wkraczała jako polityk wielkiego formatu, najbardziej wpływowa kobieta na świecie, zarządzająca najbardziej dynamiczną gospodarką Europy. Była też powszechnie postrzegana jako faktyczna liderka Unii Europejskiej – „patronka Europy", „lady Europe", czy „madame Europe". To w okresie jej największej popularności w Niemczech i Europie, w 2012 r. Unii Europejskiej przyznano Pokojową Nagrodę Nobla w uznaniu jej wysiłków na rzecz pokoju, pojednania, demokracji i praw człowieka na Starym Kontynencie. Jednakże niemiecka kanclerz w trzeciej kadencji rządów szybko została skonfrontowana z nawarstwiającymi się problemami w UE, z którymi radziła sobie z najwyższym trudem. Kiedy udało się z grubsza zapanować nad kryzysem finansowym strefy euro i wytyczyć nowe kierunki rozwoju Unii Gospodarczej i Walutowej (unia bankowa, inwestycyjny plan Junckera) zimą 2013 r. wybuchł konflikt na Ukrainie i zdominowało to obrady Rady Europejskiej 20–21 marca 2014 r. i przez następny rok było powodem stałej troski unijnych przywódców. Kiedy kanclerz z pomocą prezydenta Francji doprowadziła na początku 2015 r. do zawieszenia broni we wschodniej Ukrainie (II porozumienie mińskie), Europa zaczęła zmagać się z gwałtownym napływem uchodźców. Prawie jednocześnie pojawiła się perspektywa *brexitu* i spełniły się czarne scenariusze, ponieważ w referendum w 2016 r. Brytyjczycy zdecydowali się opuścić Unię Europejską[171]. Na te wszystkie problemy nałożyła się nowa fala zamachów terrorystycznych we Francji i Belgii w latach 2015–2016, wzrastająca fala demagogii i populizmu w niektórych państwach unijnych, a na arenie międzynarodowej niekorzystny z punktu widzenia UE wybór w 2016 r. kontrowersyjnego Donalda Trumpa na prezydenta USA.

W okresie rządów trzeciego gabinetu Merkel, Unia Europejska znalazła się w sytuacji kryzysowej, jaka dotąd nie była jej udziałem. Wprawdzie w przeszłości były zawirowania i turbulencje jak np. w okresie polityki tzw. pustego krzesła w latach sześćdziesiątych, czy tzw. eurosklerozy w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku, ale wkrótce Wspólnota obudowana nowymi traktatami szybko wracała do stanu równowagi[172]. Tym razem jeden gwałtowny kryzys nakładał się na drugi bez możliwości ich jednoczesnej likwidacji i to w warunkach wzrastającej niechęci wielu społeczeństw unijnych do procesu integracji.

W 2014 r. upływała kadencja dotychczasowych władz unijnych i kanclerz Merkel starała się zachować wpływ na wybór osób na najważniejsze unijne urzędy, korzystnych z niemieckiego punktu widzenia. Członkom Rady Europejskiej zależało, aby wybór następcy van Rompuya dokonał się bez większych komplikacji i bez podzia-

---

[170] *Rada Europejska 19–20 grudnia 2013. Konkluzje*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

[171] Rozdz. IV.

[172] Zob. Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013. Por. T. Kubin, M. Stolarczyk, *Kryzysy w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Uwarunkowania – przebieg – implikacje*, Katowice 2018.

łów, które ujawniły się w trakcie dyskusji nad obsadą stanowiska przewodniczącego Komisji Europejskiej.

Z drugiej strony Radzie Europejskiej zależało, aby pokazać na zewnątrz, że pomimo trudności gospodarczych w strefie euro i konfliktu na Ukrainie, UE jest gotowa do szybkiej reakcji i nie będzie tracić czasu na wewnętrzne spory i rozgrywki. Nie było to jednak łatwe, gdyż potrzebny był kompromisowy kandydat, który zapewniałby zachowanie równowagi pomiędzy ambicjami poszczególnych krajów, kobietami i mężczyznami oraz frakcjami politycznymi w Parlamencie Europejskim. Początkowo za główną faworytkę uważana była premier Danii Helle Thorning-Schmidt, jednak stopniowo zaczęło się przebijać nazwisko polskiego premiera Donalda Tuska.

O poparcie dla niego zabiegać miała A. Merkel, która już podczas pierwszej wizyty polskiego przywódcy w charakterze szefa rządu w Berlinie 11 grudnia 2007 r. nabrała do niego zaufania. Uważała go za wiarygodnego polityka i nieżywiącego do Niemców przesadnych urazów[173]. Mając poparcie rządowego koalicjanta, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza z SPD, Merkel miała też wiele miesięcy poświęcić, aby przekonywać wahającego się i niechętnego początkowo Tuska do podjęcia wyzwania. Na niekorzyść Polaka przemawiał jego słaby angielski i nieznajomość francuskiego. Minusem było też, że nie pochodził z kraju strefy euro i na temat przyjęcia wspólnej waluty przez Polskę wypowiadał się niezwykle oględnie. Miało to szczególnie niepokoić prezydenta Francji F. Hollande'a. Tuskowi sprzyjał jednak układ sił i osiągnięte dotychczas porozumienia w sprawie obsady innych stanowisk. Po wyborze Junckera na szefa KE, kanclerz Merkel przychyliła się do opinii, aby szefową europejskiej dyplomacji została socjaldemokratka Włoszka Federica Mogherini. Szanse Tuska wzmacniało również to, że postrzegany był jako ewentualna przeciwwaga dla Mogherini w kwestiach dotyczących polityki UE wobec Rosji. W obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainę obawiano się, że kurs Włoszki może się okazać zbyt miękki wobec Putina, a Polska uważana była za kraj, który ma realistyczny pogląd na Rosję i bezpieczeństwo na wschodzie Europy.

Ze względu na antyniemiecką opozycję w Polsce i głosy prawicowych dziennikarzy sytuujących Tuska po stronie „wasali" i „sługusów" Niemiec, Merkel – nie kryjąc swoich sympatii – aby nie wyświadczyć Tuskowi niedźwiedziej przysługi, starała się zachować powściągliwość w popieraniu polskiej kandydatury.

Decydujące okazało się jednak wsparcie premiera Zjednoczonego Królestwa Davida Camerona, gdyż to on oficjalnie jako pierwszy opowiedział się za stanowiskiem przewodniczącego RE dla Tuska. Widział w nim przeciwwagę dla zbyt prounijnego Junckera i człowieka, podobnie jak on, dostrzegającego potrzebę przeprowadzenia w Unii reform[174].

W tej sytuacji sprzeciw nieprzekonanych do tej kandydatury państw zaczął słabnąć, a prezydent Hollande po rozmowach z Merkel wycofał swoje zastrzeżenia. Tak więc Tusk miał poparcie kluczowych europejskich stolic: Berlina, Londynu i Paryża, a także krajów Grupy Wyszehradzkiej i innych państw b. bloku radzieckiego. Jego nominację uznano za element zachowania niezbędnej równowagi geograficznej na szczytach unijnej władzy i jako pewien symbol, gdyż dokładnie 10 lat wcześniej do-

[173] Ch. Seils, *Neuanfang ohne Versöhnungsgeste*, „Die Zeit", 11.12.2007.

[174] *Cameron to back Poland's Donald Tusk as European council president*, „The Guardian", 26.08.2014; *President of the European Council: David Cameron backs Polish PM Donald Tusk for the post*, „Independent", 26.08.2014.

szło do poszerzenia UE o 10 państw z tego regionu. Kandydaturę polskiego premiera i Mogherini zaakceptowano na szczycie unijnym 30 sierpnia 2014 r. Kanclerz Merkel z uznaniem odniosła się do tej nominacji. Jeżeli wobec Mogherini padły suche słowa o woli współpracy, to o Tusku kanclerz wypowiadała się w superlatywach, uważając go za „gorącego, przekonanego i przekonującego Europejczyka" (*leidenschaftlicher, ein überzeugter und ein überzeugender Europäer*)[175].

W niemieckich ocenach polityki europejskiej Niemiec i aktywności Merkel na posiedzeniach Rady Europejskiej przebijał się wątek, że realna rzeczywistość okrutnie obeszła się z założeniami programowymi rządu chadecko-socjaldemokratycznego i wiele jego postulatów pozostało na papierze lub uległo gruntownej modyfikacji. Z bardziej entuzjastycznymi ocenami spotkały się jej dokonania w zakresie polityki wewnętrznej. Wskazywano, że rząd skierował do Bundestagu 500 ustaw a 80–90% umowy koalicyjnej zostało zrealizowane[176].

3. Komisja Europejska

Komisja Europejska zajmuje jedno z kluczowych miejsc w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej. Jej obecny kształt wyłonił się w 1993 r. po wejściu w życie traktatu z Maastricht. Pierwowzorem była Wysoka Rada EWWiS i następnie od 1958 r. Komisja EWG i Komisja EURATOM. Po podpisania traktatu fuzyjnego, który wszedł w życie w 1967 r. dokonano połączenia trzech odrębnie działających organów, w wyniku czego powstała Komisja Wspólnot Europejskich, która w tym kształcie przetrwała do początków lat dziewięćdziesiątych[177].

Komisja jako organ wspólnotowy uważana jest za motor integracji europejskiej i „strażniczkę" obowiązujących traktatów. Komisja ma wyłączne prawo tzw. bezpośredniej inicjatywy w procedurze legislacyjnej UE. Jedynie ona ma prawo do składania wniosków legislacyjnych (z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityki wewnętrznej i sądowej). Opracowuje wnioski dotyczące unijnych przepisów prawnych (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje), które następnie mogą zostać przyjęte lub zmienione przez Radę UE i Parlament Europejski. Komisja Europejska ustala budżet UE i zarządza środkami budżetowymi po jego przyjęciu. Nadzoruje prace wszystkich jej agencji i zarządza funduszami strukturalnymi. Komisja przygotowuje też zazwyczaj propozycje traktatów i innych aktów prawa międzynarodowego, które są później dyskutowane na zebraniach Rady Europejskiej. Wreszcie, Komisja

[175] *Tusk wird EU-Ratspräsident, Mogherini Außenbeauftragte*, „Die Zeit", 30.08.2014; *Der Präsident des Europäischen Rates*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/09/2014-09-19-tusk.html; *Donald Tusk wird EU-Ratspräsident. Eine gute Nachricht für EU und Ukraine*, „Der Tagesspiegel", 6.09.2014.

[176] *Solide abgearbeitet*, https://www.tagesschau.de/inland/btw17/bilanz-koalitionsvertrag-101.html; K. Schuler, F. Otto, *Große Koalition: Nützt ja nichts*, „Die Zeit", 30.06.2017; D. Vates, *Schwarz-rote Bilanz Welche Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag wurden umgesetzt?*, „Berliner Zeitung", 30.09.2017; D. Vates, *Schwarz-rote Bilanz. Diese Versprechen hat die große Koalition gebrochen*, „Die Welt",19.08.2017. Por. GESAGT. GETAN. GERECHT. BILANZ 2013–2017, SPD Bundestagsfraktion, https://www.spdfraktion.de/gesagtgetangerecht.

[177] F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2002, s. 82–83. Szerzej: M. Schreyer, M. Gehler, *Europäische Integration aus historischer Erfahrung*, Bonn 2103.

Europejska zapewnia przestrzeganie prawa na obszarze UE. Jest to organ kolegialny, w którego skład wchodzi przedstawiciel każdego państwa członkowskiego. Ma on określone obowiązki i jest odpowiedzialny za wyspecjalizowane organy administracyjne (dyrekcje generalne), ważne decyzje mogą być podejmowane wspólnie przez członków Komisji. Szczególnie ważną rolę pełni Sekretariat Generalny, który nadzoruje proces decyzyjny w Komisji i utrzymuje kontakt z innymi instytucjami[178].

Na podstawie ustaleń traktatu z Lizbony, przy uwzględnieniu wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego Radzie Europejskiej przysługuje prawo wyboru większością kwalifikowaną kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej. Po zaprezentowaniu politycznego programu w Parlamencie Europejskim organ ten może zatwierdzić kandydata, stanowiąc większością głosów członków wchodzących w jego skład. W przypadku odmowy lub niezatwierdzenia kandydata ponawia się procedurę, a Rada Europejska ma miesiąc na przedstawienie nowego kandydata. Rada Unii Europejskiej, w porozumieniu z przewodniczącym Komisji, ustala listę komisarzy, kierując się życzeniami państw członkowskich, licząc, że będą to osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Następnie skład Komisji podlega kolegialnemu zatwierdzeniu przez Parlament Europejski, który przedtem przesłuchuje kandydatów na komisarzy na posiedzeniach odpowiednich Komisji. W przypadku zatwierdzenia, Rada Europejska mianuje Komisję, stanowiąc większością kwalifikowaną.

Podlegający przewodniczącemu olbrzymi sztab współpracowników merytorycznych i technicznych dobierany jest na zasadzie specjalnego klucza odzwierciedlającego sprawiedliwą równowagę między potrzebą odzwierciedlenia składu ludności UE a potrzebą zapewnienia minimalnej reprezentacji mniejszych państw członkowskich.

Tabela 1

Parytety zatrudnienia w Komisji Europejskiej (stan na 2018)

Państwo członkowskie	Wskaźnik odniesienia (w %)	Państwo członkowskie	Wskaźnik odniesienia (w %)
Malta	0,6	Węgry	3,0
Luksemburg	0,8	Portugalia	3,1
Cypr	0,8	Republika Czeska	3,1
Estonia	0,8	Grecja	3,1
Łotwa	1,0	Belgia	3,1
Słowenia	1,0	Holandia	3,9
Litwa	1,5	Rumunia	4,5
Chorwacja	1,6	Polska	8,2
Irlandia	1,6	Hiszpania	8,9
Słowacja	1,8	Włochy	11,2
Finlandia	1,8	Francja	11,6
Dania	1,8	Niemcy	13,8
Bułgaria	2,4		
Austria	2,6		
Szwecja	2,7	**Ogółem**	100,0

Źródło: *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady*, Bruksela 24.08.2018, COM(2018) 377 final/2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1535555848758&uri=CELEX%3A52018DC0377R%2801%29.

[178] *Struktura organizacyjna*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure_pl.

Członkowie Komisji Europejskiej powinni wykonywać swoje prace niezależnie od politycznych instrukcji państw członkowskich. Kadencja członków Komisji Europejskiej trwa pięć lat i została dostosowana do okresu legislacyjnego Parlamentu Europejskiego[179].

W historii integracji europejskiej stanowisko przewodniczącego KE tylko raz przypadło Niemcom w udziale, podczas gdy przedstawiciele najmniejszego państwa UE – Luksemburga sprawowali ten urząd trzykrotnie. Na podstawie porozumienia pomiędzy Bonn i Paryżem pierwszym przewodniczącym Komisji EWG, a później przewodniczącym Komisji Wspólnot Europejskich (1958–1967) został zachodnioniemiecki profesor prawa Walter Hallstein, bardziej znany jako twórca antykomunistycznej doktryny (*doktryna Hallsteina*), aniżeli światły Europejczyk. Był on najbliższym współpracownikiem kanclerza Adenauera i nie można zapominać, że to dzięki jego staraniom doszło do podpisania umów stowarzyszeniowych EWG z Grecją (1961) i Turcją (1963). Konsekwentnie też opowiadał się on za przystąpieniem Wielkiej Brytanii do EWG, której to akcesję w latach sześćdziesiątych dwukrotnie zablokowała Francja[180].

Kiedy jesienią 1999 r. kanclerz Schröder objął władzę, przewodniczącym Komisji Europejskiej był prawnik i ekonomista, były premier Luksemburga Jacques Santer. Jego kandydatura na przewodniczącego Komisji w 1995 r. początkowo nie była Niemcom na rękę. Kanclerz Kohl z uporem forsował kandydaturę jowialnego belgijskiego premiera Jean-Luca Dehaene'a. Jednakże natrafił na silny opór premiera Wielkiej Brytanii Johna Majora i szybko zmienił zdanie. Jak pisał dyplomata i szef niemieckiego przedstawicielstwa przy UE Dietrich von Kyaw dość niespodziewanie zaczął nawet uchodzić za ojca sukcesu Santera. Tygodnik „Die Zeit" pisał uszczypliwie, iż miał nadzieję, że słaby nowy przewodniczący pozwoli mu na odgrywanie większej roli w sprawach europejskich[181].

Komisja Santera podjęła pracę 23 stycznia 1995 r., a zakończyła 15 marca 1999 r. W 20-oosobowym składzie znalazło się dwóch Niemców: Martin Bangemann (FDP) jako komisarz ds. społeczeństwa informacyjnego i mediów oraz Monika Wulf-Mathies (SPD), która zajmowała się polityką regionalną. Główne zadania Komisji sprowadzały się do wdrażania Jednolitego Rynku Wewnętrznego, Unii Gospodarczo-Walutowej, przygotowania traktatu z Amsterdamu, miękkiego osadzenia w strukturach UE nowo przyjętych państw (Austria, Szwecja, Finlandia) i sporządzenia tzw. pakietu Santera – dokumentu *Agenda 2000* dotyczącego prowadzenia od 1998 r. negocjacji akcesyjnych z państwami Europy Wschodniej, Środkowo-Wschodniej i Południowej i zabezpieczenia finansowego tego procesu.

Komisja pod kierownictwem Santera nie przetrwała do końca kadencji i 15 marca 1999 r. została zmuszona do podania się do dymisji. Przyczyną były skandale korupcyjne i nepotyzm, których dopuściła się Edith Cresson, francuska premier w latach 1991–1992 i następnie komisarz ds. badań i nauki (1995–1999). Grupa niezależnych ekspertów ogłosiła raport, w którym zarzuciła Komisji utratę kontroli nad podległymi służbami oraz tolerowanie przypadków niegospodarności, kumoterstwa i korupcji.

---

[179] Więcej informacji: M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, op. cit. s. 264–322.

[180] Zob. W. Loth, *Walter Hallstein − der vergessene Europäer*, Bonn 1995.

[181] D. von Kyaw, *Auf der Suche nach Deutschland. Erlebnisse und Begegnungen eines deutschen Diplomaten und Europäers*, Berlin 2012, s. 345; K.-P. Schmid, *Alter Spezi*, „Die Zeit", 22.07.1994.

Przy grożącym ze strony europosłów votum nieufności, gdzie szczególną aktywnością wyróżniło się 33 eurodeputowanych z SPD, członkowie Komisji jednogłośnie zadecydowali, że podadzą się do zbiorowej dymisji. W ten sposób Komisja kolegialnie wzięła na siebie odpowiedzialność za zaistniałe nieprawidłowości[182].

Schröder miał być niezadowolony, że skandal przyćmił niemiecką prezydencję w Radzie Unii Europejskiej i wprowadzenie hołubionej przez Niemców unii walutowej. Z uznaniem jednak mówił o „częściowej emancypacji" Parlamentu Europejskiego i wzywał KE do większej „wrażliwości" w relacjach z europosłami[183].

Aby uniknąć paraliżu działalności tej ważnej instytucji, w szybkim tempie starano się wybrać nowego przewodniczącego. Ze względu na opinię publiczną w Niemczech, która domagała się silniejszego wpływu Berlina na obsadę stanowisk w Komisji, Schröder początkowo zaproponował kandydaturę byłego kanclerza H. Kohla na stanowisko przewodniczącego, ale ten nie wyraził zainteresowania tą propozycją. Później zaangażował się w poparcie holenderskiego premiera Wima Koka, by ostatecznie przerzucić je na Romano Prodiego – byłego premiera Włoch i cenionego wykładowcę akademickiego z Uniwersytetu w Bolonii. W sprawie tej kandydatury kanclerz oficjalnie nie wypowiadał się, gdyż – jak twierdził – chciał zachować neutralne stanowisko jako przewodniczący niemieckiej prezydencji w Radzie UE[184].

Na posiedzeniu Rady Europejskiej 24–25 marca 1999 r. udało się uzyskać zgodę jej członków na kandydaturę Prodiego[185]. Objął on swój urząd 15 września 1999 r. po zaakceptowaniu tej nominacji przez Parlament Europejski i formalnie zajmował go do 31 października 2004 r. Wiceprzewodniczącymi KE byli Neil Kinnock z Wielkiej Brytanii i Loyola de Palacio z Hiszpanii. Komisja początkowo składała się z przewodniczącego i 19 komisarzy. Po dwóch przedstawicieli posiadały Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy, Francja i Niemcy. 1 maja 2004 po rozszerzeniu Unii Europejskiej rozszerzyła się o dziesięciu dodatkowych komisarzy z nowych państw członkowskich. W okresie pełnienia przez Prodiego funkcji przewodniczącego największym sukcesem Komisji było przystąpienie do Unii Europejskiej wspomnianych dziesięciu nowych państw. Komisja przygotowała też od strony technicznej traktat nicejski, monitorowała obrady Konwentu Europejskiego i uczestniczyła w przygotowaniu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy [186].

Zgodnie z umową koalicyjną pomiędzy SPD i Zielonymi, komisarzami zostać mieli przedstawiciele obu partii. Już w maju 1999 r. kanclerz Schröder na ważne wówczas stanowisko komisarza ds. poszerzenia UE desygnował z ramienia SPD historyka, socjologa i politologa Günthera Verheugena, co okazało się dobrym rozwiązaniem. Problemy pojawiły się z wyborem kandydata partii koalicyjnej. Sondowani jako potencjalni komisarze: Renate Künast, Edith Müller, Claudia Roth i Antje Vollmer

---

[182] W. Hummer, W. Obwexer, *Der „geschlossene" Rücktritt der Europäischen Kommission: Von der Nichtentlastung für die Haushaltsführung zur Neuernennung der Kommission*, „Integration" 1999, nr 2, s. 77–94.

[183] *Die gute Krise*, „Der Spiegel", 18.01.1999.

[184] *Prodi als Favorit gehandelt*, „ Neues Deutschland", 19.03.1999.

[185] *Europäischer Rat in Berlin 24. und 25. März 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, http://www.consilium.europa. eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/.

[186] S. Rodrigues, *La nouvelle Commission Prodi face a ses engagements: Est-ce la fin de la crise?*, „Revue du Marché commun et de l'Union européenne", novembre–decembre 1999, s. 678–682.

krytykowani byli za brak doświadczenia w sprawach europejskich. Sytuacja jeszcze bardziej skomplikowała się po przegranych przez SPD wyborach do PE w czerwcu 2004 r., kiedy to zwycięska niemiecka chadecja zażądała obsady stanowiska dla przedstawiciela CDU lub CSU. Indagowany w tej sprawie Prodi uznał to za wewnętrzny problem RFN i nie zamierzał mieszać się w niemieckie spory.

W tej sytuacji Bündnis90/Die Grünen uzależniła swoje poparcie dla wyboru Johannesa Rau'a (SPD) na urząd prezydenta federalnego od pomyślnej dla niej obsady stanowiska komisarza. Ostatecznie wybór padł na Michaele Schreyer, byłą członkinię senatu Berlina, odpowiedzialną za sprawy urbanizacji i ochrony środowiska. W czerwcu 1999 r. została ona komisarzem ds. Programowania Finansowego i Budżetu pełniąc tę funkcję do listopada 2004 r. (od maja 2004 r. wspólnie z Markosem Kiprianu)[187].

W nowej komisji Niemcy zapewnili sobie pewien wpływ na proces decyzyjny, ale nie odpowiadało to ich ambicjom. Przede wszystkim żałowano, że dotychczasowa niezwykle doświadczona, wpływowa i poważana w Brukseli komisarz M. Wulff-Mathies podała się do dymisji wraz z całym kolegium Santera. Jako że posłowie do Parlamentu Europejskiego nie zgodzili się na ponowny start kandydatów byłej skompromitowanej komisji, tytułem rekompensaty powołana ona została do Urzędu Kanclerskiego jako doradczyni ds. europejskich i przetrwała na tym stanowisku przez półtora roku[188]. Liczba dyrektorów dyrekcji generalnych z Niemiec została zmniejszona do trzech, ale za to 12 osób z Niemiec znalazło zatrudnienie w gabinetach różnych komisarzy jako doradcy (Brytyjczycy – 8 osób, Francuzi – 7), a jedna z nich była nawet doradczynią Prodiego. Istotne też było, że dyrektorem odpowiedzialnym za kadry i administrację w Komisji został Horst Reichenbach. On to wspólnie z szefem niemieckiego Stałego Przedstawicielstwa przy UE Wilhelmem Schönfelderem wypełniał instrukcje szefa UKF F.-W. Steinmeiera w celu zachowania wpływu Niemiec na obsadę ważniejszych stanowisk[189]. Klasycznym tutaj przykładem było przeforsowanie wbrew woli Prodiego byłego szefa Urzędu Kanclerskiego Udo Hombacha na stanowisko pełnomocnika i koordynatora unijnego Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej[190].

Współpraca Prodiego z kanclerzem Schröderem układała się dość dobrze, ale dotyczyło to tylko wybranych obszarów aktywności UE. Obaj byli zdania, że w kluczowej sprawie poszerzenia UE o nowych członków należy wyznaczyć termin zakończenia oficjalnych negocjacji, by wzmocnić proeuropejskie nastroje w krajach kandydujących. Uzgodniono, aby za pomocą unijnego doradztwa w ramach tzw. Twinning Projects wesprzeć i przyspieszyć proces wdrażania unijnego *acquis* w państwach oczekujących na członkostwo. W ramach tych działań Niemcy wydelegowali do krajów kandydujących 45 ekspertów na ogólną liczbę 137[191]. Zgodność Komisji z Berlinem istniała w sprawie poparcia silnie promowanego przez Niemcy projektu traktatu kon-

[187] D. Rometsch, *Die Europäische Kommission*, „Jahrbuch der Europäischen Integration" 1999/2000, s. 77–78.

[188] G. Schöllgen, *Gerhard Schröder. Die Biographie*, München 2015, s. 156.

[189] K.-P. Schmid, *Aufgewacht*, „Die Zeit", 7.10.1999.

[190] G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Leadership in der Europäischen Union? Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung 1998–2002*, w: C. Schukraft, U. Keßler, N. Leuchtweis, G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002, s. 184.

[191] G. Müller-Brandeck-Boquet, *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, op. cit. s.187.

stytucyjnego, gdyż jego wprowadzenie wzmocniłoby „wspólnotowy charakter" Unii Europejskiej, co zawsze było priorytetem KE. Socjaldemokraci w Berlinie niechętnie natomiast odnieśli się do dyrektywy usługowej PE kojarzonej z nazwiskiem komisarza ds. rynku wewnętrznego Fritsa Bolkesteina. Dla jej wprowadzenia w lutym 2004 r. zielone światło dała Komisja Europejska, a zakładała ona swobodę świadczenia usług na podstawie prawa kraju pochodzenia usługodawcy. Wobec sprzeciwu związkowców z Niemiec, Francji Belgii, którzy oskarżali nowe firmy o nieuczciwą konkurencję i socjalny dumping, rozpoczęto w PE prace nad jej „rozwodnieniem". Dzięki zwłaszcza europosłance z SPD Evelyne Gebhardt wspieranej przez Schrödera, w Parlamencie Europejskim doszło do zawarcia kompromisu pomiędzy frakcją chadecką a socjalistami i 16 lutego 2006 r. przyjęto dyrektywę (tzw. rozwodnioną), w mocno zmienionej wersji. Formalnie utrzymano zasadę kraju pochodzenia, ale przy zachowaniu regulacji wewnętrznych dotyczących płacy minimalnej, ubezpieczeń itd. Spod regulacji dyrektywy wyjęto obszary: usługi zdrowotne, socjalne, finansowe, transportowe, portowe, audiowizualne, interesu ogólnego, usługi świadczone przez agencje pracy tymczasowej, gry hazardowe oraz związane z działalnością agencji ochrony. Postanowiono też przedsięwziąć pracę legislacyjną nad kwestią usług użyteczności publicznej w przyszłości. Parlament Europejski uznał też, że przepisy dyrektywy nie mogą być sprzeczne z prawem pracy oraz prawami socjalnymi. Ostateczną wersję projektu dyrektywy przyjęto 16 grudnia 2006 roku[192].

Jakkolwiek w wystąpieniach publicznych na tematy unijne, Schröder konsekwentnie prezentował pogląd o konieczności istnienia sprawnej i niezależnej od rządów KE z przewodniczącym o szerokich kompetencjach, to w praktyce, z punktu widzenia Niemiec i pozostałych wielkich państw silny i charyzmatyczny przewodniczący KE nie był osobą szczególnie pożądaną, gdyż usuwał w cień najważniejszych szefów rządu czy państw i to on grzał się w blasku dziennikarskich fleszy. Pamiętano o niezwykle wysokiej pozycji, jaką sobie zdobył w latach 1985–1995 Jacques Delors na tym stanowisku, gdzie z jego zdaniem musieli liczyć się zarówno kanclerz Kohl, prezydent F. Mitterrand, czy premier M. Thatcher. R. Prodi – „Il professore" nie był taką osobowością i uważano go z podatnego na argumenty przywódców większych państw, lecz nie do końca. Kiedy kanclerz Schröder próbował wpływać na Prodiego by zapewnić niemieckiemu przemysłowi przywileje, koncesje i udogodnienia w UE, ten odrzucił niemieckie propozycje[193].

Traktat Nicejski podpisany 26 lutego 2001 r. i wprowadzony w życie 1 lutego 2003 r. przygotował Unię Europejską do działania w poszerzonym składzie, co wymagało reform instytucjonalnych. We wspomnianym wcześniej przemówieniu 28 listopada 2000 r. przed szczytem Rady Europejskiej w Nicei kanclerz stwierdził, że Niemcy opowiadają się za „niezależną, zdolną do działania i świadomą swej pozycji KE" (*will Deutschland eine unabhängige, eine handlungsfähige und eine selbstbewus-*

---

[192] K. Kołodziejczyk, *Rynek wewnętrzny i wspólne polityki*, w: W. M. Góralski, *Unia Europejska*, t. II: *Gospodarka – Polityka – Współpraca*, Warszawa, 2007, s. 47–48. Por. *Schröder Slams EU's Service Sector Plan*, Deutsche Welle, 18.03.2005, https://www.dw.com/en/schr%C3%B6der-slams-eus-service-sector-plan/a-1522325; *EU: Verbesserungen an Dienstleistungsrichtlinie*, „Der Tagesspiegel", 22.03.2005.

[193] *Prodi will Schröder keine Konzessionen machen*, „Der Standard" 23.04.2002; *Schröder und Europa: Das Eigentliche lässt sich nicht befehlen,* „Der Tagesspiegel", 20.03.2002.

ste Kommission), gdzie nie byłaby kwestionowana silna pozycja przewodniczącego, który w przyszłości mógłby mieć również kompetencje do wydawania wytycznych. W realizacji swoich zadań KE powinna kierować się umiarem i powściągliwością, musi przestrzegać prawa europejskiego, a wydawane przez nią decyzje powinny być możliwe do realizacji.

Kanclerz Niemiec był zdania, że kolejne poszerzenia UE nie powinny prowadzić do zwiększenia liczby komisarzy i co za tym idzie wyodrębnienia nowych kompetencji i nowych obszarów działalności. Aby uniknąć podziałów na państwa pierwszej, czy drugiej kategorii, Schröder przypomniał, że podczas szczytu Rady Europejskiej w Biarritz (13–14.10.2000) zaproponował zmniejszenie liczby komisarzy przy zachowaniu sprawiedliwego, niedającego dużym krajom przywilejów, sprawiedliwego systemu rotacji. Choć nadmienił, że zgodnie z traktatami komisarze działają przede wszystkim w interesie Wspólnoty, jednocześnie nie krył zwątpienia, czy mniejsze i średnie państwa zrezygnują na pewien czas z prestiżowo traktowanej obecności swojego przedstawiciela w KE[194].

Kanclerz przyznał, że jego propozycje znalazły uznanie Francji i niektórych państw unijnych, co też rzeczywiście znalazło odzwierciedlenie w traktacie nicejskim. W art. 4 protokołu dołączonego do traktatu postanowiono, że od 2005 r. każde państwo będzie miało prawo do posiadania własnego komisarza, a liczba członków może być zmieniona jednogłośną decyzją Rady. Oznaczało to utratę przez wielkie państwa prawa do posiadania dwóch komisarzy. Natomiast kiedy w wyniku poszerzenia liczba państw członkowskich powiększy się do 27, liczba członków Komisji miała być zmniejszona na podstawie systemu sprawiedliwej rotacji przy założeniu, że nie można było sprawować funkcji komisarza przez określone państwo w dwóch kolejnych kadencjach. Skład każdego kolejnego kolegium miał odzwierciedlać „zadowalająco demograficzny i geograficzny zakres wszystkich Państw Członkowskich Unii"[195].

Przewodniczący Komisji Europejskiej miał być wybierany większością kwalifikowaną przez członków Rady, a na mocy art. 217 traktatu nicejskiego wzmocnieniu uległa jego pozycja. Ustalał on zakres obowiązków Komisji i rozdzielał je pomiędzy jej członków. Mógł dokonywać zmian w rozdziale obowiązków w trakcie kadencji Komisji. Komisarze wykonywali funkcje powierzone im przez przewodniczącego i jemu podlegali. Przewodniczący miał prawo mianowania wiceprzewodniczących spośród członków kolegium. Co było najważniejsze, „członek Komisji składa rezygnację, jeżeli przewodniczący, po uzyskaniu zgody kolegium, tego zażąda"[196].

Jak się okazało, w przeciwieństwie do Francji, wprowadzenie reformy Komisji Europejskiej nie było priorytetem rządu Schrödera/Fischera, który skoncentrował się przede wszystkim na korzystnych rozwiązaniach dla RFN w kwestii procesu decy-

---

[194] *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Europäischen Rat in Nizza vor dem Deutschen Bundestag am 28. November in Berlin*, http://adrien.barbaresi.eu/corpora/speeches/BR/t/192.html. Por. R. Łoś, *Gerhard Schröder*, op. cit., s. 232.

[195] *Protokół dołączony do traktatu o Unii Europejskiej i do traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie. Postanowienia dotyczące Komisji*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Nicei_PL_2.pdf.

[196] *Traktat z Nicei zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Nicei_PL_1.pdf.

zyjnego w Radzie UE. Sam kanclerz w przemówieniu wygłoszonym w Bundestagu 19 stycznia 2001 r. podsumowującym rezultaty szczytu nicejskiego nie wspomniał o reformie Komisji i skoncentrował się na poszerzeniu UE o nowych członków i przyszłości tej organizacji[197].

Przykrą niespodzianką dla kanclerza Niemiec był jego konflikt z Klausem Reglingiem, który ciągnął się do 2005 r. Kiedy w 2001 r. pojawiło się wolne stanowisko dyrektora generalnego KE II ds. Gospodarczych i Monetarnych, kanclerz aktywnie zaangażował się w wezwanie przewodniczącego Prodiego do otwartego zaproszenia do składania ofert. Schröder chciał umieścić na tym stanowisku niewątpliwie wysoko kwalifikowanego Reglinga i to mu się udało. Ale kiedy w 2002 i 2003 r. Niemcy wspólnie z Francją naruszyły reguły Paktu Stabilności i Wzrostu, powiększając deficyt budżetowy powyżej zastrzeżonego 3% PKB, nowy dyrektor przychylił się do opinii o konieczności wysłania ostrzeżenia tzw. niebieskiego listu do rządu niemieckiego, domagając się redukcji deficytu. Poirytowany kanclerz miał uznać go nawet *za persona non grata* w Berlinie, gdyż uznał, że to może mu popsuć szyki w kampanii wyborczej w 2002 r. Konflikt udało się wyciszyć, kiedy w marcu 2005 r. zmieniono reguły Paktu. To dzięki Reglingowi i komisarzowi ds. gospodarczych i walutowych Joaquinowi Alumni jesienią 2005 r. wprowadzono modyfikację Paktu, co umożliwiało redukcję deficytu poniżej 3% PKB. Zostało to uzgodnione z A. Merkel i nowym ministrem finansów P. Steinbrückiem[198].

Od wiosny 2004 r. Prodi orientując się, że jego kolejne kandydowanie na przewodniczącego Komisji nie cieszy się oczekiwanym poparciem, gdyż uważany jest za bezbarwnego i popełniającego liczne gafy urzędnika, pozwalającego, by przywódcy najważniejszych państw Wspólnoty zepchnęli go na boczny tor, zdecydował się powrócić do krajowej polityki i budować we Włoszech obóz lewicy. W czerwcu 2004 r. rozpoczęły się pierwsze sondaże i poszukiwania jego następcy.

Prodi był lewicowym liberałem pochodzący z dużego unijnego kraju. Skomplikowane zwyczajowe zasady obowiązujące w Unii wymagały więc, aby schedę po nim przejął konserwatywny polityk z małego państwa. Po uzgodnieniu kandydatury przez Radę Europejską, w lipcu 2004 r. musiał go zatwierdzić Parlament Europejski. W tym gremium po wyborach w czerwcu 2004 r. najsilniejszą frakcję tworzyli konserwatyści i chadecy, skupieni w Europejskiej Partii Ludowej (EPP), którzy zdobyli ponad 37% mandatów i nie zgadzali się na kolejnego socjalistę. Polityk starający się o fotel po Prodim musiał też mieć poparcie własnego rządu. Wiadomo też było, że powinien mówić po francusku – wtedy mógł liczyć na poparcie Paryża.

Kanclerz Schröder dość wcześnie, bo jesienią 2003 r. wyszedł z propozycją, aby ze względu na układ sił w Parlamencie Europejskim, stanowisko to objął przewodniczący CSU i premier Bawarii Edmund Stoiber. Po uzyskaniu zgody prezydenta Chiraca, 10 października 2003 r. kanclerz spotkał się ze Stoiberem w Erlangen na kolacji u sze-

---

[197] *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Nizza vor dem Deutschen Bundestag am 19. Januar 2001 in Berlin*, https://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001_2007/2001/06-2_Schr%C3%B6der.html. Szersze analizy: W. Weidenfeld (red.), *Nizza in der Analyse*, Gütersloh 2002; M. Jopp, B. Lippert, H. Schneider (red.), *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*, Berlin 2001.

[198] Ch. Reiermann, „*Beamter mit Prinzipien"*, „Der Spiegel", 9.02.2002; *Porträt: Deutscher Hüter der Stabilität*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 20.11.2003.

fa koncernu Siemensa Heinricha von Prievera. W imieniu rządu niemieckiego zaproponował to stanowisko przywódcy bawarskiemu, ale podejrzliwy szef CSU szukający w propozycji Schrödera drugiego dna, poprosił o czas do namysłu. Kanclerz powrócił do tej propozycji w listopadzie 2003 r., a gdy nie uzyskał jednoznacznej odpowiedzi, ponownie zatelefonował do Monachium w marcu 2004 r. i znowu Stoiber poprosił o zwłokę. Po kilku dniach nalegań Stoiber odmówił. W uszczypliwym komentarzu kanclerza zamieszczonym w jego wspomnieniach, wedle słów szefa CSU partia miałaby się bez niego rozpaść, a on czuł się bardziej odpowiedzialny za Bawarię, aniżeli za Brukselę[199].

W zaistniałej sytuacji kanclerz Schröder zasygnalizował kandydaturę Verheugena na przewodniczącego KE ze względu na jego niewątpliwe zasługi w doprowadzeniu do poszerzenia UE w 2004 r. Jednakże minister spraw zagranicznych J. Fischer nie krył się z ambicjami zdobycia stanowiska szefa unijnej dyplomacji po wyborach do Bundestagu w 2006 r. i wejściu – jak zakładano Konstytucji dla Europy – w życie. Nie mogło być dwóch Niemców na czołowych stanowiskach w UE, dlatego też Schröder wycofał tę kandydaturę w zamian za obietnicę utworzenia w przyszłym kolegium dla Verheugena stanowiska wiceprzewodniczącego KE, „superkomisarza" odpowiedzialnego za sprawy gospodarcze wyposażonego w szerokie pełnomocnictwa. Już w lutym wspólnie z Blairem i Chirakiem wystosowali list do Komisji, aby w obliczu trwałego kryzysu koniunkturalnego zastanowić się nad powołaniem jednego resortu skupiającego wszystkie sprawy gospodarcze. Choć Merkel powątpiewała w kwalifikacje gospodarcze potencjalnego „superkomisarza" Verheugena, miała z oporami zgodzić się na tę kandydaturę. Dziennik „Die Welt" nie ukrywał, że chodziło o wspólną obronę na unijnym forum interesów niemieckiej gospodarki, a zwłaszcza przemysłu[200].

Przed czerwcowym szczytem Rady Europejskiej, kanclerz uzgodnił z prezydentem Chirakiem nową kandydaturę – Guy Verhofstadta, premiera Belgii i flamandzkiego liberała, polityka zdolnego do zawierania skutecznych kompromisów, władającego holenderskim, włoskim, angielskim i francuskim. Nie znalazło to poparcia Wielkiej Brytanii, gdyż premier T. Blair nie mógł darować belgijskiemu przywódcy sprzeciwu wobec wojny z Irakiem.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej 17–18 czerwca 2004 r. odbyła wielogodzinna dyskusja, do której włączyli się konserwatyści z Europejskiej Partii Ludowej. W miejsce „Baby Thatcher" Verhofstadta zaproponowali oni chadeckiego kanclerza Austrii, Wolfganga Schüssela. Ten jednak nie był do przyjęcia przez Paryż, ponieważ w 2000 r. wszedł w koalicję z prawicowo-populistyczną Wolnościową Partią Austrii (FPÖ) Jörga Haidera. Odpadła też kandydatura Brytyjczyka Chrisa Pattena, dotychczasowego komisarza ds. polityki zagranicznej, którego nie tylko dyskwalifikowała słaba znajomość francuskiego, ale fakt, że Niemcy i Francuzi nie chcieli widzieć na takim prestiżowym stanowisku przedstawiciela państwa, który nie należy do strefy euro, układu

[199] G. Schröder, *Entscheidungen*, op. cit., s. 321–322; R. Łoś, *Gerhard Schröder. Blaski i cienie władzy*, Łódź 2008, s. 238; *Prodi-Nachfolge: Schröders bizarrer Stoiber-Coup*, „Der Spiegel", 7.06.2004; J. Pawlicki, R. Sołtyk, *Wyścig o fotel przewodniczącego Komisji Europejskiej w Brukseli*, „Gazeta Wyborcza", 12.02.2004.

[200] *Verheugen soll EU-Superkommissar werden*, „Die Welt", 9.06.2004; *Schröder puscht Verheugen*, „Focus", 28.06.2004; T. Blasius, *Superkommissar Verheugen*, „Kölnische Rundschau", 28.06.2004.

z Schengen, a integrację europejską traktuje jako zło konieczne. Inne nazwiska, które przewijały się w dyskusji, m.in. irlandzkiego premiera Bertie Aherna, premiera Belgii Jeana-Luc Dehaene'a, portugalskiego komisarza ds. wewnętrznych, Antonio Vitoriniego nie zostały zaakceptowane i sprawę przełożono na nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej[201].

W ciągu dwóch tygodni doszło do porozumienia z EPP. Niemcy i Francja zgodziły się na objęcie stanowiska przewodniczącego Komisji Europejskiej przez José Manuela Durão Barroso, urzędującego premiera Portugalii przewodniczącego liberalno-konserwatywnej partii socjaldemokratycznej, erudytę, profesora uniwersytetów w Lizbonie, Porto i Genewie.

Barroso, już w 1990 r. odznaczony Wielkim Krzyżem Zasługi RFN, był raczej kandydatem szefowej CDU A. Merkel, która osobiście zaangażowała się w jego wybór. Siłą rzeczy powodowało to niechęć kanclerza Schrödera i niemiecki przywódca tego nie ukrywał. Ale podczas szczytu państw NATO w Stambule 28–29 czerwca 2004 r. zakomunikował wspólnie z Chirakiem, że należy dać Barroso szansę i Niemcy są na to „gotowe". Był przekonany, że portugalski polityk okaże się „przekonującym, dynamicznym Europejczykiem"[202].

W rzeczywistości dla rządu niemieckiego wybór Barroso był najlepszym rozwiązaniem. Był premierem niedużego, leżącego na obrzeżach Europy kraju Unii, mającego za sobą salazarowską przeszłość, co uwrażliwiało go na problemy nowych członków, państw byłego bloku radzieckiego. Wzbudzał najmniejsze opory, był bezbarwny i mało konkretny, co rodziło nadzieje w Berlinie na możliwość wpływania na jego decyzje. Akceptowali go liberałowie, socjaliści, Brytyjczycy i Skandynawowie, nie drażnił federalistycznymi poglądami o Stanach Zjednoczonych Europy, w czym celowali luksemburski premier Jean-Claude Juncker i G. Verhofstadt. Z kolei Belgowie, Luksemburczycy czy Francuzi nie mogli go oskarżyć o tendencje nacjonalistyczne i zbyt małą europejskość, grzech pierworodny polityków brytyjskich. Potrzebny był więc przewodniczący KE, który potrafi się stać pomostem między starą a nową Europą, a jednocześnie czynnikiem łączącym federalistów i zwolenników Europy narodów, socjalistów i liberałów[203].

22 lipca Barroso uzyskał wotum zaufania w Parlamencie Europejskim w Strasburgu. Za opowiedziało 413 europosłów na ogólną liczbę 732. Wstrzymało się od głosu 44, a 251 było przeciwnych jego wyborowi. Umożliwiło to rozpoczęcie konsultacji w sprawie powołania członków nowego kolegium[204].

Barrorso mając poparcie Merkel nie przewidywał w składzie Komisji „superkomisarza" i początkowo dawał to jasno do zrozumienia[205]. Wykazał więcej zrozumienia dla

---

[201] *Rada Europejska w Brukseli 17–18 czerwca 2004. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/; R. K Kęciek, *Unia Europejska z konstytucją, ale bez przewodniczącego*, „Przegląd", 27.06.2004.

[202] *Barroso als Kommissionspräsident nominiert*, „Stern", 29.06.2004; *EU-Kommission: „Überwältigende Mehrheit" für Barroso*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 27.06.2004.

[203] Por. P. R. Weilemann, *Barroso als neuer Kommissionspräsident ernannt*, „Konrad Adenauer Stiftung", http://www.kas.de/wf/de/33.5931/; *Sondergipfel benennt Durão Barroso als EU-Kommissionspräsidenten*, „Handelsblatt", 29.06.2004.

[204] *Barroso wird neuer EU-Kommissionspräsident*, Deutschlandradio, https://www.deutschlandradio.de/barroso-wird-neuer-eu-kommissionspraesident.331.de.html?dram:article_id=198419.

[205] *EU-Superkommissar: Merkel gegen SPD-Mann Verheugen*, „Der Spiegel", 27.06.2004.

modyfikacji, czyli raczej poluzowania reguł Paktu Stabilności i Wzrostu, a za swoje priorytety uznał zatrudnienie i wzrost gospodarczy oraz konkurencję. Kanclerz Schröder z uporem forsował kandydaturę Verheugena, był przekonany, że rząd i opozycja w tej sprawie będą mówić zgodnym głosem, ponieważ w polityce europejskiej RFN panuje jedność co do tego, aby „przejąć w Brukseli polityczno-gospodarczą odpowiedzialność" (*Einmütigkeit, die wirtschaftspolitische Verantwortung in Brüssel zu übernehmen*)[206].

W pierwszej połowie sierpnia kanclerzowi udało się wprowadzić Verheugena na stanowisko komisarza ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu w Komisji Europejskiej. Miał być odpowiedzialny za europejski rynek wewnętrzny, koordynację ważnych kwestii gospodarczych i reprezentować Komisję w Radzie ds. Konkurencyjności UE (COMPET). Indagowany w kwestii „superkomisarza" przez dziennikarza Deutschlandfunk, wskazując na kolegialność pracy KE, Verheugen odżegnywał się od tego sformułowania, ale przyznał, że ze względu na duże dotychczasowe niedociągnięcia, istnieje pilna potrzeba koordynacji całej polityki gospodarczej UE[207].

Aby osłabić pozycję Verheugena w Komisji Europejskiej, Barroso zdecydował się na powołanie aż pięciu wiceprzewodniczących. 12 sierpnia prezentując skład nowego kolegium twardo zaznaczył, że w kierowanej przez niego KE nie będzie „komisarzy pierwszej i drugiej kategorii, gdyż wszyscy są tak samo ważni"[208]. Po przesłuchaniach w PE, obradująca 4–5 listopada 2004 r. Rada Europejska „z zadowoleniem przyjęła nową listę wyznaczonych członków Komisji przedstawioną przez nominowanego Przewodniczącego José Manuela Barroso"[209]. Po ostatecznym zatwierdzeniu – co przeszło z pewnymi trudnościami – listy przez PE 18 listopada (449 „za"; 149 „przeciw" i 82 wstrzymujących się) Komisja w składzie 27-osobowym rozpoczęła działalność 22 listopada 2004 r. i jej kadencja trwała do 31 października 2009 r.

Najważniejsze punkty ciężkości pracy nowej KE sprowadzić można było do kilku punktów:

– wybrnięcie z impasu konstytucyjnego po przegranych we Francji i Holandii referendach konstytucyjnych;
– opracowanie „traktatu reformującego" (późniejszego lizbońskiego) i nadzór nad procesem jego ratyfikacji, zwłaszcza po pierwszym negatywnym referendum w Irlandii w czerwcu 2008 r.;
– przygotowanie i realizacja unijnego budżetu na lata 2007–2013;
– dokończenie procesu akcesji Bułgarii i Rumunii. Prowadzenie negocjacji z Turcją;
– uruchomienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa;
– monitorowanie planu pokojowego N. Sarkozy'ego wypracowanego przez UE w wojnie rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r.;
– reforma strategii lizbońskiej;

---

[206] *Schröder puscht Verheugen*, „Focus", 28.06.2004; *Verheugen soll EU-Superkommissar werden*, „Die Welt", 9.06.2004.

[207] *EU soll wettbewerbsfähigste Region der Welt werden. Interview mit Günter Verheugen, künftiger EU-Kommissar für Unternehmen und Industrie*, Deutschlandfunk, 13.08.2004, https://www.deutschlandfunk.de/eu-soll-wettbewerbsfaehigste-region-der-welt-werden.694.de.html?dram:article_id=61283.

[208] *Der designierte Kommissionspräsident Barroso stellt seine Mannschaft vor. European Commission*, 212.08.204, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-1029_de.htm.

[209] *Rada Europejska w Brukseli 4/5 listopada 2004 r.. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

– pierwsze próby opanowania kryzysu finansowego strefy euro (2008–2009);
– nowe inicjatywy w dziedzinie nauki i kultury.

Po podpisaniu Eurokonstytucji 29 października 2004 r. Komisja Europejska nadzorowała proces jej ratyfikacji w państwach członkowskich. Po niepowodzeniach w referendach konstytucyjnych we Francji i Holandii, to Barroso zaproponował roczną przerwę na przemyślenia w sprawie przyszłości Eurokonstytucji i to uzyskało pełną aprobatę kanclerz A. Merkel. Blisko współpracowała ona z przewodniczącym Komisji przy redakcji deklaracji z okazji 50-lecia traktatów rzymskich. Pozostawała z nim w bliskim kontakcie w okresie prezydencji niemieckiej w pierwszej połowie 2007 r., która przygotowała podwaliny pod przyszły traktat lizboński. Doceniła jego zasługi na tym polu w przemówieniu wygłoszonym w Lizbonie z okazji podpisania traktatu reformującego, choć premier Portugalii José Socrates wskazał na niemiecką kanclerz jako na główną autorkę unijnego sukcesu[210].

W przeciwieństwie do akcesji Polski, Czech, czy Węgier, Niemcy nie angażowały się w proces przyjmowania do UE Rumunii i Bułgarii, pozostawiając pełną swobodę do działania Komisji Europejskiej, a zwłaszcza nowemu komisarzowi ds. poszerzenia Olli Rehnowi. Poza rutynową wizytą kanclerza Schrödera w sierpniu 2004 r. w Rumunii i Bułgarii, nowa kanclerz A. Merkel w latach 2005–2007 nie odbyła podróży do stolic obu bałkańskich państw.

Pod koniec 2004 r., negocjacje akcesyjne zostały zamknięte na podstawie przedstawionej opinii przez KE. Rada Europejska obradująca w dniach 16–17 grudnia 2004 r., potwierdziła na podstawie wydanej opinii Komisji datę przystąpienia obu państw do UE, na styczeń 2007 r.

Pozytywne oceny KE i PE były ostatnią formalnością niezbędną do podpisania traktatu akcesyjnego. 25 kwietnia 2005 r. przedstawiciele 25 państw członkowskich UE oraz 2 państw przystępujących podpisali w Abatia Neumunster w Luksemburgu Traktat o wejściu Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej[211].

Trzy raporty Komisji Europejskiej w latach 2005–2006 monitorujące oba kraje pokazywały wiele niedociągnięć w procesie wdrażania unijnego *acquis.* Największe problemy odnotowano w związku z korupcją i działalnością zorganizowanych grup przestępczych w obu krajach. Walka z tą formą przestępczości, zwłaszcza w Bułgarii, która rozciągała się aż do najwyższych kręgów politycznych poniosła fiasko. Na zlecenie Komisji Europejskiej, przewodniczący Niemieckiego Związku Urzędników Kryminalnych (*Bund Deutscher Kriminalbeamter*) Klaus Jansen po wizycie w Bułgarii w 23-stronicowym raporcie zarzucił służbom specjalnym tego kraju brak profesjonalności i przecieki do internetu poufnych materiałów z toczonych śledztw. Sędzia z Kolonii, Susette Schuster, która została wysłana do Bułgarii z misją UE, wróciła z alarmującymi raportami, iż system prawny jest skomplikowany, reforma sądownictwa jest „chaotyczna", korupcja jest powszechna, a zaufanie obywateli do państwa jest coraz słabsze[212].

---

[210] *Vertrag von Lissabon unterzeichnet*, Die Bunderskazlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv /DE/Archiv17/Reiseberichte/pt-unterzeichnung-vertrag-lissabon.html.

[211] *Decyzja Rady Unii Europejskiej z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (cyt. Dalej: Dz. U.), L 157 z 21.06.2005.

[212] *Deutscher Beamter allein gegen Bulgarien*, „Die Welt", 4.05.2006; *The EU's Unpopular Expansion*, „Der Spiegel. Inernational", 10.04.2006.

Rząd Niemiec i Bruksela podkreśliły, że będą krytycznie oceniać postępy w wymiarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości w obu państwach, ale ich wejście do UE było postrzegane jako przesądzona sprawa. Stało się tak, pomimo, że niepowodzenie ratyfikacji Konstytucji dla Europy, konkurencja tańszej siły roboczej z dziesięciu nowych państw i perspektywa integracji kolejnych państw (Turcja, Bałkany Zachodnie) aspirujących, do UE, pogorszyły niemiecki apetyt na dalsze rozszerzenie. Według posła do Parlamentu Europejskiego Markusa Ferbera (CSU) nikt nie chciał głosować przeciw, a porażka w tej kwestii w niemieckim parlamencie byłaby katastrofą – zarówno dla UE, która chciała przystąpienia, jak i dla niemieckiego rządu, który posłusznie podpisał wszystkie inne traktaty akcesyjne. A wiceminister spraw zagranicznych Niemiec, Gernot Erler (SPD), podkreślił, że „nikt nie odważyłby się nie ratyfikować traktatów w parlamencie”[213].

1 stycznia 2007 r. Bułgaria i Rumunia stały się członkami Unii Europejskiej, a proces ratyfikacji układów akcesyjnych z Bułgarią i Rumunią został przeprowadzony bezkonfliktowo w niemieckim Bundestagu 26 października 2006 r. W głosowaniu wzięło udział 529 posłów, z czego tylko 12 było przeciw (głównie z bawarskiej CSU) i 10 wstrzymało się od głosu. W przemówieniu towarzyszącym ratyfikacji, minister F.-W. Steinmeier krótko stwierdził, że akcesja Rumunii i Bułgarii „będzie krokiem do wzmocnienia bezpieczeństwa w regionie Bałkanów wschodnich i Morza Czarnego, a przed niemieckimi przedsiębiorcami otworzą się nowe rynki zbytu. Przystąpienie zabezpiecza ramy prawne takiej aktywności, co jest rzeczą niezbędną”[214].

Zdecydowanie więcej problemów przysparzała rządowi niemieckiemu i Komisji Europejskiej sprawa akcesji Turcji. Rząd koalicji SPD-Bündnis 90/Die Grünen uwypuklający laicki charakter Unii Europejskiej, powołującej się na spuściznę oświecenia, nie traktował islamu jako przeszkody w integrowaniu Europy. Nie ukrywał jednak, że główną barierą stojącą na drodze tureckiej akcesji jest deficyt demokracji, brak ochrony mniejszości, nieprzestrzeganie praw człowieka i słabe ekonomiczne przygotowanie do członkostwa. Ulegając prośbom i naciskom Turcji deklarował poparcie dla silniejszego instytucjonalnego związania UE z tym krajem. Minister spraw zagranicznych J. Fischer wielokrotnie powtarzał, że Unia Europejska nie jest „wspólnotą religijną”, a kanclerz Schröder obiecał osobiste zaangażowanie w proces przyspieszenia rokowań z Turcją. Trzykrotnie też, w lutym 2004 r. w maju i październiku 2005 r. złożył wizytę w Ankarze i Stambule[215].

W lipcu 2005 roku Turcja wypełniła ostatni warunek rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, które objąć miały 35 rozdziałów. Podpisała protokół do własnego układu stowarzyszeniowego z EWG, rozszerzający unię celną na dziesięć nowo przyjętych państw. Jednocześnie Turcja wydała jednostronną deklarację, w której oświadczyła, że podpisanie tego protokołu nie jest równoznaczne z formalnym uznaniem Republiki Cypryjskiej[216].

---

[213] H.-J. Schlamp, R. Beste, H. Knaup (red.), *The EU's Unpopular Expansion*, 2006, http://www.spiegel.de/international/spiegel/romania-and-bulgaria-the-eu-s-unpopular-expansion-a-411290.html.

[214] *Rede von Bundesaußenminister Steinmeier vor dem Deutschen Bundestag zum Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU*, http://www.fifoost.org/?paged=2&cat=25.

[215] Szerzej: B. Koszel, *Integracja Turcji z Unią Europejską z perspektywy RFN*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2009, nr 52.

[216] *Komunikat Komisji Europejskiej: Dokument strategiczny w sprawie rozszerzenia – 2005*, COM (2005) 561, Bruksela 9 listopada 2005.

3 października 2005 r., po wyborach w Niemczech, Unia Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu oficjalnych negocjacji członkowskich, ale polityka wspierania europejskich aspiracji Turcji w Unii Europejskiej odeszła jesienią 2005 r. wraz z kanclerzem Schröderem. Od czasu uznania Turcji za kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej w grudniu 1999 r., wręcz lawinowo nasilała się niechęć niemieckich chadeków do integrowania tego państwa ze strukturami wspólnotowymi. Jej hasłem wywoławczym było przekonanie o olbrzymiej różnicy pomiędzy „klubem chrześcijańskim" i światem wartości wyznawanym przez islam. Merkel zamiast członkostwa, miała do zaproponowania Turcji wyłącznie „uprzywilejowane partnerstwo". Sytuacja skomplikowała się jednak po utworzeniu rządu z socjaldemokratami i informacjach płynących z Waszyngtonu, że administracja amerykańska ze względów polityczno-strategicznych jednoznacznie opowiada się za przystąpieniem Turcji do UE. Stąd też w umowie koalicyjnej pomiędzy CDU/CSU-SPD z 11 listopada 2005 r., przychylnie odniesiono się do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, ale ich zamknięcie uznano za sprawę otwartą. Wskazano, że mandat negocjacyjny Komisji Europejskiej uzależniony będzie nie tylko od ścisłego wypełniania kryteriów kopenhaskich, ale i zdolności Unii do poszerzenia[217].

Od początków 2006 r. zaznaczyło się wyraźnie usztywnienie Niemiec w sprawie przyspieszenia procesu integracji Turcji z Unią Europejską. Rząd niemiecki nie wysyłał politycznych sygnałów do Komisji Europejskiej, że zależy mu na przyspieszeniu rokowań. Wychodząc naprzeciw niemieckim postulatom, w końcu listopada 2006 r. Komisja Europejska zasugerowała, aby Unia zamroziła rokowania w 8 z 35 rozdziałów negocjacyjnych – wszystkich tych, które miały mniejszy lub większy związek z nieuznawaniem przez Turcję Cypru oraz z niewpuszczaniem do Turcji cypryjskich statków i samolotów. Obradujący przed szczytem ministrowie spraw zagranicznych po wielogodzinnych naradach, uwzględnili opinię Komisji, dopuszczając jednak możliwość otwierania kolejnych rozdziałów, ale bez możliwości ich zamykania[218].

28 marca 2007 r. po dziesięciu miesiącach od otwarcia i zamknięcia pierwszych rozdziałów, zdecydowano się uruchomić rozmowy na temat „polityki przemysłowej i przedsiębiorczości". Kanclerz A. Merkel przewodząca Radzie Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r., zapowiedziała, że do czerwca otwarte zostaną jeszcze trzy rozdziały (statystyka, polityka gospodarcza i monetarna oraz kontrola finansowa). W pierwszej kolejności wybrano rozdziały stosunkowo proste i niekontrowersyjne. Orientowano się, że komplikacje pojawią się wówczas, gdy na stół negocjacyjny trafią rolnictwo, polityka regionalna czy standardy demokratyczne. Były to dziedziny, w których Turcja odnotowywała znaczne opóźnienia, a w grę wchodziły poważne sumy na unijne wsparcie tych obszarów.

Pomimo unijnych deklaracji i zwłaszcza niewątpliwych reform w polityce wewnętrznej Turcji, negocjacje w kwestii członkostwa w Unii Europejskiej znalazły

---

[217] *Gemeinsam fűr Deutschland – mit Mut Mut und Menschlichkeit.Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11. 2005*, s. 129–130, http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf.

[218] K. Niklewicz, *Bruksela mówi Turcji stop*, „Gazeta Wyborcza", 29.11.2006; J. Leithäuser, *Merkel in der Tűrkei. Fastenbrechen unter europäischem Sternenkranz*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 6.10.2006.

się w impasie. Od 2005 do końca 2009 r. otwarto tylko 12 spośród 35 „koszyczków" negocjacyjnych. Ale 8 z nich zostało ponownie zamrożonych, bo Ankara konsekwentnie odmawiała uznania władz Republiki Cypru, a zamknięcie każdego obszaru negocjacji wymagało jednomyślnej zgody wszystkich krajów UE. W warunkach poważnego kryzysu finansowego strefy euro, co dominowało na posiedzeniach Rady Europejskiej od jesieni 2008 r., przewodniczący Barroso i Komisja Europejska niewiele mieli do zaoferowania Turcji poza oględnymi sformułowaniami o „uprzywilejowanym partnerstwie".

Od początku nowego stulecia Komisja Europejska podjęła prace mające uregulować relacje UE z państwami Europy Wschodniej, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Za autorów tej inicjatywy uchodzili Niemcy i Brytyjczycy, którym zależało na utworzeniu tzw. półksiężyca państw, gdzie UE znalazłaby się w przyjaznej otulinie (*ring of friends*). Z drugiej strony miała to być też pewna forma rekompensaty za otwarcie się UE na nowych członków z Europy Wschodniej, Środkowo-Wschodniej i Południowej. Zainaugurowana w maju 2004 roku Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) zapobiec miała powstaniu nowych linii podziału w Europie po 2004 r. i zbliżyć państwa objęte programem do UE[219].

Godzi się wspomnieć, że w marcu 2003 r. Komisja Europejska w specjalnym komunikacie „Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami" określiła państwa objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa. Były wśród nich trzy kraje Europy Wschodniej: Ukraina, Mołdawia i Białoruś[220]. Kraje Kaukazu Południowego: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja zostały objęte EPS dopiero na podstawie Dokumentu Strategicznego Europejska Polityka Sąsiedztwa z maja 2004 r.[221] Poza wschodnimi sąsiadami, „Szersza Europa" objęła południowe kraje śródziemnomorskie (Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię i Tunezję).

Proces wdrażania EPS w pierwszych latach był na tyle niezadowalający, że Komisja Europejska zdecydowała się na radykalniejszą reformę projektu i nadzieję w tym zakresie związała z prezydencją niemiecką w Radzie UE. W Berlinie podjęto się tego zadania i przygotowano ambitny plan wdrożenia nowych, efektywniejszych zasad, zwłaszcza wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Zasadzać się to miało na jeszcze bliższym powiązaniu krajów wchodzących w skład EPS ze strukturami unijnymi. Zaproponowana została koncepcja *European Neighbourhood Policy Plus*, ekskluzywna koncepcja *Synergii Czarnomorskiej*, daleko idąca i znajdująca swoje potwierdzenie w alokacji środków finansowych, polsko-szwedzka koncepcja Partnerstwa Wschodniego i wymyślony w Berlinie, ukierunkowany na Rosję Program Partnerstwa dla Modernizacji[222].

---

[219] Szerzej: J. Cieślińska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej* (maszynopis pracy doktorskiej),Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2012.

[220] *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the Parliament, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final.

[221] *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Communication from the Commission, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final, www.europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf.

[222] Szerzej: rozdz. IV.

Inny z celów Komisji Europejskiej – realizacja przyjętej w 2000 r. strategii lizbońskiej, mającej na celu wprowadzenie Unii Europejskiej do 2010 r. na czołową pozycję w świecie w obszarze gospodarki, nowych technologii, zatrudnienia i innowacyjności nie powiódł się. Okazała się zbyt ambitna i przerosła możliwości UE, co przyznał tzw. raport byłego holenderskiego premiera Wima Koka w 2004 r. W jego opinii była zbyt obszernym programem, posiadała słabą koordynację, niskie nakłady finansowe na realizację priorytetów oraz sprzeczne cele. Widoczny był brak politycznej determinacji ze strony państw członkowskich. Jej rewizja na podstawie decyzji KE w 2005 r. również nie przebiegała pomyślnie[223].

Od samego początku niemieccy socjaldemokraci i zieloni uważali strategię za inicjatywę sprzyjającą przedsiębiorcom i wielkim koncernom, a wskazany w niej wymóg konkurencyjności i zwiększenia zatrudnia osób dotąd mało aktywnych na rynku pracy odbędzie się kosztem robotników. Traktowano ją jako „neoliberalną koncepcję" KE, gdzie preferowany jest wyłącznie wzrost gospodarczy[224]. Zgodnie z oczekiwaniami Komisji, po raporcie Koka, nowy rząd Merkel 7 grudnia 2005 r. przedłożył „Narodowy Program Reformy Niemiec" (*Nationale Reformprogramm Deutschland*), gdzie znalazło się sześć priorytetów do realizacji. Objęły one konkurencyjne kształtowanie rynku, polepszenie warunków do działania dla przedsiębiorców, konsolidację środków publicznych, ochronę stabilności gospodarczej i bezpieczeństwa socjalnego, wykorzystanie innowacji ekologicznych jako elementu konkurencyjności, zorientowanie polityki gospodarczej, finansowej i na rynku pracy na rzecz zwiększenia zatrudnienia[225].

W pierwszym raporcie rocznym w 2006 r. Komisja Europejska pochwaliła Niemcy za wskazanie sześciu priorytetów. Uznała Program Reformy Niemiec za spójny, zintegrowany, wychodzący naprzeciw oczekiwaniom. Jego słabością było wskazanie celów bez możliwości wskazania źródeł ich finansowania i brak planów ich zastosowania. W opinii Komisji zabrakło w Programie odniesienia do konkurencyjności na rynku usług[226].

Niewątpliwie wszystkie priorytety nakreślone w programach działania pierwszej Komisji Europejskiej kierowanej przez Barroso stanęły pod znakiem zapytania i zeszły na plan dalszy w obliczu nawarstwiającego się kryzysu finansowego strefy euro w 2008 r. będącego pochodną krachu amerykańskich banków i innych instytucji finansowych. W tej sytuacji, niezależnie o działań KE, inicjatywę musiały przejąć wielkie państwa Unii i najwięksi członkowie strefy euro – Niemcy i Francja i zarządzać powstałym kryzysem. Wykorzystując sprawowanie prezydencji w Radzie UE, w drugiej połowie 2008 r. to N. Sarkozy stał się czołowym graczem na unijnej

[223] A. Żbik, *Strategia Lizbońska*, http://uniaeuropejska.org/strategia-lizbonska/.

[224] *Die Lissabon-Strategie – Ausarbeitung*, Deutscher Bundestag.Wissenschaftliche Dienste, https://www.bundestag.de/blob/412428/f594813fcab0430692ffc80ca9f82df9/wd-11-205-06-pdf-data.pdf.

[225] *Nationales Reformprogramm Deutschland. Innovation forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden*, Deutscher Bundestag, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:s JRMusDMJ0oJ:dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/003/1600313.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab.

[226] *Mitteilung der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Jetzt aufs Tempo drücken – Teil 1: Die neue Partnerschaft für Wachstum und Arbeitsplätze*, http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/eu_5745_Teil1.pdf.

politycznej scenie, spychając na odległy plan KE. To francuski prezydent wymusił też na Irlandii przeprowadzenie drugiego referendum w sprawie ratyfikacji traktatu lizbońskiego. W pierwszej połowie 2009 r. w obliczu słabej – z powodu sytuacji politycznej w kraju – prezydencji czeskiej w Radzie UE, inicjatywę w UE przejęła kanclerz Merkel[227].

Ocena aktywności niemieckiej w kadencji KE w latach 2004–2009 nie wypada jednoznacznie. Verheugen kreowany przez Schrödera na „superkomisarza" w sprawach gospodarczych nie narzucał swojej woli innym komisarzom o podobnych kompetencjach. Próbował przełamać opór niemieckich przemysłowców przed regulacjami w sprawie walki z ociepleniem klimatu i związanymi z tym inwestycjami w najnowsze technologie. Dążył do ograniczenia emisji spalin w samochodach osobowych, czym narażał się potężnemu lobby samochodowemu w Niemczech. Działał na rzecz obniżenia kosztów funkcjonowania unijnej biurokracji. Zrzucał z siebie i przewodniczącego Barroso winę za niepowodzenia w realizacji strategii lizbońskiej, ponieważ jego zdaniem przywódcy Niemiec i Francji sprzeciwiali się daleko idącej koordynacji gospodarczej państw członkowskich, gdyż obawiali się potencjalnych „niebieskich listów" z Brukseli, które mogły mieć wpływ na rezultaty wyborów parlamentarnych czy prezydenckich[228].

Jego karierę poważnie nadwyrężył skandal osobisty, w który uwikłał się w 2006 r. ze swoją współpracowniczką, co zaowocowało utratą zaufania partii i przewodniczącego Barroso. Odebrano mu mandat do kierowania redukcją brukselskiej biurokracji i w porozumieniu z rządem niemieckim powołano specjalną grupę doradczą kierowaną przez E. Stoibera. Była to prestiżowa porażka, bo Verheugen zakładał do 2012 r. obniżenie funkcjonowania kosztów unijnej administracji o 25% i zaoszczędzenie w ten sposób około 150 mld euro[229]. Drugą przykrą niespodzianką było odsunięcie go od prac nad utworzeniem Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT), kiedy decyzję o jego powstaniu podjął Parlament Europejski na posiedzeniu 26 września 2007 r. Opracowanie i wdrożenie tego projektu Barroso nie powierzył Verheugenowi wydawałoby się najbardziej odpowiedniemu komisarzowi, czy odpowiedzialnemu za badania i rozwój Janezowi Potočnikowi ze Słowenii, lecz Janowi Figlowi ze Słowacji zajmującemu się w KE edukacją, szkoleniami, kulturą i językami. Inspirowana przez niemieckich profesorów, którzy domagali się usytuowania takiej placówki w RFN, kanclerz Merkel zwlekała z podjęciem decyzji i ostatecznie to Budapeszt został wybrany na jego siedzibę[230]. Warto też zaznaczyć, że do końca rządów Schrödera, Ver-

---

[227] Zob. rozdz. IV.

[228] G. Verheugen, *Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler, Zentrum für Europäische Integrationsforschung*, „Diskussions Paper" C221/2014, https://www.zei.uni-bonn.de/dateien/discussion-paper/dp_221_verheugen-gehler.pdf, s. 22.

[229] M. Winter, *Stoibers neuer Job als Antibürokrat*, „Süddeutsche Zeitung", 13.09.2007; M. Scheerer, *SPD stärkt Verheugen den Rücken*, „Handelsblatt", 23.10.2006; *Der Fall Verheugen: Berlin schweigt in aller Öffentlichkeit*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 15.09.2007. Por. *„Öffnung von Märkten schafft Arbeitsplätze"*, „Die Welt", 22.06.2006; *Merkel und Verheugen geben Gas für die deutsche Autolobby*, https://www.lobbycontrol.de/2007/02/merkel-verheugen-geben-gas-fuer-deutsche-autolobby/.

[230] J. Chatzimarkakis, *Europäischer Patriotismus. Unsere Interessen zwischen Amerika und China*, Berlin–Münster 2007, s. 144.

heugen, choć to w niewielkim stopniu leżało w jego kompetencjach, angażował się na rzecz integracji Turcji z UE.

Kadencja pierwszej KE kierowanej przez Barroso upływała w październiku 2009 r. w wyjątkowo niesprzyjającym klimacie politycznym, gospodarczym i społecznym w UE. Ze względu na dramatyczny rozwój kryzysu w strefie euro i w oczekiwaniu na drugie referendum w Irlandii, co umożliwiłoby wejście traktatu z Lizbony w życie, pilną koniecznością stał się więc wybór nowego przewodniczącego i nowego kolegium. Sytuacja nie była przejrzysta, ponieważ po wyborach do PE w czerwcu 2009 r. dopiero konstytuowały się grupy polityczne i to od nich zależało ostateczne poparcie dla kandydatów. Przewidziany na posiedzeniu Rady Europejskiej 18–19 czerwca 2009 r. wybór przewodniczącego zakończył się tylko konkluzją o podjęciu „pierwszych działań w procesie nominowania przewodniczącego kolejnej Komisji"[231].

Kiedy Martin Schulz w imieniu socjalistów z PE w maju i czerwcu 2009 r. deklarował, że nie będzie z ich strony poparcia dla reelekcji „neoliberalnej" Komisji i słabego przewodniczącego[232] oraz, że lepszym kandydatem byłby Verhofstadt, Barroso zareagował listem do członków Rady Europejskiej, gdzie złożył obietnice przezwyciężenia kryzysu i stworzenia sielankowej Europy obywateli korzystających ze swoich praw i wolnej od zagrożeń klimatycznych, czym miał zadowolić socjaldemokratów i liberałów[233].

Kwestia reelekcji Barroso przesądzona została jeszcze na tydzień przed szczytem Rady Europejskiej. Kanclerz Merkel uzgodniła z prezydentem Sarkozy'm w Paryżu ten szybki wybór, motywując to oczekiwaniami ze strony PE i problemami związanymi z referendum w Irlandii[234]. 16 września 2009 r. Parlament Europejski zaakceptował tę kandydaturę. Umożliwiło to 27 listopada podział resortów i zakresu obowiązków nowych komisarzy. Po przesłuchaniach w PE obfitujących w różne niespodzianki, ostatecznie kształt nowej Komisji zatwierdzony został dość późno, bo 9 lutego 2010 r.[235]

Termin wyboru nowego przewodniczącego i składu jego Komisji zbiegł się z wyborami parlamentarnymi w Niemczech. Po powstaniu koalicji chadecko-liberalnej Merkel zachowała sobie wpływ na nominację kandydata na komisarza. Jeszcze w 2008 r. złożyła propozycję swojemu bliskiemu zaufanemu Peterowi Hinze, parlamentarnemu sekretarzowi stanu w Ministerstwie Gospodarki i Technologii, a od lutego 2007 r. koordynatorowi rządu ds. lotnictwa i ruchu lotniczego. Ten jednakże odmówił i wolał pozostać w Ministerstwie[236].

---

[231] *Rada Europejska w Brukseli 18–19 czerwca 2009. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/; A. Kreczmańska, *Problem wyboru nowej Komisji Europejskiej w 2009 r.*, „Biuletyn PISM", 16.06.2009.

[232] *Schulz gegen zweite Amtszeit von Barroso*, Deutschlandfunk, 18.06.2009, https://www.deutschlandfunk.de/schulz-gegen-zweite-amtszeit-von-barroso.694.de.html?dram:article_id=67261.

[233] *EU-Gipfel: Barroso, der Krisengewinner*, „Focus", 19.06.2009.

[234] *Neuer Schwung für Europa*, Die Bundeskanzlerin, 11.06.2009, https://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reiseberichte/fr-2009-06-11-paris.html; *Merkel und Sarkozy für eine zweite Amtszeit von Barroso*, 11.06.2009, https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/merkel-und-sarkozy-fuer-eine-zweite-amtszeit-von-barroso-1697505.

[235] *Barroso: Radikale Abwendung vom Status quo*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 9.02.2010. Por. W. Smoczyński, *Silny skład nowej Komisji Europejskiej*, „Polityka", 27.09.2009.

[236] *Nachfolge für EU-Kommissar Verheugen: Merkel will Peter Hintze*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 12.06.2008.

W tej sytuacji wybór padł na Günthera Oettingera (CDU) premiera Badenii-Wirtembergii krytykowanego przez SPD i Zielonych, uważanego za polityka „regionalnego" nieangażującego się na rzecz integracji europejskiej[237].

Relacje prasowe mówiły, że kandydatura Oettingera była „trzecim wyborem" Merkel, a jej relacje z przywódcą tego południowego landu nie należały do najlepszych. Miał odmówić kanclerz nowy minister środowiska Norbert Röttgen i premier Hesji Roland Koch, który zamierzał pozostać na swoim stanowisku. Z kolei Merkel nie pozwoliła na przenosiny do Strasburga i Brukseli dotychczasowej minister ds. rodziny, osób starszych, kobiet i młodzieży Ursuli von der Leyen[238].

W nowej Komisji Niemcy byli zainteresowani najważniejszymi resortami: gospodarką, finansami, bądź uzyskującą coraz bardziej na znaczeniu energią. Już w końcu października 2009 r. Barroso bez żadnej szerszej konsultacji szybko zgodził się z propozycją Merkel, aby sprawami energii i bezpieczeństwa energetycznego w UE zajął się Oettinger. Nie posiadał w tym obszarze żadnego doświadczenia, ale zaskakująco dobrze wypadł on na przesłuchaniu przez Parlament Europejski, gdzie pokazał wolę i chęć zaangażowania się w przejmowane obowiązki[239].

II Komisja Barroso została skonfrontowana z olbrzymi wyzwaniami związanymi już nie tylko z nabrzmiałym kryzysem finansowym strefy euro, hamującym wzrost gospodarczy i powodującym drastyczny wzrost bezrobocia w krajach południa Europy. W 2011 r. wybuchły rewolucje arabskie w Afryce Północnej, na przełomie 2013/2014 r. konflikt na Ukrainie, a po wyborach prezydenckich w Rosji w 2012 r. zarysowały się niekorzystne tendencje w rozwoju sytuacji wewnętrznej w tym państwie. Pod znakiem zapytania postawiły one dalsze istnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i jej czołowych programów: Partnerstwa Wschodniego, Unii dla Śródziemnomorza i Partnerstwa dla Modernizacji z Rosją[240].

Wprawdzie udało się przyjąć w 2010 r. nową strategię Europa 2020, która miała pobudzić wzrost gospodarczy i zatrudnienie w UE, sprzyjać rozwojowi energii odnawialnej i jej efektywniejszemu wykorzystaniu, wprowadzić Chorwację w poczet członków UE 1 lipca 2013 r., zaprowadzić kruchy pokój we wschodniej Ukrainie, przyjąć zmniejszenie emisji CO_2 o 40% do 2030 r., czy przygotować unijny budżet na lata 2014–2020, ale były to rzadkie do odnotowania sukcesy[241]. Zainicjowana w 2012 r. w Niemczech ważna próba ożywienia debaty na temat przyszłości UE, znana bardziej pod hasłem „więcej Europy" (*mehr Europa*) skończyła się szybciej niż tego w Berlinie oczekiwano. Odrzucono ją jako niemiecką próbę zdominowania dyskursu o kierunkach rozwojowych UE[242].

---

[237] *Oettinger wird neuer deutscher EU-Kommissar*, Tagesschau, https://www.tagesschau.de/inland/oettinger116.html.

[238] *Posten in Brüssel: Oettinger war als EU-Kommissar für Merkel nur dritte Wahl*, „Spiegel", 31.10.2009; *Oettinger war nur dritte Wahl von Angela Merkel*, „Die Welt", 31.10.2009; *Oettinger nach Brüssel: EU-Kommissar von Merkels Gnaden*, „Handelsblatt", 26.10.2009; *Europa Merkel schiebt Oettinger nach Brüssel ab*, Deutsche Welle, 24.10.2009, https://www.dw.com/de/merkel-schiebt-oettinger-nach-br%C3%BCssel-ab/a-4822158; *Von Baden-Württemberg nach Brüssel: Oettinger soll EU-Kommissar werden*, „Der Spiegel", 24.10.2009.

[239] D. Junkers, *Ankunft in Europas Zentrale der Macht*, „Frankfurter Rundschau", 18.02.2010.

[240] Szerzej rozdz. IV.

[241] *José Manuel Durão Barroso. Przewodniczący Komisji Europejskiej. Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 r.*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_pl.htm.

[242] Por. M. Księżniakiewicz, *Niemiecka debata nad przyszłością integracji europejskiej (po traktacie z Maastricht)*, „Przegląd Zachodni" 2013, nr 2, s. 131–153.

Rozpoczynając urzędowanie, Oettinger na szefa swojego gabinetu powołał doświadczonego wysokiego rangą urzędnika brukselskiego, znawcę islamu Michalea Köhlera. Zakres obowiązków nowego komisarza był szeroki: od stworzenia wewnętrznego rynku energii w UE, „dekarbonizacji" energetyki, poprzez elektrownie atomowe i badania z tym związane, sieci przesyłowe energii, energię wiatrową, po niektóre kwestie związane z ociepleniem klimatu i budową energooszczędnych domów. Oettinger po pięciu latach urzędowania zebrał pozytywne oceny. Udało mu się zakazać, aby klienci energii elektrycznej i gazu musieli płacić opłaty za przejście do innego dostawcy. Miał zamiar stworzyć europejski wewnętrzny rynek energii w celu obniżenia wysokich kosztów energii w UE i zwiększenia konkurencyjności gospodarki, ale to mu się nie udało z powodu oporu państw członkowskich i ich rządów. Angażował się silnie w rozwiązanie sporów gazowych pomiędzy Rosją i Ukrainą. Poparł projekt budowy gazociągu *Nord Stream 1* i był obecny 8 listopada 2011 r. na uroczystości jego otwarcia. W jego opinii Gazociąg Północny należał do inwestycji, która leżała w interesie europejskim. Zastrzegł, że mimo uruchomienia bałtyckiej magistrali nadal potrzebne będą gazociągi, biegnące przez Białoruś i Ukrainę i trzeba odpowiednio zadbać o ich stan techniczny, gdyż pozostawia on wiele do życzenia[243].

Nie wahał się zabierać głosu również w innych sprawach i to nie zawsze zgodnych z oczekiwaniami kanclerz Merkel. Kiedy ta w lutym 2013 r. odbyła podróż do Turcji, gdzie zapowiadając otwarcie nowych rozdziałów negocjacyjnych, nadal z uporem forsowała „uprzywilejowane partnerstwo" Turcji z UE i zasygnalizowała, że pełnemu członkostwu jest przeciwna, Oettinger publicznie stwierdził, że niemiecki szef rządu będzie w przyszłym dziesięcioleciu „szedł do Ankary na kolanach" i prosił Turcję, żeby przystąpiła do Unii[244].

1 lipca 2014 r. na krótko przed końcem kadencji II Komisji Barroso, która upływała we wrześniu 2014 r., Oettinger objął stanowisko wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Zostało ono opuszczone przez Viviane Reding i Antonio Tajaniego, którzy z powodzeniem kandydowali w czerwcu do Parlamentu Europejskiego.

Dobrze oceniany we własnej partii Oettinger jednogłośnie już w czerwcu 2014 r. został zaakceptowany przez kanclerz Merkel i prezydium CDU na stanowisko komisarza w nowej Komisji na lata 2014–2019, ale jeszcze bez określenia zakresu obowiązków. Przewodniczący grupy CDU/CSU w PE Herbert Reul zasugerował, że najlepszym rozwiązaniem byłoby objęcie przez Oettingera spraw związanych z konkurencją[245].

Nominację byłego premiera Badenii-Wirtembergii poprzedził spór w łonie wielkiej koalicji, ponieważ SPD przymierzała się do obsady stanowiska komisarza przez Martina Schulza, szefa frakcji socjalistycznej w Europarlamencie. Przewodniczący SPD Sigmar Gabriel uległ sugestii Merkel, która obiecała mu wsparcie dla Schulza na sta-

[243] *Przywódcy Rosji, Niemiec, Francji i Holandii uczcili otwarcie Nord Stream*, 8.11.2011, https://wiadomosci.onet.pl/swiat/przywodcy-rosji-niemiec-francji-i-holandii-uczcili-otwarcie-nord-stream/scbcv; *Nord Stream został oddany do użytku*, https://gazownictwo.wnp.pl/nord-stream-zostal-oddany-do-uzytku,154848_1_0_0.html.

[244] G. Bannas, *Eine Bildungsreisende*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 25.02.2013; R. Alexander, *Erdogan sieht die Türkei „de facto in der EU"*, „Die Welt", 25.02.2013; *Merkel w Turcji: Ankara do UE?*, Deutsche Welle, http://www.dw.de/merkel-w-turcji-ankara-do-ue/a-16624904.

[245] *EU-Kommissar: Merkel will Oettinger im Amt halten*, „Spiegel", 23.06.2014; *Merkel will Oettinger als EU-Kommissar halten*, „Die Zeit", 23.06.2014.

nowisko przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, ale tylko początkowo na dwu i półletnią kadencję[246].

Najważniejsze do obsadzenia w nowej Komisji Europejskiej było stanowisko przewodniczącego. Jeszcze w październiku 2013 r. Kanclerz Merkel zastrzegła, że nie będzie żadnego „automatyzmu" w wyborze nowego przewodniczącego, uzależnionego od wyborów do parlamentu Europejskiego w maju 2014 r. Okazało się jednak, że po zwycięskich dla Europejskiej Partii Ludowej wyborach do PE, gdzie na 751 mandatów obsadziła ona 213, chadecy twardo zamierzali wykorzystać zapisy traktatu lizbońskiego. Wysunęli kandydaturę dobrze się czującego na brukselskich salonach wieloletniego premiera Luksemburga Jeana-Claude'a Junckera[247]. Doniesienia prasowe wskazywały, że początkowo Merkel ulegając presji grożącego wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona miała sprzeciwiać się tej nominacji, ale zmieniła zdanie i na spotkaniu katolików niemieckich w Regensburgu, w końcu maja, oficjalnie poparła Junckera. Na posiedzeniu Rady Europejskiej 26–27 czerwca 2014 r. wybór został przyjęty przez unijnych przywódców[248].

15 lipca dużą przewagą głosów kandydaturę przyjął Parlament Europejski. Desygnowany na szefa Komisji Europejskiej J.-Claude Juncker przedstawił 10 września w Brukseli skład swojego przyszłego zespołu. Nową prawą ręką Junckera i wiceprzewodniczącym KE został dotychczasowy minister spraw zagranicznych Holandii Frans Timmermans. Ważną dziedziną obejmującą sprawy stabilności finansowej i rynków kapitałowych zająć się miał eurosceptyczny Brytyjczyk Jonathan Hill. Jedną z nowości w strukturze KE była teka ds. rynku wewnętrznego i usług, którą przejęła polska wicepremier, minister infrastruktury i rozwoju Elżbieta Bieńkowska. Na czele tradycyjnie ważnego w Brukseli resortu ds. konkurencji stanęła Dunka Margrethe Vestager. Szwedzka polityk Cecilia Malmström przejęła resort handlu. Już wcześniej na funkcję szefowej unijnej dyplomacji desygnowana została Włoszka Federica Mogherini.

Francja zamierzała desygnować na prestiżowe stanowisko komisarza ds. gospodarki, wspólnej waluty i ceł byłego ministra finansów Pierre'a Moscovici. Przeciwko tej kandydaturze wypowiedzieli się politycy i europosłowie CDU, zarzucając Francuzowi rozrzutność i brak dyscypliny w kierowaniu finansami państwa francuskiego. Merkel była podobnego zdania, ale decydujący okazał się głos nowego przewodniczącego. To Moscovici objął tekę ds. ekonomicznych i finansowych, podatków i ceł, a Oettinger przewidywany przez Merkel na obsadę dotychczasowego stanowiska lub urzędu komisarza ds. handlu musiał się zadowolić mniej eksponowa-

[246] *Merkels Mann für die EU: der bisherige Energie-Kommissar Günther Oettinger*, https://www.t-online.de/nachrichten/ausland/eu/id_69936002/bruesseler-personal-gerangel-merkel-will-oettinger-als-eu-kommissar-halten.html.

[247] Spekulowano też na temat szans premier Danii Helle Thorning-Schmitt i ministra spraw zagranicznych Polski Radosława Sikorskiego. Zob. D. Vates, *Merkel rudert gegen Juncker*, „Frankfurter Rundschau", 10.06.2014.

[248] *Merkel wollte Juncker blockieren*, „Die Zeit", 1.06.2014; *EU-Kommissionspräsident: Merkel legt sich auf Juncker fest*, „Der Spiegel", 30.05.2014; *Wer wird Kommissionspräsident?: Merkel steht zu Juncker – und will die Briten nicht verlieren*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 2.06.2014; *Rada Europejska 26–27 czerwca 2014 r. Konkluzje*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

nym resortem gospodarki cyfrowej i społeczeństwa. Podlegał Estończykowi Andrusowi Ansipowi, który jako wiceprzewodniczący KE został odpowiedzialny za cały obszar wspólnego rynku cyfrowego[249].

Rząd Niemiec oficjalnie z zadowoleniem przyjął nowe zadanie Oettingera, a jego rzecznik Steffen Seibert uznał, że to „właściwy człowiek na właściwym miejscu". Dla komisarza miało to być nowe wyzwanie, gdyż w jego opinii rozwój cyfrowy odgrywał decydującą rolę w wychodzeniu Europy z kryzysu, w tym tworzeniu miejsc pracy i wzroście gospodarki. Posługując się tymi argumentami, 29 września dobrze wypadł na przesłuchaniu w Parlamencie Europejskim. Zobowiązał się do walki o zwiększenie budżetu na infrastrukturę cyfrową, obiecał zaangażowanie na rzecz całkowitego zniesienia opłaty roamingowej wewnątrz Unii Europejskiej i nowe prawa autorskie dla twórców[250].

Na podstawie wytycznych Rady z 26–27 czerwca Komisja zobowiązała się do realizacji głównych celów:
- nowe impulsy do pracy, wzrostu i inwestycji;
- sieciowy jednolity rynek cyfrowy;
- solidna unia energetyczna powiązana w przyszłości z ochroną klimatu;
- poszerzony i bardziej sprawiedliwy rynek wewnętrzny ze wzmocnioną bazą przemysłową;
- głębsza i bardziej sprawiedliwa Unia Gospodarcza i Walutowa;
- zrównoważona i progresywna polityka handlowa jako klucz do zarządzania globalizacją;
- przestrzeń prawa i praw podstawowych opartych na wzajemnym zaufaniu;
- nowa polityka migracyjna;
- większe znaczenie UE na arenie międzynarodowej;
- Unia demokratycznych zmian[251].

Kierowana przez Junckera Komisja Europejska podjęła działalność 1 listopada 2014 r. Pomimo nakreślonych ambitnych planów, jej główne zadania sprowadzały się przede wszystkim do realizacji celów doraźnych wynikających z rozwoju sytuacji na arenie międzynarodowej[252]. Dążąc do rozwiązania kryzysu strefy euro, Komisja przygotowała projekt unii bankowej oraz tzw. plan Junckera, mający za pomocą potężnego zastrzyku finansowego pobudzić unijną gospodarkę. Zająć się musiała monitoringiem drugiego porozumienia mińskiego i nadzorować sankcje nałożone przez UE przeciwko Rosji. Olbrzymim wyzwaniem okazały się w 2015 r. kryzys uchodźczy, który zmusił UE do wprowadzenia zmian w polityce azylowej i imigracyjnej, zamachy terrorystyczne we Francji i Belgii i następnie *brexit*[253].

---

[249] *Heftige Kritik an Günther Oettinger als Kommissar für Digitalwirtschaft*, „Der Tagesspiegel". 10.09.2014; *Scharfe CDU-Kritik an Pierre Moscovici*, „Handelsblatt", 11.09.2014.

[250] *Answers to the European Parliament.Questionnaire to the Commissioner-designate Günther Oettinger,Digital Economy and Society*, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/oettinger_de. Por. C. Blackman, A. Renda, *The new Juncker Commission: the digital agenda*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2014.

[251] *Aufgaben*, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/president_de.

[252] *O stanie Unii w 2015 r.*, 9 września 2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_pl.htm.

[253] Szerzej rozdz. IV; S. Becker, *Die Europäische Kommission unter Jean-Claude Juncker: eine Zwischenbilanz*, „Integration" 2015, nr 4, s. 292–305.

13 września 2017 Juncker wygłosił w Parlamencie Europejskim doroczne orędzie o stanie Unii, w którym przedstawił swoją wizję „bliższej i efektywnej współpracy w coraz bardziej zjednoczonej Unii". Ambitnie zakładał realizację najważniejszych pomysłów na 2019 rok, na koniec obecnej kadencji PE i Komisji Europejskiej. W przedłożonym scenariuszu przynależność do strefy euro oraz do unii bankowej miałaby stać się standardem, a państwom nieradzącym sobie z przystąpieniem do unii walutowej pomóc miał specjalny przedakcesyjny urząd doradczy. Komisarz odpowiedzialny za działanie strefy euro miał stać się w przyszłości odpowiednikiem unijnego ministra gospodarki i finansów o randze wiceprzewodniczącego Komisji. Za bezzasadny uznał postulat prezydenta E. Macrona o powołaniu specjalnego parlamentu strefy euro, skoro w przyszłości wszystkie państwa obligatoryjnie przystąpią do unii walutowej. Juncker pragnął, aby Rumunia i Bułgaria, a także Chorwacja jak najszybciej dołączyły do strefy Schengen – nie tylko w geście solidarności wewnątrzunijnej, ale także dla dobra bardziej efektywnej współpracy dla bezpieczeństwa między wszystkimi krajami UE.

W celu usprawnienia procesu decyzyjnego więcej decyzji podejmowanych na forum Rady miało być już nie jednomyślnie, ale kwalifikowaną większością głosów. Dotyczyłoby to istotnych sfer legislacji – od praw pracowniczych, przez rynek cyfrowy, wspólną politykę zagraniczną, obronną i bezpieczeństwa. Choć nie padły słowa o wspólnej europejskiej armii, ale położony został nacisk na wzmacnianie europejskiej współpracy obronnej i powołaniu Europejskiego Funduszu Obrony, tak by do 2025 r. powstała Europejska Unia Obronna.

W nowej kadencji KE i PE, stanowiska szefa Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej zostałyby połączone. Pomysł ten miałby wzmocnić europejskie partie polityczne, które wskazywałyby kandydatów (*Spitzenkandidaten*) na urząd przewodniczącego. Zmieniłby się charakter wyborów do PE. Juncker przewidywał paneuropejską kampanię oraz nowe reguły finansowania partii i fundacji działających na poziomie UE.

Przechodząc do innych zagadnień, Juncker uznał kryzys uchodźczy dzięki umowie z Turcją w zasadzie za opanowany, choć w tym zakresie „nie wszystkie kraje Unii Europejskiej wykazują ten sam poziom solidarności". Pochwalił UE za walkę z ociepleniem klimatu, co stawia ją w awangardzie światowej. Odniósł się do kontrowersyjnego tematu pracowników delegowanych, mówiąc, że „nie ma pracowników drugiej kategorii", więc każdy powinien otrzymywać tę samą pensję za wykonaną w danym kraju pracę, jakiej oczekiwać będzie obywatel tego państwa. Przypominając, że UE to rządy prawa, zapowiedział, że we wspólnej Europie nie ma miejsca dla Turcji, „która się od Unii odwraca". Zapowiedział natomiast otwartość na przyjęcie państw Bałkanów Zachodnich i zaapelował o utworzenie dla nich jasnych perspektyw członkostwa. 30 marca 2019 r. ma się odbyć szczyt inaugurujący nowy etap rozwoju UE, już bez Wielkiej Brytanii, co świadczyło, że szef KE nie przewidywał przedłużenia negocjacji w sprawie *brexitu*[254].

Działalność Oettingera jako komisarza ds. cyfryzacji społeczeństwa otwartego w największym stopniu koncentrowała się na budowie Jednolitego Rynku Cyfrowego (JRC). Jej celem było zniesienie ograniczeń regulacyjnych i ostateczne przekształcenie

[254] *Juncker za federalizacją Europy: Orędzie o stanie Unii*, https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/juncker-federalizacja-europy-oredzie-o-stanie-unii-sote; J. Szymańska, *Komentarz PISM: Orędzie o stanie Unii*, 14.09.2017, https://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-52-2017; A. Mazurczyk, *Scenariusz dla Unii*, „Polityka", 13.09.2017.

28 rynków krajowych w jedną całość. Komisja szacowała, że w pełni funkcjonujący JRC może przyczynić się do wypracowania 415 mld euro rocznie zysku w gospodarce i stworzenia wielu tysięcy miejsc pracy.

Od połowy 2015 r. Oettinger wraz z wiceprzewodniczącym KE Andrusem Ansipem utworzyli specjalny „klub praw autorskich", który zainicjował proces reformy prawa autorskiego w UE, z założenia korzystny dla twórców. Jeśli europejskie prawa autorskie zostałyby uchwalone, to giganci z Doliny Krzemowej np. Google czy Facebook z dnia na dzień zostaliby obarczeni obowiązkiem monitorowania treści zamieszczonej na ich platformach, pod kątem ewentualnego naruszenia praw autorskich. Skutki przepisów mających zastosowanie w Europie rozprzestrzeniłyby się na cały świat, byłyby kosztowne i wzmocniłyby pozycję posiadaczy praw autorskich – od wydawców po firmy medialne – w globalnej walce z platformami internetowymi o kontrolę nad dochodami na rynku cyfrowym. Oznaczało to wzmocnienie branży muzycznej i twórców, a także wydawców mediów w negocjacjach i rywalizacji z internetowymi kolosami[255].

Pomimo uzyskania aprobaty rządu niemieckiego i początkowo zgody Europejskiej Partii Ludowej, w wyniku silnego lobbingu i szerokiej kampanii propagandowej dyrektywa w tej sprawie przepadła w Parlamencie Europejskim, gdzie przewagę uzyskali przeciwnicy zmian, nagłaśniając kwestie cenzury, likwidację podstawowych praw do wolności informacji i ograniczenia swobody pracy naukowej i twórczej. Na Oettingera wywarty został potężny nacisk. Jak wyliczył tygodnik „Der Spiegel" w okresie od grudnia 2014 do kwietnia 2017 r. Oettinger spotkał się 412 razy z lobbystami, z czego 83,2% tych spotkań odbyło się z przedstawicielami firm zainteresowanych wprowadzeniem zwiększonej ochrony praw autorskich[256].

Oettinger silnie zaangażował się w zniesienie opłaty roamingowej na terenie Unii Europejskiej. Zgodnie z jego zapowiedziami od 15 czerwca 2017 r. opłaty roamingowe na połączenia międzynarodowe zostały zniesione. Unii Europejskiej udało się osiągnąć równowagę między potrzebą zniesienia opłat w roamingu a potrzebą utrzymania konkurencyjności i atrakcyjności pakietów krajowych usług łączności mobilnej[257].

W październiku 2016 r. Oettinger został desygnowany na komisarza ds. budżetu i zasobów ludzkich w miejsce Bułgarki Kristaliny Georgiewej (od stycznia 2017), która przeszła do pracy w Banku Światowym. Na początku maja 2018 r. przedstawił propozycję nowej unijnej perspektywy finansowej na lata 2021–2027. Ze względu na konieczność wydatków na politykę imigracyjną, ochronę granic zewnętrznych UE, walkę z terroryzmem, współpracę policyjną i obronę, Oettinger zaproponował budżet na poziomie podobnym do obecnego, czyli około 1,1 biliona euro, pomimo luki powstałej w wyniku *brexitu* i braku brytyjskiej składki. Brakujące ok 20 mld euro za-

[255] M. Maj, *Reforma prawa autorskiego w UE rusza na dobre. Niby jest ambitna, ale już rozczarowuje*, http://di.com.pl/reforma-prawa-autorskiego-w-ue-rusza-na-dobre-niby-jest-ambitna-ale-juz-rozczarowuje-53917.

[256] A. Demling, *Günther Oettinger und die Lobbyisten: Der Telekommissar*, „Der Spiegel", 24.06.2015; *Statistiken der EU-Kommission. Bei Oettinger gehen Wirtschaftslobbyisten ein und aus*, Ibidem, 26.04.2017.

[257] *Oettinger für Abschaffung der Roaming-Gebühren in Europa*, „Die Zeit", 24.05.20015; *Ansip und Oettinger: Roaming-Gebühren fallen zum 15. Juni 2017*, https://ec.europa.eu/germany/news/klarstellung-roaming-kosten-auf-reisen-fallen-ab-juni-2017-weg_de.

mierzał uzupełnić oszczędnościami (7–9 mld euro) zwłaszcza w funduszach Wspólnej Polityki Rolnej, a pozostałe 12–15 mld zwiększonymi składkami ze strony państw członkowskich. Wstępnie swoją zgodę na podniesienie własnego wkładu, pod określonymi warunkami, wyrazili Niemcy i Francuzi, ale opór stawiła pozostała reszta państw członkowskich. Nie miało być odrębnego budżetu dla strefy euro, aby uniknąć dodatkowych podziałów i Europy różnych prędkości[258].

Oettinger zamierzał zaproponować, by w przyszłym budżecie UE zapisano przestrzeganie zasad państwa prawa, a praworządność w krajach członkowskich miała być warunkiem koniecznym dla realizacji programów i wypłaty funduszy z UE. Jeśli zobowiązanie do przestrzegania praworządności nie byłoby przestrzegane, należałoby konkretnemu państwu członkowskiemu zablokować całkowicie lub częściowo finansowanie z unijnych programów[259].

Wiele kontrowersji wzbudził wybór w lutym 2018 r. urodzonego w Bonn, prawnika Martina Selmayra na stanowisko sekretarza generalnego Komisji Europejskiej. Był on szefem gabinetu luksemburskiej komisarz Viviane Reding, a w wyborach nowej Komisji i PE w 2014 r. przeprowadził zakończoną sukcesem kampanię wyborczą Junckera i w nagrodę został szefem jego gabinetu. Przez część urzędników i mediów w Brukseli nazywany był „szarą eminencją" Komisji Europejskiej i oceniany jako jeden z najbardziej wpływowych urzędników w Brukseli. 21 lutego z naciągnięciem procedur został jednogłośnie przez komisarzy wybrany na sekretarza generalnego. Oburzyło to posłów z frakcji liberałów i Zielonych. W komisji sprawiedliwości powstał krytyczny raport na temat procedury wyboru, a Parlament Europejski przytłaczającą większością wezwał Komisję do jej ponownego przeprowadzenia jeszcze w tym roku. W PE Selmayra bronił zarówno Juncker, jak i Oettinger[260].

Szerzej nieznany poza unijnymi instytucjami, 1 marca Selmayr objął urząd. Krytycy uważają wpływy Martina Selmayra za zbyt duże, a metody działania jako sekretarza generalnego Komisji Europejskiej określają jako autorytarne. To podobno od jego woli zależą bezpośrednie kontakty Junckera z komisarzami. Uchodzi za tytana pracy i wiele wymaga od podległych mu urzędników. Uważany jest za autora obowiązkowego systemu relokacji uchodźców i zwolennika twardego postępowania z Brytyjczykami w sprawie *brexitu*[261].

---

[258] *Oettinger stellt EU-Haushaltsentwurf vor. Deutschlandfunk*, 2.05.2018, https://www.deutschlandfunk.de/europaeische-union-oettinger-stellt-eu-haushaltsentwurf-vor.1773.de.html?dram:article_id=416950; M. Becker, *Jetzt wird es brutal*, „Der Spiegel", 2.05.2018; Ł. Lipiński, *Pięć najważniejszych punktów batalii o unijny budżet*, „Polityka", 2.05.2018. Por. *EU-Kommissar: Oettinger fordert von Deutschland mehr Geld für EU*, „Handelsblatt", 13.08.2018.

[259] A. Meier, *Oettinger will Vergabe von Fördergeldern an Rechtsstaatlichkeit knüpfen*, „Der Tagesspiegel", 7.04.2018; *Solidarität ist keine Einbahnstraße*, ibidem.

[260] *Juncker wegen Beförderung Selmayrs in der Kritik*, „Die Zeit", 27.02.2018; *EU-Kommissar Oettinger stellt sich hinter Martin Selmayr*, http://www.dw.com/de/eu-kommissar-oettinger-stellt-sich-hinter-martin-selmayr/a-43157776; P. Kapern, *Milde Resolution zum Fall Selmayr*, Deutschlandfunk, 8.04.2018, https://www.deutschlandfunk.de/europaparlament-milde-resolution-zum-fall-selmayr.1773.de.html?dram:article_id=415846.

[261] Ł. Lipiński, *Kim jest Martin Selmayr, Niemiec, który zdaniem wielu rządzi w Brukseli?*, „Polityka", 22.04.2018; H. Crolly, *Deutscher Beamter wird zum „Mister Europe"*, „Die Welt", 21.02.2018; *Kritik an EU-Blitz-Beförderung: Martin wer?*, Deutsche Welle, 12.03.2018, https://www.dw.com/de/kritik-an-eu-blitz-bef%C3%B6rderung-martin-wer/a-42943852; *Brexit: No 10 worried by growing power of hostile Eurocrat Martin Selmayr*, „The Times", 20.07.2018.

Osłabiona kryzysem uchodźczym i wielomiesięcznymi negocjacjami w sprawie uformowania nowego rządu z socjaldemokratami, kanclerz Merkel stosunkowo wcześnie chciała zapewnić sobie wpływ na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej w 2019 r. i uznała, że po pół wieku stanowisko to powinno przypaść Niemcom. W mediach dyskutowane były kandydatury byłego premiera Finlandii Alexandra Stubba, byłego premiera Irlandii Endy Kenny'ego i głównego negocjatora UE w sprawie *brexitu* byłego ministra spraw zagranicznych Francji Michela Barniera. Tego ostatniego, choć najbardziej doświadczonego unijnego urzędnika dyskwalifikował fakt, że francuski prezydent Emmanuel Macron, jak dotąd nie przyłączył swojego ruchu La République En Marche do żadnej istniejącej europejskiej partii politycznej. W Niemczech dyskutowano na temat szans i nominacji ministra gospodarki Petera Altmaiera (CDU) i zaprzyjaźnionej z kanclerz minister obrony Ursuli von der Leyen (CDU). Okazało się jednak, że w końcu sierpnia 2018 r. Merkel miała przychylić się do kandydatury na stanowisko przewodniczącego KE Martina Webera (CSU), lidera grupy parlamentarnej Europejskiej Partii Ludowej w PE. Na spotkaniu Webera z Merkel 28 sierpnia w Berlinie szefowa niemieckiego rządu „nie miała zasadniczych zastrzeżeń" i tym samym kandydatura Webera na szefa Komisji Europejskiej „przybrała konkretną postać"[262]. Przemawiało za nią wiele argumentów. Cieszył się on dobrą opinią w PE i jako szef chadeckiej grupy parlamentarnej mógłby się okazać najlepszym „Spitzenkandidad". Do niego miał też pełne zaufanie przewodniczący EPP Joseph Daul. Weber przekonywał, że posiada dobre, prywatne relacje z prezydentem Macronem, bez którego zgody nie zostałaby zaakceptowana żadna kandydatura. Umiejętnie łagodził konflikty pomiędzy CSU i CDU na tle polityki uchodźczej i jego nominacja z pewnością mogła uspokoić i dowartościować bawarską chadecję. I wreszcie Weber miał opinię niezależnego polityka, czego nie można było powiedzieć o oddanych kanclerz von der Leyen i Altmeierze[263].

Na spotkaniu Europejskiej Partii Ludowej w Helsinkach 8 listopada 2018 r. z udziałem jej 700 członków okazało się, że Weber nie miał poważniejszych konkurentów. Głosowało na niego 79,2% zebranych osób i tym samym pokonał jedynego kontrkandydata – A. Stubba. Wytyczając główne zarysy przyszłej polityki UE Weber opowiedział się za „bezpiecznym domem" dla Europejczyków, co oznaczało wzmocnienie kontroli zewnętrznych granic UE i zatrzymanie nielegalnej imigracji. Wykluczył możliwość członkostwa Turcji w UE. Napiętnował populistów i demagogów z Włoch, Francji i Polski, którym nie pozwoli na podział Europy. Dodatkowo w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej" wyraził żal z rozwodu Wielkiej Brytanii z Unią Europejską, ale tylko z powodu jej liberalnego podejścia do gospodarki. Zganił ją za blokowanie inicjatyw związanych z polityką zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony. Uznał, że bez Zjednoczonego Królestwa efekty są już widoczne w postaci wzmocnionej współpracy

[262] P. Müller, R. Neukirch, Ch. Schult, *Die Kanzlerin unterstützt den Plan des CSU-Politikers Manfred Weber, Spitzenkandidat bei der Europawahl zu werden. Führt bald ein Deutscher die EU-Kommission?*, „Der Spiegel", 30.08.2018; *Merkel unterstützt angeblich Weber als Juncker-Nachfolger*, „Die Zeit", 31.08.2018.

[263] Ch. B. Schiltz, *Warum Merkel ausgerechnet Weber als EVP-Spitzenkandidaten will*, „Die Welt"; *Manfred Weber soll offenbar Spitzenkandidat der EVP werden*, „Der Tagesspiegel", 31.08.2018; A. Słojewska, *Od ponad pół wieku nie było Niemca na czele najważniejszej unijnej instytucji. Berlin rozważa zmianę strategii*, „Rzeczpospolita", 28.08.2018.

państw członkowskich UE (PESCO) i powstaniu Europejskiego Funduszu Obronnego. Przechodząc do innych zagadnień za ważne zadanie uznał zmobilizowanie sił i zasobów Europy do walki z nowotworami[264].

Kandydatura Webera nie jest jednak przesądzona. Macron odciął się od przyjaźni z nim, otwarcie krytykując tolerowanie przez niego premiera V. Orbana w EPL i opóźnianie dyscyplinujących Fidesz działań ze strony instytucji unijnych[265]. Skoro nowa Komisja Europejska ma stawić czoło demagogom, to na jej czele nie może stanąć osoba, która z populistami się układa i paktuje. Analizowane są jeszcze inne scenariusze, w których nie wyklucza się powierzenia tej funkcji samej kanclerz Merkel, wprawdzie „zużytej" politycznie we własnym kraju, ale cieszącej się niesłabnącym prestiżem i autorytetem w Unii Europejskiej. Gdyby jednak Merkel zdecydowała się na polityczną emeryturę, to spore szanse posiada cieszący się w Brukseli dużą popularnością wspierany przez socjalistów Frans Timmermans, konsekwentnie promujący unijne zasady i wartości.

Na tym etapie, ofiarą jesiennych kalkulacji Merkel i jej politycznych wyborów stał się Jens Weidmann wysoko oceniany za swoją pracę na stanowisku prezesa Bundesbanku. Miał on ambicje zastąpienia M. Draghiego na stanowisku prezesa EBC, gdyż jego kadencja upływała w listopadzie 2019 r. i dokonania reform w sferze unijnej bankowości. Był on wspierany przez bawarską CSU. Wiele do powiedzenia miała Francja, która chętnie widziałaby na tym stanowisku szefa banku narodowego V republiki Francoisa Villeroy'a de Galhau'a, albo dotychczasową prezes MFW Christine Lagarde. Kanclerz wprawdzie oficjalnie nie zajęła stanowiska, ale nie podobało się jej zbyt konserwatywne i restrykcyjne podejście do polityki pieniężnej Weidmanna w strefie euro. Uważała, że priorytetem jest obsada przez przedstawiciela RFN urzędu przewodniczącego Komisji Europejskiej[266].

4. Parlament Europejski

Korzenie tej instytucji sięgają 1952 r. kiedy to na podstawie traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali powołane zostało Zgromadzenie EWWiS. Po podpisaniu traktatów rzymskich w 1957 r. połączono trzy parlamenty Wspólnot w jedno Zgromadzenie Parlamentarne (1958), które ostatecznie w 1962 r. przyjęło nazwę Parlamentu Europejskiego. Jego główną siedzibą został Strasburg, stolica Alzacji, mający symbolizować współpracę niemiecko-francuską. W Brukseli odbywa się jednak większość obrad parlamentu i mieszczą się tam biura poselskie, siedziby komisji parlamentarnych i władz klubów. W Luksemburgu znajduje się sekretariat generalny, biblioteka i obsługa techniczna[267].

[264] M. Becker, P. Müller, *EVP-Spitzenkandidat Weber im EU-Wahlkampf Nennt mich Manfred*, „Der Spiegel", 8.11.2018; *Manfred Weber wird EVP-Spitzenkandidat bei Europawahl*, „Süddeutsche Zeitung", 8.11.2018; *Manfred Weber wird EVP-Spitzenkandidat*, „Die Zeit", 8.11.2018; *Program dla Europy*, „Gazeta Wyborcza", 18.12.2018.

[265] *„Man kan nicht gleichzeitig Merkel und Orban unterstützen"*, „Der Spiegel", 6.09.2018.

[266] *Warum Weidmann es nicht wird*, „Der Tagesspiegel", 23.08.2018; *Warum Merkel auf Weidmann als EZB-Chef verzichtet*, ibidem, 23.08.2017; *CSU unterstützt Weidmann*, „Bayernkurier", 28.08.2018; *Merkels EBZ Politik*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 27.08.2018.

[267] J. Marszałek-Kawa, *Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2002, s. 33 i n.

Posłowie do Parlamentu Europejskiego wybierani są w bezpośrednich wyborach na 5-letnią kadencję według krajowych ordynacji wyborczych, liczba europosłów jest proporcjonalna do populacji państwa członkowskiego. Zastosowanie ma zasada degresywnej proporcjonalności: żaden kraj nie może mieć mniej niż 6 lub więcej niż 96 posłów do PE, a całkowita liczba posłów nie może przekroczyć 751 (750 plus przewodniczący). Posłowie zasiadają w PE nie według kraju pochodzenia, lecz według przynależności politycznej.

Parlament Europejski obok Komisji Europejskiej jest jedną z najważniejszych instytucji UE dbających o jej interesy jako wspólnoty. Jest przede wszystkim organem prawodawczym, który wspólnie z Radą stanowi akty prawne w toku różnych procedur legislacyjnych. Pełni on trzy podstawowe funkcje: ustawodawczą (wspólnie z Radą uchwala akty prawne na podstawie wniosków ustawodawczych KE, podejmuje decyzje w sprawach umów międzynarodowych i przyjmowania nowych członków, bada roczne plany Komisji), kontrolno-nadzorczą (nadzór demokratyczny nad innymi instytucjami UE, wybiera przewodniczącego KE po przedstawieniu jego kandydatury przez Radę Europejską, zatwierdza skład Komisji, może zmusić kolegialnie KE do ustąpienia po wyrażeniu votum nieufności, udziela absolutorium z wykonania budżetu i zatwierdza prawidłowość jego wykonania, rozpatruje petycje od obywateli oraz powołuje komisje śledcze, omawia kwestie dotyczące polityki pieniężnej z Europejskim Bankiem Centralnym, kieruje zapytania do Komisji i Rady, monitoruje wybory) oraz budżetową (wspólnie z Radą ustala budżet UE i jego wieloletnie ramy finansowe)[268].

Trzon PE stanowi przewodniczący wybierany na odnawialny okres dwóch i pół roku, na połowę kadencji Parlamentu, który reprezentuje Parlament Europejski wobec świata zewnętrznego oraz w stosunkach Parlamentu z pozostałymi instytucjami UE oraz grupy polityczne. Należy do nich większość posłów – nie zrzeszają się oni na podstawie narodowości, ale przekonań politycznych. W Parlamencie Europejskim istnieje obecnie 8 grup politycznych. Aby utworzyć grupę polityczną, potrzeba 25 posłów reprezentujących co najmniej jedną czwartą państw członkowskich. Poseł może należeć tylko do jednej grupy politycznej. Podczas posiedzeń plenarnych posłowie są przydzielani do stałych komisji, z których każda specjalizuje się w odrębnej dziedzinie. Każda z 20 komisji składa się z 25–73 posłów i każda posiada przewodniczącego, prezydium i sekretariat. Skład polityczny komisji odzwierciedla skład Parlamentu.

Ważną rolę odgrywają delegacje parlamentarne, które utrzymują relacje i prowadzą wymianę informacji z parlamentami państw, które nie należą do Unii Europejskiej. Poprzez swoje delegacje Parlament Europejski przyczynia się do reprezentowania Unii Europejskiej na zewnątrz oraz do promowania w krajach trzecich wartości, na jakich opiera się Unia Europejska.

Organami politycznymi PE są Konferencja Przewodniczących (przewodniczący PE i szefowie grup politycznych) oraz prezydium (przewodniczący PE, czternastu wiceprzewodniczących i pięciu kwestorów wybieranych przez Parlament na okres dwóch i pół roku z możliwością przedłużenia ich kadencji) oraz Kolegium Kwe-

[268] *Uprawnienia i procedury*, Parlament Europejski, http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/powers-and-procedures; T. Hoffmann, *Parlament Europejski w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Łódź 2009, s. 75–99.

storów. W celu prowadzenia nieformalnej wymiany poglądów na określone tematy i wspierania kontaktów między posłami a społeczeństwem obywatelskim powoływane są zespoły międzypartyjne PE.

Główne prace merytoryczne PE skupiają się w komisjach, które specjalizują się w konkretnych obszarach działalności UE. Komisje analizują wnioski ustawodawcze; posłowie i grupy polityczne mogą wprowadzać do nich poprawki lub zadecydować o odrzuceniu danego projektu ustawodawczego. Kwestie te są również omawiane w ramach grup politycznych. Podczas sesji plenarnych, odbywających się zazwyczaj w Strasburgu, posłowie dyskutują i głosują w sprawie proponowanych przepisów i poprawek[269].

Do czasu pierwszych bezpośrednich wyborów w czerwcu 1979 r. Parlament Europejski pełnił jedynie rolę opiniodawczą i kontrolną, nie posiadając żadnych uprawnień legislacyjnych. Przez wiele lat państwa członkowskie nie chciały zgodzić się na uszczuplanie własnej suwerenności i przekazywanie części narodowych prerogatyw i uprawnień do tej ponadnarodowej instytucji. Posłów do Strasburga i Brukseli delegowały parlamenty narodowe.

Ze względu na ograniczony zasięg kompetencji PE w RFN nie cieszył się on poważniejszą renomą, co wyrażało się w funkcjonującym w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego stulecia dość pogardliwym powiedzeniu „masz dziadka, wyślij go do Europy" (*hast Du einen Opa, schick ihn nach Europa*). Uważano go za wygodną przystań dla „zużytych polityków" bądź zasłużonych dla służby państwowej emerytów. Kiedy jednak PE od Jednolitego Aktu Europejskiego i traktatów z Maastricht i Lizbony nabrał wiatru w żagle i stał się pełnoprawnym uczestnikiem (obok Rady UE i Komisji Europejskiej) procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej, w Niemczech coraz staranniej przyglądano się kandydatom do fotela deputowanego w Strasburgu i Brukseli. Stałą jednak troską rządzących w UE była spadająca systematycznie frekwencja, która rozmijała się z unijnym hasłem o „Europie bliższej obywatelowi". Nieco inaczej było w Niemczech, gdzie jednak na szczeblu federalnym zawsze można było odnotować wyższą i w miarę stabilną frekwencję aniżeli w pozostałych państwach członkowskich. Generalnie jednak w odróżnieniu od krajowych wyborów parlamentarnych eurowybory postrzegane są jako te drugorzędne i nad Renem czy Szprewą nie wzbudzają specjalnych emocji. Na kampanię wyborczą np. w 2004 r. partie polityczne przeznaczyły o połowę mniejszy budżet, aniżeli wyborach krajowych dwa lata wcześniej. Nie budziły one zainteresowania mediów i obywateli, którzy nie traktowali ich poważnie[270].

Warto jednak w tym miejscu zaznaczyć, że spośród 32 przewodniczących PE w historii Wspólnot i UE aż 8 (25%) z nich pochodziło z RFN. Byli to: Hans Furler (1956–1958 oraz 1960–1962), Walter Behrendt (1971–1973), Egon Klepsch (1992–1994), Klaus Hänsch (1994–1997), Hans-Gert Pöttering (2007–2009) oraz Martin Schulz (2012–2014 oraz 2014–2017).

---

[269] *Prace zgromadzenia plenarnego*, Parlament Europejski, http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/organisation-and-rules/how-plenary-works.

[270] A. M. Wüst, *30 Jahre Europawahlen*, „Aus Politik und Zeiygeschichte" 2009, Bd 23–24, s. 3; M. Księżniakiewicz, *Niemieckie wybory do Parlamentu Europejskiego „Masz dziadka, wyślij go do Europy"*, „Biuletyn Niemiecki" 2014, nr 48, http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Biuletyn_Niemiecki/BIULETYN_NIEMIECKI_NR_48.pdf.

Utworzony jesienią 1998 r. rząd SPD-Bündnis90/Die Grünen prowadził mało skuteczną kampanię wyborczą do Parlamentu Europejskiego, co znalazło swoje odbicie w wynikach przy urnach. 13 czerwca 1999 r. przy frekwencji sięgającej 45,2% o sukcesie, mogła mówić CDU, która z wynikiem 39,3% uzyskała 43 mandaty, a jej bawarska odpowiedniczka CSU – 9,4% (10 mandatów). Dopiero na drugim miejscu znalazła się SPD z wynikiem 30,7% co dało jej zaledwie 33 mandaty poselskie. Do PE swoich deputowanych wprowadzili ponadto Zieloni (6,4% – 7 mandatów) i po raz pierwszy Partia Demokratycznego Socjalizmu (5,8% – 6 mandatów)[271].

Posłowie chadeccy zasilili Grupę Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów, przedstawiciele SPD Grupę Partii Europejskich Socjalistów, Zieloni weszli do Grupy Zielonych i Wolnego Przymierza Europejskiego, a przedstawiciele PDS przyłączyli się do Konfederacyjnej Grupy Zjednoczonej Lewicy Europejskiej i Nordyckiej Zielonej Lewicy.

W nowym parlamencie zdecydowaną większość mandatów posiadała Europejska Partia Ludowa i Europejscy Demokraci (233), na drugim miejscu znalazła się Partia Europejskich Socjalistów (180). Na dalszych miejscach były Europejska Liberalno-Demokratyczna Partia Reform (ALDE – 50) i Grupa Zielonych i Wolnego Przymierza Europejskiego (48)[272].

Tradycyjnie funkcjonująca w Parlamencie Europejskim „wielka koalicja" chrześcijańskich demokratów i socjalistów tym razem nie została uformowana, ponieważ chadecy zawarli sojusz z liberałami, który przetrwał do następnych wyborów. W wyniku tego porozumienia na przewodniczącą PE wybrana została na 2,5 roku Francuzka Nicole Fontaine z Europejskiej Partii Ludowej i następnie na drugą połowę kadencji Irlandczyk Pat Cox z ALDE.

W strukturach władz PE V kadencji z niemieckich eurodeputowanych dużą aktywnością wyróżniali się Ingo Friedrich z CSU, który swoją karierę poselską w Strasburgu rozpoczął już w 1979 r. i zasiadał w Europarlamencie łącznie sześć kadencji (do 2009) oraz pracownik naukowy i ekspertka od Japonii i Chin, reprezentująca PDS Sylvia-Yvonne Kaufmann. W PE piątej kadencji była ona wiceprzewodniczącą Konfederacyjnej Grupy Zjednoczonej Lewicy Europejskiej i Nordyckiej Zielonej Lewicy. Pracowała w Komisji ds. zagadnień konstytucyjnych. Jednakże pierwszoplanową postacią wśród niemieckich posłów stał się Elmar Brok (CDU), dziennikarz z zawodu, który przebywał w Parlamencie Europejskim od 1980 r. W PE piątej kadencji wybrany został na przewodniczącego ważnej Komisji Spraw Zagranicznych, Praw Człowieka, Wspólnego Bezpieczeństwa i Polityki Obronnej. Ceniony przez eurodeputowanych wyróżniał się ponadprzeciętną aktywnością i zaangażowaniem. Był on przedstawicielem PE na obradach konferencji międzyrządowej przygotowującej traktat z Nicei, projekt konstytucji europejskiej i następnie traktat z Lizbony. W latach 1999–2007 dodatkowo był sprawozdawczą PE ds. rozszerzenia UE[273].

---

[271] *Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlamentes aus der Bundesrepublik Deutschland am 13. Juni 1999*: Heft 3: *Endgültige Ergebnisse nach kreisfreien Städten und Landkreisen*, Wiesbaden 1999.

[272] *Die Sitzverteilung am 23. Juli 1999. Europawahl 1999*, https://de.wikipedia.org/wiki/Europawahl_1999.

[273] *Elmar Brok... ist dienstältester EU-Abgeordneter*, „Rheinische Post", 3.07.2014; E. Brok, P. Norman, *Vielfalt vereint : Die neue EU-Verfassung*, München 2005.

Barwną postacią w Parlamencie Europejskim stał się Martin Schulz (SPD) przewodniczący grupy parlamentarnej socjaldemokratów niemieckich, a od 2002 r. pierwszym wiceprzewodniczącym parlamentarnej grupy socjalistów. W utrzymanych w emocjonalnym tonie przemówieniach imponował konsekwencją i bezkompromisowością, szeroką i uporządkowaną wiedzą w różnych obszarach. Posiadał zainteresowania sportowe i umiejętność trafiania z argumentami i celnymi puentami, co w środowisku europarlamentarzystów było wysoko cenione. Po starciu w połowie 2003 r. w Parlamencie Europejskim z premierem Włoch Silvio Berlusconim, którego oskarżał o tłamszenie wolności słowa i korupcję oraz wytknął przyznany jemu immunitet sądowy, stał się osobą niezwykle popularną w Strasburgu i Brukseli, a jego kariera nabrała przyspieszenia[274].

Kadencja nowego PE rozpoczęła się w trudnym dla UE okresie. Stanęła ona w obliczu konieczności przeprowadzenia złożonych reform instytucjonalnych i systemowych, przy relatywnie niskim poziomie poparcia i zaangażowania społecznego. Niska partycypacja w wyborach okazała się odpowiedzią społeczeństwa europejskiego na kluczowe mankamenty procesów wdrażania niektórych rozwiązań instytucjonalnych oraz rosnące obawy przed kolejnymi projektami rozszerzenia Unii Europejskiej o nowe kraje[275].

Po szczycie Rady Europejskiej w Helsinkach zainaugurowano obrady konferencji międzyrządowej, której mandat sprowadzał się przede wszystkim do negocjowania niedopracowanych elementów traktatu z Amsterdamu, przystosowania nowego systemu decyzyjnego w Radzie UE, reformy Komisji i Parlamentu w obliczu rozszerzenia.

Posłowie PE wzięli aktywnych udział w pracach tego gremium i w kwietniu 2000 r. przyjęli raport wyrażający propozycje daleko idących zmian z sugestią, aby wszystkie poprzednie traktaty zostały zespolone w jeden tekst, którego pierwsza część dotyczyłaby spraw konstytucyjnych, włączając cele Unii, Kartę Praw Podstawowych (wyposażoną w moc wiążącą), instytucje, podział kompetencji pomiędzy Unią i państwami członkowskimi oraz procedury decyzyjne. Parlament dążył do zniesienia pozostałej po Maastricht struktury podziału na filary na rzecz upowszechnienia metody wspólnotowej. Proponował zastąpienie złożonego systemu równowagi głosów w Radzie znacznie prostszą metoda tzw. podwójnej większości Deputowani zalecali również połączenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisarza ds. Stosunków Zagranicznych w obrębie Komisji, w ramach kompetencji wiceprzewodniczącego. W sektorze budżetowym posłowie głosili zniesienie rozróżnienia na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe, a także ujęcie w tekście traktatów wieloletnich ram finansowych, ustalanych za obopólną zgodą przez Radę i Parlament.

Podobnie jak większość obserwatorów i komentatorów życia politycznego, posłowie do PE nie byli zadowoleni z ostatecznego kształtu traktatu nicejskiego. Przypomnieć należy, że dokonał on nowego podziału mandatów w PE z myślą o nowych członkach, którzy mieli być przyjęci do UE w najbliższym czasie. Po rozszerzeniu PE miał liczyć 732 posłów, a w określaniu liczby mandatów przypadających na państwo członkowskie decydować miały wyłącznie proporcje w stosunku do liczby

[274] M. Kopeinig, *Martin Schulz- vom Buchhändler zum Mann für Europa. Die Biographie*, Wien 2017, s. 38.

[275] A. Podraża, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 128.

ludności. Najwięcej europosłów (99) posiadały Niemcy, najmniej Malta (5), Luksemburg i Cypr (po 6)[276].

Parlament Europejski aktywnie uczestniczył w przygotowaniu i przyjęciu Karty Praw Podstawowych. Jego 16 przedstawicieli zostało zaangażowanych do pracy w Konwencie ds. Przyszłości Europy, przygotowującym projekt traktatu konstytucyjnego. Czołową rolę odgrywał tutaj jedyny niemiecki przedstawiciel w prezydium Konwentu Klaus Hänsch (SPD). Posiadał on wieloletnie doświadczenie, w ławach PE zasiadał od 1979 r. W latach 1994–1997 był jego przewodniczącym, a jego największym osiągnięciem było wprowadzenie obligatoryjnej zasady przesłuchań kandydatów na komisarzy przez odpowiednie komisje PE[277]. Pozostali niemieccy eurodeputowani w Konwencie Europejskim – E. Brok, S. Y. Kaufmann, Joachim Wuermeling zabierali głos m.in. w sprawach związanych z osobowością prawną przyszłej Unii Europejskiej, rozszerzeniem praw obywateli UE, podziałem kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi, reformą systemu instytucjonalnego UE, reformą WPZiB i WPBiO[278].

Kolejną szczególną sferą aktywności PE było promowanie rozszerzenia Unii Europejskiej o nowych członków z Europy Wschodniej, Środkowo-Wschodniej i Południowej. Przestrzegano jednak przed nadmiernym pośpiechem w tej sprawie, uważając, że towarzyszyć temu procesowi powinna głęboka reforma Unii Europejskiej[279].

W sprawach szczegółowych niemieccy eurodeputowani zaangażowali się w odrzucenie dyrektywy o liberalizacji usług portowych (3.11.2003), przyjęcie dyrektywy (27.02.2003) zabraniającej od 2004 r. testowania gotowych produktów kosmetycznych na zwierzętach i przyjęcia 27 września 2001 r. dyrektywy zakładającej, że do 2010 r. 12% energii w krajach „starej Unii" będzie pochodziło ze źródeł odnawialnych. Od 2004 r. wraz z powiększeniem Unii ten odsetek miał się zwiększyć do 21%. Dyrektywa stanowiła istotny krok w celu wypełnienia postanowień protokołu z Kioto z 1997 r. W lipcu 2000 r. Gerhard Schmid (SPD) został przewodniczącym tymczasowej komisji PE ds. wyjaśnienia podsłuchów i szpiegostwa gospodarczego uprawianego przez USA, Wielką Brytanię, Nową Zelandię i Kanadę pod kryptonimem *Echelon*. 5 września 2001 r. Schmid przedstawił obszerny raport końcowy, przyjęty przez dwie trzecie posłów, niepozostawiający wątpliwości co do istnienia i funkcjonowania tego procederu[280].

[276] *Protokół w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej. Artykuł 2. Postanowienia dotyczące Parlamentu Europejskiego. Traktat z Nicei zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty europejskie i niektóre związane z nimi akty*, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:aQWbILlWHVwJ:www.uw.olsztyn.pl/euro/abc/dokumenty/VI.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab.

[277] K. Hänsch, *Kontinent der Hoffnungen : mein europäisches Leben*, Bonn 2011, s. 87–91; tenże, *Europa einigen: in Verantwortung für Deutschland*, Frankfurt/Main 1999.

[278] Szczegóły zob. J. J. Węc, *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej*…, op. cit., s. 40–62.

[279] G. Harris, *Rola Parlamentu Europejskiego w procesie rozszerzania Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie" 1997, nr 1, s. 37–56.

[280] *Bericht über die Existenz eines globalen Abhörsystems für private und wirtschaftliche Kommunikation (Abhörsystem ECHELON)*, (2001/2098 (INI), 11.07.2001, Europäisches Parlament, https://oconomicus.wordpress.com/2001/07/11/bericht-uber-die-existenz-eines-globalen-abhorsystems-fur-private-und-wirtschaftliche-kommunikation-abhorsystem-echelon/; *Der offizielle Echelon-Bericht von Gerhard Schmid an das EU-Parlament vom 5. November 2001*, „Der Spiegel", 7.11.2001.

Po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r. na USA, Unia Europejska zaangażowała się w poszukiwanie skutecznych metod zwalczania terroryzmu i określenia płaszczyzn współpracy w tej kwestii ze Stanami Zjednoczonymi. Deputowani do Parlamentu Europejskiego postanowili więc poszukać takich rozwiązań, które pozwoliłyby na zachowanie równowagi pomiędzy wymogami bezpieczeństwa a poszanowaniem wolności obywatelskich. PE miał zastrzeżenia do porozumienia z USA dotyczącego ekstradycji i współpracy sądowej.

Od końca 2003 r. unilateralne stanowisko USA w kwestii zwalczania terroryzmu spotkało się ze stopniowo wzrastającą krytyką w Parlamencie. Po wyborach w Niemczech rząd niemiecki, a co za tym idzie eurodeputowani SPD, PDS i Zielonych w PE z dużą niechęcią odnosili się do amerykańskich radykalnych koncepcji zwalczania terroryzmu i inwazji na Irak. Domaganie się przez administrację waszyngtońską np. danych osobowych pasażerów linii lotniczych pod pretekstem identyfikacji terrorystów wzbudziło zastrzeżenia większości europosłów. Uważano to za naruszenie wspólnotowego prawa do ochrony prywatności. W październiku 2003 r. Parlament przyjął zdecydowaną większością głosów rezolucję, wedle której przekazywanie danych osobowych pasażerów osobom trzecim byłoby możliwe tylko pod pewnymi warunkami. Pod naciskiem PE władze amerykańskie zgodziły się na pewne ustępstwa w sprawie ograniczenia liczby przekazywanych danych i skrócenia czasu ich przechowywania. Ostatecznie państwa członkowskie UE, chcąc wspólnie walczyć z terroryzmem i chronić swoje bezpieczeństwo, przyjęły w 2005 r. Strategię w sprawie Zwalczania Terroryzmu opartą na czterech filarach: zapobieganiu, ochronie, ściganiu, reagowaniu. Zakładała ona, że za walkę z terroryzmem odpowiadają przede wszystkim państwa członkowskie, a rolą UE jest zaproponowanie wartości dodanej w postaci europejskiej współpracy[281].

Wybory do Parlamentu Europejskiego VI kadencji odbywały się tuż po historycznym rozszerzeniu Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. o 10 nowych państw. W ich następstwie liczba posłów zasiadających w Parlamencie Europejskim zwiększyła się z 626 do 732. Liczba oficjalnych języków wzrosła z 11 do 20, co oznacza zawrotną liczbę 380 możliwych kombinacji tłumaczeń. Od 1 stycznia 2007 roku, liczba posłów w PE wzrosła do 785 w wyniku dołączenia 35 posłów rumuńskich i 18 bułgarskich.

Wybory przeprowadzone w Niemczech 13 czerwca 2004 r. odbywały się przy pogłębiającej się apatii społeczeństwa warunkowanej czynnikami wewnętrznymi, w tym szczególnie – pogorszeniem stanu niemieckiej gospodarki oraz cięciami wprowadzonymi przez koalicję SPD/Zieloni w polityce socjalnej (*Agenda 2010*). Znalazło to odzwierciedlenie w nastrojach wobec wyborów – aż 60% respondentów deklarowało brak bądź niewielkie zainteresowanie eurowyborami i ich wynikiem. O ile nie jest niczym nadzwyczajnym dominacja w wyborach do PE kwestii krajowych, o tyle w kampanii wyborczej 2004 r. kwestie europejskie zaistniały w niewielkim stopniu. Emocje wzbudzały wątki związane z akcesją Turcji, ponieważ chadecja odrzucała socjaldemokratyczne postulaty przyjęcia tego państwa do UE i proponowała wspomniane wcześniej „uprzywilejowane partnerstwo". Liberałowie domagali się, aby o przyłączeniu tego państwa decydowały wyłącznie tzw. kopenhaskie kryteria przyjęcia do UE wypracowane w czerwcu 1993 r.

[281] A. Staszczyk, *Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec problemu proliferacji broni masowego rażenia i terroryzmu międzynarodowego*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2016, nr 9, s. 216.

Sondaże faworyzowały CDU/CSU, jednakże o wynikach decydowała oszczędnościowa i restrykcyjna polityka budżetowa kanclerza Schrödera, co przełożyło się na rozkład mandatów. Przy 43% frekwencji SPD uzyskała 23 mandatów, co oznaczało stratę 10 w porównaniu do poprzednich wyborów. CDU/CSU mogła mówić o sukcesie, ale nie na miarę oczekiwań. Chadecy uzyskali 49 mandatów, ale też odnotowali stratę 4 miejsc poselskich. Wynik Zielonych (11,9% – 13 mandatów) został uznany za sukces, gdyż niemal podwoili oni swój stan posiadania z poprzednich wyborów. Do PE dostali się ponownie liberałowie z wynikiem 6,1%, co przełożyło się na 7 mandatów. Identyczny wynik osiągnęła PDS[282].

Europosłowie niemieccy tradycyjnie związali się z wcześniej preferowanymi grupami politycznymi. Ich zdziwienie i niedowierzanie natomiast budziły rezultaty pierwszych europejskich wyborów w Polsce. Żywe komentarze w Strasburgu i Brukseli budziła kompromitująca frekwencja (20,87%), a zwłaszcza fakt, że z 54 przyznanych Polsce mandatom 42 przypadły na osoby i ugrupowania uznawane za niechętne, bądź demonstrujące otwartą wrogość do UE. W Niemczech, gdzie konsens europejski jest ważnym elementem kultury politycznej, takie wyniki musiały budzić co najmniej powątpiewanie w szczerość polskich, europejskich intencji[283].

Nowy Parlament odegrał po raz pierwszy poważną rolę w obsadzie członków Komisji Europejskiej kierowanej przez Barroso. W 2004 r. rząd włoski przedstawił kandydaturę dotychczasowego ministra ds. europejskich Rocco Butiglione w charakterze kandydata na stanowisko członka Komisji Europejskiej. Nowy przewodniczący KE J. M. Barroso włączył go na listę nominowanych jako swojego zastępcę i komisarza do spraw sprawiedliwości. Frakcje socjalistów i zielonych przedstawiły zastrzeżenia co do zdolności R. Buttiglione do podjęcia działalności politycznej w sferze praw obywatelskich, gdyż oskarżyły go konserwatywne poglądy w kwestii homoseksualizmu, równości płci i roli kobiet w rodzinie. 11 października 2004 r. Komitet ds. Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego jednym głosem zadecydował o nieprzyjęciu nominacji. W tej sytuacji premier Silvio Berlusconi 29 października wycofał tę kandydaturę i na jego miejsce wprowadził Franco Frattiniego dotychczasowego ministra spraw zagranicznych[284].

Podpisanie traktatu konstytucyjnego 24 października 2004 r. na rzymskim Kapitolu pozwoliło na uruchomienie procesu ratyfikacyjnego w PE i państwach członkowskich. 11–12 stycznia 2005 r. odbyła się debata w Parlamencie Europejskim, podczas której eurodeputowani głosowali w sprawie raportu na temat Traktatu Konstytucyjnego. Głosowanie w Parlamencie Europejskim, choć nie było koniecznym elementem procesu ratyfikacyjnego i nie miało konsekwencji prawnych, stało się jednak ważnym elementem politycznym procesu ratyfikacyjnego. „Rządy i politycy krajów członkowskich muszą przekonać Europejczyków, by ją poparli" – mówił Martin Schulz w imieniu

[282] A. Trzcielińska-Polus, K. Zuba, *Europejska polityka Niemiec*, „ETE Working Paper" 2015, t. 1, nr 4, s. 37.

[283] G. Müller-Brandeck-Boquet, *Polen in der Europäischen Union*, w: Th. Goll, Th. Leuerer, *Polen und Deutschland nach der EU-Osterweiterung. Eine schwierige Nachbarschaft*, Baden-Baden 2005, s. 94.

[284] *EU-Kommission: Buttiglione gibt auf: „Unschuldiges Opfer"*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 30.10.2004; *EU-Kommission: Buttiglione sorgt mit weiteren Äußerungen für Wirbel*, „Der Spiegel", 16.10.2004.

grupy europejskich socjalistów. Z entuzjazmem o Konstytucji UE wypowiedział się też szef chadeków, największej grupy w Parlamencie Europejskim, Hans-Gert Pöttering. Za przyjęciem raportu głosowało 500 deputowanych, 137 było przeciw, 40 wstrzymało się od głosu[285].

W Parlamencie VI kadencji zwiększył się wpływ Niemiec na obsadę ważnych stanowisk. Stanowisko szefa frakcji socjalistycznej utrzymał Martin Schulz. „Spitzenkandydatem" z ramienia CDU w wyborach był Hans-Gert Pöttering, który zasiadał w PE nieprzerwanie od 1979 r. Od 1992 do 1999 roku przewodniczył Podkomisji ds. Bezpieczeństwa i Rozbrojenia. W latach 1999–2007 był szefem frakcji parlamentarnej Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów. Studiował prawo, politologię i historię na uniwersytetach w Bonn i Genewie oraz na Columbia University w Nowym Jorku. Później pracował naukowo na Uniwersytecie w Osnabrück[286].

Na początku 2007 r., po upływie 2,5-letniej kadencji Josepha Borella, socjalistycznego przewodniczącego PE z Hiszpanii, uzgodniona została pomiędzy chadekami i socjalistami kandydatura Pötteringa na nowego przewodniczącego. 16 stycznia na Niemca wskazało 450 posłów z 689 biorących udział w głosowaniu[287].

Pöttering kierował Parlamentem Europejskim do 2009 r., kiedy to został zastąpiony przez Jerzego Buzka. Został zapamiętany jako sprawny organizator pracy Parlamentu, ale w świadomości społecznej zachowały się jego bezkompromisowe wypowiedzi skierowane pod adresem Chin za prześladowania Tybetańczyków. W 2008 r. Pöttering w imieniu PE wyraził prawa tej ludności do zachowania w Chinach „tożsamości kulturowej i religijnej" i wezwał uczestników Letnich Igrzysk Olimpijskich w Pekinie do protestów podczas zawodów przeciwko łamaniu przez Chiny praw człowieka w Tybecie. Sam z tego powodu nie wziął udziału w ceremonii otwarcia Igrzysk[288].

Innym ważnym działaczem w strukturach PE był Josef „Jo" Leinen (SPD) zasiadający w PE od 1999 r. i pełniący stanowiska szefa delegacji PE ds. kontaktów z CHRL. W 2004 r. objął funkcję szefa Komisji ds. Zagadnień Instytucjonalnych, będąc zarazem zastępcą członka Komisji ds. Zagranicznych, Komisji ds. Ochrony Środowiska, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywnościowego. Kolejnym Niemcem piastującym odpowiedzialne stanowisko przewodniczącego Podkomisji ds. Bezpieczeństwa i Obrony był Karl von Wogau (CDU). Był on także zastępcą członka Komisji ds. Zagranicznych i członkiem Delegacji PE ds. Kontaktów z NATO i członkiem specjalnego komitetu PE zajmującego się poufnymi informacjami w ramach WPBiO. Z kolei Rebecca Harms z Partii Zielonych została współprzewodniczącą frakcji Zielonych i Wolnego Sojuszu Europejskiego i zasiadała w Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii. Była ona inicjatorką głośnego raportu o zdrowotnych i ekologicznych następstwach katastrofy w Czarnobylu zamówionego u znanych brytyjskich naukowców.

---

[285] *EU-Parlament stimmt für die Ratifizierung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 12.01.2005; M. Czaplicki, *Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 3–4.

[286] Szerzej: H.-G. Pöttering, *Im Dienste Europas*, Bonn 2009; tenże, *Wir sind zu unserem Glück vereint. Mein europäischer Weg*, Köln 2014.

[287] *Pöttering zum neuen Präsidenten gewählt*, „Der Tagespiegel", 16.01.2007; *Pöttering neuer Parlamentspräsident nach Borrell*, 17.01.2004, https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/pottering-neuer-parlamentsprasident-nach-borrell-de/.

[288] *Olympische Spiele in China – Pöttering wirbt für Politiker-Boykott*, „Süddeutsche Zeitung", 17.05.2010; *Pöttering fordert Sportler zu Protest auf*, „Focus", 3.08.2008.

Karl-Heinz Florenz z CDU był przewodniczącym Komisji ds. środowiska naturalnego, zdrowia i bezpieczeństwa żywności. Angażował się w działalność na rzecz walki z ociepleniem klimatu i był posłem sprawozdawcą tymczasowej Komisji PE ds. zmian klimatycznych. To jego w dużej mierze zasługą było wypracowanie kompromisu w sprawie dyrektywy REACH dotyczącej rejestracji i kontroli substancji chemicznych używanych w przemyśle, gdzie zderzyły się interesy konsumentów i producentów[289]. Warto też wspomnieć o aktywnej posłance Die Linke Gabriele Zimmer z Konfederacyjnej Grupy Zjednoczonej Lewicy Europejskiej/Nordyckiej Zielonej Lewicy, która była zastępcą członka Komisji Zatrudnienia i Spraw Społecznych oraz Ingo Friedrichu urodzonemu w Kutnie politykowi CSU, który po wyborze Pötteringa musiał zrezygnować z funkcji wiceprzewodniczącego PE i został członkiem Kolegium Kwestorów. M. Weber (CSU) w latach 2007–2009 był rzecznikiem Europejskiej Partii Ludowej i posłem sprawozdawcą w kwestii dyrektywy Komisji Europejskiej (2008) w sprawie pobytu na terytorium UE osób nielegalnie przybyłych z krajów trzecich, ale jego kariera miała się rozwinąć dopiero w Parlamencie następnej kadencji.

Wiele zamieszania wywołało odwołanie w styczniu 2007 r. E. Broka z urzędu szefa Komisji Spraw Zagranicznych PE, tym bardziej, że sam zainteresowany nie krył rozgoryczenia. Nie ulega wątpliwości, że dzięki swojej sprawności i aktywności zapewniał Parlamentowi w Strasburgu na arenie międzynarodowej większą wagę niż w rzeczywistości ta instytucja – ze względu na ograniczenia traktatowe – posiadała. Choć za pozostawieniem go na tym stanowisku opowiadali się wpływowi politycy z premierem Luksemburga Jeanem-Claudem Junckerem i byłym kanclerzem Austrii Wolfgangiem Schüsselem na czele, zadecydowała skomplikowana arytmetyka podziału stanowisk w PE i frakcji chadeckiej. Po rozmowie kanclerz Merkel z szefem Platformy Obywatelskiej Donaldem Tuskiem na stanowisko to został rekomendowany Jacek Saryusz-Wolski. Tytułem rekompensaty Brokowi przydzielono ważną Komisję Kontroli Budżetowej. Tam jednak jego działalność wywoła zróżnicowane komentarze. Kiedy w 2008 r. poseł Paul van Buitenen, członek tejże Komisji i szef ugrupowania Transparentna Europa opublikował raport, wskazujący na istnienie nieprawidłowości w sposobie rozliczania wydatków przez posłów, mogących prowadzić do niegospodarności, nadużyć, nepotyzmu i korupcji, Komisja Kontroli Budżetowej większością głosów próbowała bezskutecznie dokonać zakazu jego opublikowania[290].

Głównym obszarem aktywności PE w latach 2007–2009 było monitorowanie i wspomaganie procesu kształtowania późniejszego traktatu lizbońskiego, oficjalne przyjęcie Karty Praw Podstawowych i wspieranie procesu ratyfikacji traktatu z Lizbony, zwłaszcza po jego pierwszym odrzuceniu w referendum przez Irlandię w czerwcu 2008 r. Przewodniczący Parlamentu H.-G. Pöttering uczestniczył w podpisaniu Deklaracji berlińskiej z okazji 50-lecia traktatów rzymskich.

Zapisy traktatu lizbońskiego można było uznać za wzmocnienie roli PE. Traktat powiększał prawo do współdecydowania w procesie decyzyjnym do 85 obszarów traktatowych. Samo „współdecydowanie" zmieniło nazwę na „zwykłą" procedurę legislacyjną. Przewodniczący Komisji Europejskiej miał być wybierany przez Parla-

[289] *Zmiana dyrektywy 67/548/EWG w sprawie substancji niebezpiecznych (REACH)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 18.11.2006, C 280 E/440.

[290] *MEP makes ‚fraud' report public*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7280032.stm.

ment Europejski spośród propozycji przygotowanych przez Radę z uwzględnieniem wyników wyborów do Parlamentu.

Niemieccy europosłowie w ramach swoich grup politycznych angażowali się na różnych polach unijnej aktywności. Przyjęta została interesująca zwłaszcza francuskich i niemieckich związkowców tzw. rozwodniona dyrektywa usługowa w grudniu 2006 r. Po wielu dyskusjach z Radą i KE wypracowane zostały reguły wieloletnich ram finansowych (2007–2013) unijnego budżetu, gdzie europarlamentarzystom udało się zwiększyć go o 6 mld euro. W rezolucji przyjętej pod koniec września 2005 r. PE podkreślił potrzebę ambitnej wspólnej polityki energetycznej, która promowałaby rozwój odnawialnych źródeł energii, solidarność między krajami członkowskimi UE i umożliwiała dokończenie budowy jednolitego rynku energii. Jednocześnie wezwano do racjonalizacji zużycia energii, ponieważ efektywność energetyczna mogłaby w sposób opłacalny zaoszczędzić 20% aktualnego zużycia energii, wezwano Komisję Europejską do opracowania konkretnego planu działania. W grudniu 2006 r. PE opowiedział się za zmianą przepisów w zakresie rynku reklam telewizyjnych w Europie. Rozszerzając zakres dyrektywy na wszystkie rodzaje usług audiowizualnych, posłowie zawarli ograniczenia możliwości przerywania programów telewizyjnych reklamami oraz dopuścili lokowanie produktów w programach telewizyjnych, ale zgodnie ze wspólnotowymi ograniczeniami. Miesiąc wcześniej uchwalono zakaz stosowania rtęci w termometrach lekarskich. Parlament przyjął też dwa projekty legislacyjne (6.04.2006), które miały ograniczyć lub zakazać stosowania gazów fluorowanych obecnych nie tylko w lodówkach, lecz i systemach klimatyzacyjnych. Po dwóch latach negocjacji posłowie zatwierdzili projekt dyrektywy (4.07.2006), która miała zapewnić, że do 2008 r. w całej UE zostaną ustanowione programy zbiórki zużytych baterii i akumulatorów do recyklingu. Zabiegano także o podwyższenie standardów jakości kąpielisk w Europie i ochronę wód podziemnych. W styczniu 2006 r. w ramach dochodzenia w sprawie rzekomego porwania obywateli europejskich przez amerykańską agencję wywiadowczą CIA, PE powołał komisję tymczasową, która miała zbadać to zjawisko. Dzięki pracom Komitetu i jego wynikom, Parlament Europejski po raz kolejny potwierdził swoją niezależność od rządów krajowych i wzmocnił swoją reputację jako obrońca praw człowieka[291].

W zakresie oceny wydarzeń politycznych 3 września 2008 r. PE opublikował rezolucję w sprawie wojny rosyjsko-gruzińskiej. Uznał, że nie istnieje „żadna uzasadniona przyczyna inwazji Rosji na Gruzję, okupowania jej części i gróźb obalenia rządu demokratycznego kraju". Potępił „niedopuszczalną i niewspółmierną reakcję zbrojną Rosji", uznając to za pogwałcenie prawa międzynarodowego[292].

Dzięki inicjatywie polskich europarlamentarzystów, udało się doprowadzić do debaty w PE na temat budowy kontrowersyjnego gazociągu *Nord Stream1*. Wprawdzie

---

[291] *Podsumowanie działalności Parlamentu Europejskiego: czerwiec 2004–grudzień 2006*, http://www.europarl. europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20061221BKG01704 &second Ref=PL&language=PL; *Einblicke in die Geschichte des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament Verbindungsbüro in Deutschland, http://www.europarl.europa.eu/germany/de/presse-veranstaltungen/50-einblicke-in-die-geschichte-des-europ%C3%A4ischen-parlaments.

[292] *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 września 2008 r. w sprawie sytuacji w Gruzji*, (2009/C 295 E/08), http://www.infor.pl/download/site/pl/oj/2009/ce295/ce29520091204pl00260030.pdf.

Niemcy i związane z tą inwestycją inne zachodnie koncerny forsowały pogląd, że ma ona charakter wyłącznie komercyjny, to jednak posłowie w rezolucji przyjętej 8 lipca wysunęli cały katalog zastrzeżeń. Dotyczyły one w głównym stopniu zagrożenia dla środowiska naturalnego na Morzu Bałtyckim i zmonopolizowania przez Rosję dostaw gazu do Unii Europejskiej[293].

Wybory do Parlamentu Europejskiego VII kadencji w 2009 r. stały w cieniu rozszerzającego się kryzysu finansowego strefy euro, a w Niemczech przypadły na okres intensywnej kampanii wyborczej do Bundestagu. Partie polityczne uznały je za ważny wskaźnik i prognozę popularności w społeczeństwie, ale generalnie to wybory do Bundestagu przesłoniły kampanię wyborczą do Europarlamentu. Więcej komentarzy i opinii medialnych związanych było nawet z wyborem 23 maja 2009 r. Horsta Köhlera na prezydenta RFN. Społeczeństwo niemieckie, zresztą podobnie jak w większości państw unijnych, wykazywało słabą orientację w zakresie spraw europejskich. Jesienią 2008 r. tylko 38% obywateli wiedziało o zbliżających się wyborach do PE w 2009 r., a rok wcześniej tylko 58% miało świadomość, że posłowie do PE wybierani są w wyborach bezpośrednich przez Europejczyków. Liczba artykułów poświęconych eurowyborom w 2009 r. w ogólnoniemieckiej prasie była w tym czasie dwu-, trzykrotnie niższa niż w przypadku wyborów krajowych z 2011 r. czy w porównaniu do wyborów do Bundestagu w 2009 r.[294]

W programie wyborczym CDU (*Starkes Europa-Sichere Zukunft*) przyjętym w Berlinie 16 marca 2009 r. znalazły się hasła walki z kryzysem finansowym strefy euro, zapewnienia wzrostu gospodarczego i walki z bezrobociem. Odnosząc się bezpośrednio do UE, postulowano prawdziwe urzeczywistnienie zasady subsydiarności, wzywano do ustanowienia unii politycznej i wewnętrznej konsolidacji UE i co za tym idzie wstrzymania się na pewien okres z przyjmowaniem nowych państw do tej organizacji[295].

Druga główna siła polityczna w RFN SPD szła do wyborów z manifestem (*Für Europa: stark und sozial!*) kładącym tradycyjnie nacisk na kwestie społeczne. Opowiadano się m.in. za nową europejską architekturą finansową, zatrudnieniem i wzrostem gospodarczym, bezpieczeństwem energetycznym i ekologicznym, Europą prawa, wolności i bezpieczeństwa i Europą jako potęgą pokojową[296].

---

[293] *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie wpływu planowanej budowy tzw. gazociągu bałtyckiego łączącego Rosję i Niemcy na środowisko naturalne Morza Bałtyckiego (petycje 0614/2007 i 0952/2007)*, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+ TA+P6-TA-2008-0336+0+DOC+XML+V0//PL.

[294] J. Wilke, M. Leidecker, *Regional – national – supranational. How the German press covers election campaigns on different levels of the political system*, „Central European Journal of Communication", 2013, t. 7, nr 1, s. 130; U. Hegewald, L. Schmitt, *Die Deutschen vor der Europawahl 2009*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2009, Bd. 23–24, s. 6–7.

[295] *Starkes Europa – Sichere Zukunft. Programm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands zur Europawahl 2009*, http://www.halle-waehlt.de/wahlen/europawahl-2009/wahlprogramme/.

[296] *Europamanifest der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands für die Wahlen zum Europäischen Parlament 2009. Für Europa: stark und sozial!*, https://www.fes.de/bibliothek/digitale-bibliothek/grundsatz-regierungs-und-wahlprogramme-der-spd-1949-heute/. Szersze analizy programów wyborczych pozostałych partii politycznych zob. J. Weichold, H. Dietzel, *Europa-Wahl 2009 – Wahlprogramme der Parteien im Vergleich (Studie)*, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/allg_Texte/Weichold_Jochen/Europa-Wahl2009-Studie_Weichold.pdf.

Wybory w Niemczech, które odbyły się 7 czerwca 2009 r. przy frekwencji 43,3% przyniosły dość zaskakujące wyniki. Spektakularną klęskę odnotowała socjaldemokracja, której hasła społecznie (np. *Finanzhaie würden FDP wählen*; *Heiße Luft würde Die Linke wählen*) mogły razić wyborców i nie wywołały spodziewanego rezonansu. Uzyskała tylko 20,8% co jednakże pozwoliło jej zachować – podobnie jak w 2004 r. – 23 mandaty. Trudno też było mówić o sukcesie chadeków. CDU i CSU wspólnie uzyskały 37,9% (42 mandaty) i było to o 6 mandatów mniej w porównaniu do poprzednich wyborów. Na trzecim miejscu znaleźli się mało usatysfakcjonowani rezultatem Zieloni (12,1% – 14 mandatów). Tym razem do PE weszła FDP z wynikiem 11% (12 mandatów). Swoje wpływy przy nieznacznym wzroście zachowała Die Linke (7,5% – 8 mandatów)[297].

Lokomotywami wyborczymi partii niemieckich były osoby, które już były znane z działalności na forum PE i które utrzymały albo zmieniły swoje funkcje po objęciu mandatu, bądź politycy znani dotąd głównie z działalności krajowej. I tak H.-G. Pöttering w wyniku porozumienia pomiędzy frakcją chadecką i socjalistyczną utracił stanowisko przewodniczącego PE na rzecz Jerzego Buzka. 14 lipca 2009 r. Polak został wybrany na przewodniczącego PE, a za jego kandydaturą głosowało 555 z 713 biorących udział w wyborze eurodeputowanych. Funkcję tę pełnił do 17 stycznia 2012 r. Sam Pöttering zadowolił się członkostwem w Komisji Spraw Zagranicznych i od stycznia 2010 r. funkcją przewodniczącego prestiżowej niemieckiej Fundacji Konrada Adenauera[298].

Martin Schulz pozostał na stanowisku szefa frakcji socjalistycznej w PE, która od 2009 r. przyjęła nazwę Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów (S&D). Szybko zwrócił na siebie uwagę kiedy nie zgodził się na ponowny wybór Barroso na przewodniczącego KE i wspólnie z wiceszefem frakcji Zielonych Danielem Cohn-Benditem zaproponował na to stanowisko belgijskiego liberała Guy Verhofstadta. Zmienił stanowisko, kiedy Barroso przyrzekł mu, że PE zachowa wpływ na obsadę następnej Komisji i w swojej działalności w większym stopniu spełniać będzie społeczne postulaty socjaldemokracji. Przyszło mu to łatwiej, kiedy Europejska Partia Ludowa porozumiała się z S&D w sprawie obsady na stanowiska przewodniczącego PE, gdzie uwzględniono jego osobę[299].

Na początku czerwca 2011 r. Schulz formalnie zgłosił swoją kandydaturę, ale najpierw w tej kwestii musiało dojść do uzgodnień pomiędzy frakcją chadecką i socjaldemokratyczną. Ostatecznie 17 stycznia 2012 r. Schulz już w pierwszym głosowaniu uzyskał poparcie 387 deputowanych (bezwzględna większość wynosiła 336 głosów) i daleko w tyle zostawił swoich konkurentów: brytyjskiego konserwatystę Nirj Devę (z Europejskich Konserwatystów i Reformatorów – EKR) i brytyjską liberał Dianę Wallis (z frakcji liberałów i demokratów ALDE). Osiągnięte porozumienie zakładało, że w Parlamencie VIII kadencji stery po nim obejmie chadek z Europejskiej Partii Ludowej (EPL)[300].

---

[297] *Europawahl 2009*, http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69377/europawahl-2009-08-06-2009.

[298] *Hans-Gert Pöttering neuer Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung*, Konrad Adenauer Stiftung, http://www.kas.de/wf/de/33.18312/.

[299] *SPE uneins über Namensänderung, Barroso*, 2.07.2009, https://www.euractiv.de/section/prioritaten-der-eu-fur-2020/news/spe-uneins-uber-namensanderung-barroso-de/.

[300] *Deutscher Sozialdemokrat: EU-Parlament wählt Schulz zum Präsidenten*, „Der Spiegel", 17.01.2012; *Martin Schulz neuer Präsident des EU-Parlaments*, https://www.euractiv.de/section/wahlen-und-macht/news/martin-schulz-neuer-prasident-des-eu-parlaments/.

Wybór Schulza powszechnie odbierano jako wzmocnienie roli PE w relacjach z Radą Europejską i Komisją Europejską. Komentator tygodnika „Die Zeit" Carsten Luther pisał o nim jako o „zagorzałym Europejczyku" i biorąc pod uwagę jego temperament polityczny „z pewnością nie będzie on pojednawczym moderatorem szukającym kompromisu pomiędzy najsilniejszymi państwami narodowymi i może nie być mu po drodze z Radą Europejską i Komisją"[301].

Schulz na swoim stanowisku konsekwentnie zabiegał o współuczestnictwo PE w rozwiązaniu najbardziej wówczas palącego problemu – kryzysu finansowego i zarządzaniu gospodarczym strefy euro. W latach 2011–2012 domagał się emisji europejskich obligacji (*eurobonds*), a w 2013 r. wezwał do utworzenia europejskiego funduszu umorzenia długów, aby przesunąć dług państw strefy euro, które przekraczają 60% produktu krajowego brutto, na poziom europejski. W wydanej w 2013 r. książce o „skrępowanym olbrzymie Europie" w słowach pełnych pasji krytykował nadzieje eurosceptyków na rozpad UE i wzywał do prawdziwej europejskiej demokracji, silnej Europy, której sprawiedliwość społeczna może nadal służyć za wzór na całym świecie[302].

W kierowanym przez Buzka PE funkcję wiceprzewodniczącej powierzono Silvanie Koch-Mehrin (FDP). Zrezygnowała z niej na początku stycznia 2011 r. w związku z zarzutami dotyczącymi jej pracy doktorskiej, co do której padły podejrzenia o plagiat. Władze Uniwersytetu w Heidelbergu wszczęły postępowanie antyplagiatowe i w sprawie pozbawienia jej stopnia doktora, ale ze względu na przedawnienie nie doszło do jej sądowego ukarania[303]. Jej miejsce zajął inny działacz FDP Alexander Alvaro wybrany na wiceprzewodniczącego PE 18 stycznia 2011 r. Do czasu wyboru Schulza na przewodniczącego PE jego kolejną wiceprzewodniczącą była Dagmar Roth-Behrendt (SPD). Jednocześnie pracowała w Komisji ds. Środowiska, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności. Kolejnym wiceprzewodniczącym był Rainer Wieland (CDU), aktywny poseł zajmujący się sprawami administracyjnymi Europarlamentu, członek Komisji Spraw Konstytucyjnych i członek Komisji Rozwoju. Udzielał się także w pracach Delegacji Parlamentarnych, w komisjach UE–Mołdawia i Zgromadzeniu Parlamentarnym EURO-NEST. Lider PDS i następnie Die Linke Lothar Bisky został przewodniczącym grupy Zjednoczonej Lewicy Europejskiej i Nordyckiej Zielonej Lewicy (ustąpił w 2012 r. na rzecz Gabriele Zimmer), a także wiceprzewodniczącym Komisji Kultury i Edukacji.

Na 20 komisji parlamentarnych Niemcy byli szefami Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (Jo Leinen – 2009–2012), Komisji Prawnej (Klaus-Heiner Lehne – 2009–2014), Komisji Kontroli Budżetowej (Michael Theurer – od stycznia 2012 r.), Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (Herbert Reul – do stycznia 2012 r.), Komisji Kultury i Edukacji (Doris Pack – od stycznia 2012 r. do końca czerwca 2014 r.) i Komisji Specjalnej ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego (Wolf Klinz – 2009–2011). 23 stycznia 2012 r. na stanowisko szefa Komisji Spaw Zagranicznych powrócił Elmar Brok. Jego tradycyjną nadzwyczajną aktywność uzupełniało zastępstwo członka

[301] C. Luther, *Martin Schulz, streitlustiger Kämpfer für das EU-Parlament*, „Die Zeit", 16.01.2012.

[302] M. Schulz, *Skrępowany olbrzym : ostatnia szansa Europy*, Warszawa 2014.

[303] *11. Mai 2011: FDP-Spitzenpolitikerin Koch-Mehrin tritt von allen Ämtern zurück*, „Financial Times Deutschland", 11.05.2011; *Keine Ermittlungen gegen Koch-Mehrin*, „Die Zeit", 21.04.2011.

w Komisji Spraw Konstytucyjnych (2009–2012), Podkomisji Bezpieczeństwa i Obrony (2009–2012). Był on także przewodniczącym Delegacji ds. stosunków z USA (2009–2012) i członkiem Delegacji ds. stosunków z Chińską Republiką Ludową (2009–2012), Delegacji ds. stosunków ze Zgromadzeniem Parlamentarnym NATO (2012–2014), Delegacji wspólnej komisji parlamentarnej UE–Turcja[304].

Niemcy byli aktywni w pracach delegacji Parlamentu Europejskiego. Relacjami Rosja–UE w ramach Delegacji Rosja, państwa partnerstwa wschodniego, Azja Środkowa i Mongolia zajmował się Knut Fleckenstein (SPD), w Delegacji Europa zachodnie Bałkany i Turcja szefową była Doris Pack (CDU), w której gestii leżały stosunki z Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Serbią, Czarnogórą i Kosowem. W Delegacji Półwysep Arabski, Irak i Iran Półwysep Arabski Angelica Niebler (CSU) zajmowała się państwami Płw. Arabskiego, a Barbara Lochbihler (Zieloni) Iranem. W Delegacji Azja/Pacyfik Niemcy reprezentowali Werner Langen (CDU) – Azja Południowo-Wschodnia i Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), Michael Gahler (CDU) współpracował z Parlamentem Panafrykańskim[305].

Należy przyznać, że w Parlamencie Europejskim VII kadencji eurodeputowani z Niemiec reprezentowali podobny poziom jak większość pozostałych posłów. Były wśród nich osoby zaangażowane i aktywne na różnych polach, a na ich postrzeganie składały się pracowitość, uzdolnienia, znajomość języków obcych, umiejętność nawiązywania kontaktów międzyludzkich i nabyte dotąd doświadczenia. Były też osoby mało aktywne, stojące w cieniu tych pozostałych. Rzucało się w oczy, że obecność Niemców w grupach i partiach politycznych dobrze odzwierciedlała podziały istniejące na arenie wewnętrznej w Republice Federalnej. W ramach swoich obozów politycznych w PE, europarlamentarzyści z Niemiec na ogół trzymali się wytycznych otrzymywanych z kierownictwa frakcji i nie forsowali projektów, które leżałyby wyłącznie w interesie niemieckim. Niewątpliwie było to też zasługą M. Schulza, który dbał o wizerunek bezstronnego, ponadpartyjnego i ponadnarodowego parlamentu. Przeprowadzone badania wykazały, że Niemcy podobnie jak Francję i Hiszpanię (wyjątkiem były Włochy) charakteryzowało tzw. niskie przesunięcia narodowe i nieeksponowanie własnych interesów państwowych. Wynikało to poniekąd z faktu, że duże państwa miały inne możliwości zabezpieczenia swoich interesów na forum Rady Europejskiej, Rady UE i Komisji Europejskiej i nie zależało im na wywoływaniu sporów i niepotrzebnych dyskusji na ten temat w Strasburgu czy Brukseli.

Z obserwacji wynikało, że w działaniach niemieckich eurodeputowanych interesy narodowe odgrywały największą rolę w głosowaniach dotyczących polityki transportowej (alokacja zdolności przepustowych na międzynarodowych korytarzach kolejowych, obsługa naziemna w portach lotniczych) i oznaczania kraju pochodzenia produktów konsumenckich (posłowie niemieccy byli przeciwni dopuszczeniu możliwości podawania tej informacji tylko w języku angielskim). Posłowie niemieccy reprezentowali wspólny interes obywateli UE w sprawach wspomnianej likwidacji opłaty roamingowej, praw autorskich, wprowadzenia kodu SWIFT w przelewach bankowych, czy wzmocnienia praw rencistów i emerytów. PE dał zielone światło

[304] *Elmar Bok. Posłowie do parlamentu Europejskiego*, http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/1263/ELMAR_BROK_history.html.

[305] *Twarze Parlamentu Europejskiego 2009-2011*, http://www.europarl.europa.eu/pdf/welcome_brochures/faces/QA3009197PLC.pdf.

do utworzenia unii bankowej i zaakceptował tzw. dyrektywę tytoniową KE mającą chronić młodzież[306].

W zakresie spraw politycznych PE wsparł akcesję Chorwacji do Unii Europejskiej (1.07.2013) w rezolucji z 1 grudnia 2011 r. Żywo zajmował się sytuacją na Ukrainie, która budziła spory i dyskusje wśród grup politycznych. Do końca VII kadencji PE, do czerwca 2014 r. przyjęto rezolucję z 13 grudnia 2012 r. na temat wyborów na Ukrainie, rezolucję z 27 lutego 2014 r. na temat sytuacji na Ukrainie, rezolucję z 13 marca 2014 r. na temat rosyjskiej inwazji na Ukrainie i rezolucję z 17 kwietnia 2014 r. na temat nacisków Rosji na kraje Partnerstwa Wschodniego, mających na celu destabilizację Ukrainy[307]. Wiele miejsca w działalności PE poświęcono na analizę rozwoju sytuacji w Afryce Północnej i Bliskim Wschodzie będącej następstwem „arabskiej wiosny" w 2011 r. W licznych rezolucjach wzywano do pokojowych i demokratycznych przekształceń w Tunezji, Egipcie, Libii i państwach Bliskiego Wschodu[308].

Wybory do Parlamentu Europejskiego VIII kadencji na lata 2014–2019 odbyły się w Niemczech 25 maja 2014 r., a do urn wybrało się 48,1% obywateli uprawnionych do głosowania. Było to więcej w porównaniu do 2009 r. Akt wyborczy miał miejsce osiem miesięcy po wyborach do Bundestagu i sześć miesięcy po ukonstytuowaniu się kolejnej „wielkiej koalicji" CDU/CSU-SPD po raz trzeci z A. Merkel na czele. Tym razem było inaczej jak poprzednio, kiedy eurowybory poprzedzały te do Bundestagu i miało to duży wpływ na kampanie wyborcze chadeków i socjaldemokratów. Przed eurowyborami partie kreujące rząd i politykę europejską RFN nie dążyły do takiego zwarcia, które mogłoby zachwiać podstawami świeżo co zawiązanej koalicji. Program CDU uchwalony na zjeździe partii 26 kwietnia 2014 r. w Berlinie w dziesięciu „dobrych punktach dla Europy" nawoływał do stworzenia silnej, konkurencyjnej i skutecznej w działaniu UE. Sprzeciwiał się uwspólnotowieniu długów i emisji euroobligacji, wspierał rozwój i zastosowanie nowych technologii, był za lepszym systemem oświaty i szans zawodowych[309].

Nieco inne były hasła wyborcze SPD, tradycyjnie ukierunkowane na kwestie pracy i zatrudnienia. Uwypuklano konieczność stworzenia równych szans na rynku pracy, likwidację bezrobocia i wykluczenia społecznego oraz sprawiedliwość podatkową. UE miała być Europą demokracji a nie biurokracji, stawiającą na różnorodność a nie na centralizm, Europą obywatelek i obywateli a nie banków i spekulantów[310].

W warunkach powrotu do starego/nowego układu sił w rządzie, najwięcej dyskusji wzbudzał kształt nowej ordynacji wyborczej i wynikające stąd konsekwencje.

---

[306] W. Słomczyński, D. Stolicki, *Interesy narodowe w Parlamencie Europejskim siódmej kadencji*, w: A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki (red.), *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009–2014)*, Kraków 2015, s. 189.

[307] A. K. Cianciara, *Parlament Europejski i Rada wobec konfliktu na Ukrainie. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe AON" 2015, nr 3, s. 143.

[308] Podsumowanie: *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa (2011/2157(INI)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, CE 168/26, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52011IP0576.

[309] *„Gemeinsam erfolgreich in Europa"*, Europapolitischer Beschluss des 26. Parteitags der CDU Deutschlands 5. April 2014, https://www.cdu.de/artikel/europawahl-programm-der-cdu-deutschlands.

[310] *SPD Europa eine neue Richtung geben*, 25.05.2014, https://www.fes.de/bibliothek/digitale-bibliothek/grundsatz-regierungs-und-wahlprogramme-der-spd-1949-heute/.

W 2011 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK), na wniosek mniejszych ugrupowań politycznych, nakazał zniesienie 5-procentowej klauzuli zaporowej w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W czerwcu 2013 r. Bundestag uchwalił nowelizację ustawy wyborczej do PE, obniżając próg wyborczy z poziomu 5% na 3%. Znowelizowana ustawa weszła w życie na początku października 2013 r., lecz i ta ponownie została zaskarżona jako utrwalająca nierówność szans wyborczych. FTK podzielił opinię skarżących i w orzeczeniu z 26 lutego 2014 r. nakazał usunięcie progów wyborczych. Wskazał na specyfikę eurowyborów, gdzie nie tworzy się w ich konsekwencji rządów na podstawie uzgodnień międzypartyjnych, gdzie klauzule wyborcze to ułatwiają. W Europarlamencie rzeczą najważniejszą jest stworzenie jak największej reprezentacji, odzwierciedlającej różne poglądy i opcje polityczne. Tak więc w RFN praktycznie wystarczyło 0,5% poparcie, aby wprowadzić posła do Europarlamentu[311].

Nowe regulacje prawne z pewnością nie mogły zaszkodzić niemieckim wielkim partiom reprezentującym proeuropejski konsens w PE, jednakże umożliwiły wejście do PE również reprezentantów ugrupowań radykalnych i antyeuropejskich. Zgodnie z prognozami, wybory wygrała koalicja CDU/CSU (35,%), która uzyskała jednak o 5 mandatów mniej (34) w porównaniu z poprzednimi wyborami. Sukces odniosła socjaldemokracja (27,3%, poprawiając swój wynik o 4 mandaty (27). Swój cel wyborczy osiągnęli też Zieloni (10,7% – 11 mandatów). Natomiast dużym zaskoczeniem był rezultat istniejącej w polityce od roku eurosceptycznej Alternatywie dla Niemiec (AfD), która uzyskała 7,1% i wprowadziła do PE 7 posłów. Wyprzedziła ją nieznacznie Die Linke (7,4%), uzyskując podobną liczbę mandatów (7). O porażce mogli mówić liberałowie, którzy uzyskali tylko 3 mandaty i poparcie 3,4% wyborców. Do parlamentu dostało się także 7 przedstawicieli mniejszych partii, w tym jeden poseł ze skrajnie prawicowej NPD[312].

Formalnie najsilniejszym ugrupowaniem w nowym PE stała się konserwatywna Europejska Partia Ludowa (EPL), zdobywając 35,8% głosów. Dominowała nad Postępowym Sojuszem Socjalistów i Demokratów (24,6%). Posiadała większość, ale już nie taką jak w poprzedniej kadencji PE. Ośmieliło to frakcję S&D, która była zdania, że na czele nowej Komisji Europejskiej powinien stanąć Martin Schulz, a nie powszechnie uznawany za pewnego kandydata J.-C. Juncker z Europejskiej Partii Ludowej. Za Schulzem miał przemawiać jego dorobek jako przewodniczącego PE i co za tym idzie dobry wynik wyborczy SPD. Stali za nim również europejscy socjaliści, którzy już 1 marca 2014 r. na swoim kongresie w Rzymie przytłaczającą większością głosów (91,1%) uznali Schulza za „Spitzenkadydata" tego ugrupowania w eurowyborach[313].

Ambicje i nadzieje Schulza na objęcie roli szefa KE zostały dość szybko powściągnięte. Żadna z wielkich partii dysponując nawet poparciem mniejszych ugrupowań

[311] *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014*, Bundesverfassungsgericht, https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es 20140226_2bve000213.html. Por. M. Księżniakiewicz, *Niemieckie wybory do Parlamentu Europejskiego*, op. cit., s. 3.

[312] Bundesergebnis. Endgültiges Ergebnis der Europawahl 2014, https://web.archive.org/web/20150705072802/, http://www.bundeswahlleiter. de/de/europawahlen/EU_BUND_14/ergebnisse/bundesergebnisse/; P. Kubiak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Niemczech (25.05.2014) – analiza i następstwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8, s. 306; *Po wyborach do PE: „partie protestu" w ofensywie*, 26.05.2014, https://www.dw.com/pl/po-wyborach-do-pe-partie-protestu-w-ofensywie/a-17663192.

[313] P. Schmitz, *Der doppelte Schulz*, „Der Spiegel", 26.04.2014

nie uzyskałaby koniecznej większości do wskazania kandydata do obsadzenia stanowiska przewodniczącego KE. Chadecy i socjaliści zmuszeni byli pójść na kompromis, bo w przeciwnym razie o obsadzie tego czołowego stanowiska szefa europejskiej egzekutywy zadecydowaliby wyłącznie szefowie rządów lub państw[314]. Orientując się w sytuacji i nie chcąc pozostawiać całkowitej swobody wyboru Radzie Europejskiej, Schulz zrezygnował z funkcji przewodniczącego na rzecz stanowiska zastępcy szefa komisji z teką bliżej nieokreślonego ważnego resortu gospodarczego. 26 maja po naradzie przywódców partyjnych – A. Merkel, H. Seehofera i S. Gabriela w Berlinie, kanclerz nie zamierzała zrezygnować z funkcji komisarza dla chadeka i pozbyć się dobrze ocenianego w Brukseli Oettingera. Podkreślała, że to właśnie zwycięska Europejska Partia Ludowa ma prawo do desygnowania niemieckiego kandydata na eurokomisarza. Ostatecznie niemieccy socjaldemokraci zrezygnowali z wystawienia własnego kandydata na komisarza. Postawili jednak warunki. SPD zaakceptuje komisarza z ramienia chrześcijańskiej demokracji, o ile Martin Schulz zostanie ponownie wybrany na przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i jego wybór nastąpi przed wyborem J.-C. Junckera na przewodniczącego Komisji Europejskiej[315].

Spotkanie Rady Europejskiej 27 maja w Brukseli nie zakończyło sporów i dyskusji. Poproszono przewodniczącego Rady Europejskiej H. van Rompuya o rozpoczęcie konsultacji z rządami poszczególnych państw członkowskich. Trwały one do końca czerwca i ostatecznie uzgodniono osobę J.-C. Junckera jako kandydata RE na stanowisko przewodniczącego KE. Posiedzenie Rady Europejskiej 26–27.06.2018 r. przyjęło takie rozwiązanie[316].

Wprawdzie 18 czerwca frakcja S&D ponownie wybrała Schulza na swojego przewodniczącego, ale ten szybko złożył ten urząd. Po uzgodnieniach z M. Weberem z frakcji chadeckiej 1 lipca 2014 r. wybrany został ponownie przewodniczącym PE. Na posiedzeniu konstytuującym nowego parlamentu w Strasburgu, Schulz uzyskał 409 z 612 oddanych ważnych głosów. Do wymaganej bezwzględnej większości potrzeba było 336 głosów. Głosowali za nim chadecy, socjaliści i liberałowie[317].

W Parlamencie Europejskim VIII kadencji przed jej rozpoczęciem powołano siedem grup politycznych. Rzucało się w oczy, że eurosceptyczne ugrupowanie Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy (ECR) zepchnęło na czwartą pozycję liberałów pod

---

[314] *Juncker und Schulz kämpfen um Mehrheit im Parlament*, Deutsche Welle, 27.05.2014, https://www.dw.com/de/juncker-und-schulz-k%C3%A4mpfen-um-mehrheit-im-parlament/a-17663616.

[315] *Polityczny handel w Berlinie. SPD rezygnuje ze stanowiska eurokomisarza*, Deutsche Welle, 20.06.2014, https://www.dw.com/pl/polityczny-handel-w-berlinie-spd-rezygnuje-ze-stanowiska-eurokomisarza/a-17724639.

[316] *Rada Europejska 26–27 czerwca 2014. Konkluzje*, http://www.consilium.Europa.eu/pl/european-council/conclusions/; *Walka o stołek szefa KE. Czy ktoś gra na zwłokę?*, 28.05.2014, https://www.dw.com/pl/walka-o-sto%C5%82ek-szefa-ke-czy-kto%C5%9B-gra-na-zw%C5%82ok%C 4%99/a-17667199.

[317] *Martin Schulz als Präsident des europäischen Parlaments wiedergewählt*, Aktuelles.Europäisches Parlament, http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20140630IPR51020/martin-schulz-als-prasident-des-europaischen-parlaments-wiedergewahlt; *Martin Schulz als Parlamentspräsident wiedergewählt*, „Die Zeit", 1.07.2014; *Martin Schulz ist erneut Präsident des EU-Parlaments*, „Die Welt", 1.07.2014; A. Maurer, *Europäisches Parlament*, „Jahrbuch der Europäischen Integration" 2017, s. 87.

względem liczby deputowanych. Dwóch Niemców – Manfred Weber (EPP) i Gabriele Zimmer EUL/NGL zostało przewodniczącymi grup, a Rebecca Harms była współprzewodniczącą G/EFA wspólnie z Belgiem Philippem Lambertsem. Wiceprzewodniczącymi PE z Niemiec zostali Alexander Graf Lambsdorff i Rainer Wieland[318].

W składzie 22 komisji powołanych przez PE VIII kadencji Niemcy otrzymali stanowiska przewodniczących w liczących się komisjach. David McAllister był szefem Komisji Spraw Zagranicznych, Bernd Lange – Komisji Handlu Międzynarodowego, Ingeborg Grässle – Komisji Kontroli Budżetowej, Thomas Händel – Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, Petra Kammervert – Kultury i Edukacji. Werner Langer został przewodniczącym Komisji śledczej ds. prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania. Prace tej komisji zakończono 13 grudnia 2017 r.[319]

Niewątpliwie na działalności Parlamentu Europejskiego po 2014 r. rzutowała w dużym stopniu osobowość jego przewodniczącego – M. Schulza. Krytykował on otwarcie i ostro prawicowy populizm w państwach UE, upominał się o praworządność na Węgrzech i w Polsce. Był zatroskany o przyszłość UE i jej trudną kondycję naznaczoną permanentnymi kryzysami. Słynna stała się jego mowa, którą po niemiecku wygłosił w Knesecie w lutym 2014 r., krytykując Izrael za utrudnianie dostępu Palestyńczykom do wody. Za obronę surowo ocenianej przez ekonomistów polityki Grecji w okresie najtrudniejszego kryzysu finansowego w tym kraju, doczekał się ze strony premiera Grecji Alexisa Tsiprasa w lutym 2015 r. opinii „przyjaciela Grecji". W ostrych słowach potępił prezydenta Rosji W. Putina za aneksję Krymu i wojnę w Donbasie, uważając to za naruszenie prawa międzynarodowego i integralności terytorialnej państwa ukraińskiego. Upierał się przy twardych sankcjach Unii Europejskiej przeciwko Rosji[320]. Z drugiej strony, kiedy doszło do napięcia w relacjach UE–Turcja po próbie zamachu stanu w lipcu 2016 r. Schulz bez wahania udał się do Ankary na spotkanie z prezydentem Erdoğanem. Ze względu na problem uchodźców chciał doprowadzić do odprężenia pomiędzy Brukselą i Turcją[321].

Ideę *brexitu* od początku uważał za „nierozsądną" i apelował do przyjaciół z Labour Party o dołożenie wysiłków, by przeciwstawić się referendum w sprawie wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE. Krytykował rządy państw unijnych, że nie powstrzymały Brytyjczyków, ale oskarżenia pod adresem Komisji Europejskiej o bezczynność uważał za nieuzasadnione. Opowiadał się za szybkim postępem w rokowaniach w sprawie *brexitu* i to na warunkach UE[322].

Schulz wraz z Parlamentem Europejskim angażował się na rzecz zakończenia wojny domowej w Syrii. Będą pod wrażeniem sytuacji w bombardowanym Aleppo,

---

[318] *Parlament Europejski VIII kadencji*, http://pl.polityka.wikia.com/wiki/Parlament_Europejski_VIII_kadencji.

[319] *Parlament Europejski. Komisje*, http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/parliamentary-committees.html.

[320] *Martin Schulz: od rozrabiaki do czołowego polityka*, Deutsche Welle, 26.01.2017, https://www.dw.com/pl/martin-schulz-od-rozrabiaki-do-czo%C5%82owego-polityka/a-37274240; *Sorge um die Krim, Sorge um Flüchtlinge an EU-Außengrenzen*, http://www.ekir.de/www/service/europa-17604.php.

[321] *„Auf diesen Moment kann das türkische Volk stolz sein"*, „Die Zeit", 1.09.2016; *Martin Schulz will mit der Türkei weiter über EU-Beitritt verhandeln*, „Der Tagesspiegel", 18.11.2016.

[322] *Martin Schulz weist Mitschuld der EU am Brexit zurück*, „Die Welt", 6.07.2016; *„Der Brexit wäre ein Akt der Unvernunft"*, „Der Tagesspiegel", 22.06.2016.

26 października 2016 r. w dramatycznym przemówieniu domagał się w imieniu PE, by sprawcy zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości ponieśli konsekwencje swoich czynów i zostali pociągnięci do odpowiedzialności. Żądał, aby Rosja i reżim prezydenta Baszara al Asada zaprzestali ataków na ludność, infrastrukturę cywilną, placówki medyczne i poczynili „wiarygodne i natychmiastowe kroki na rzecz zaprzestania działań wojennych"[323].

Od początku urzędowania Schulz nawiązał bliską współpracę z przewodniczącym KE J.-C. Junckerem, pochodzącym z konkurencyjnego obozu politycznego w PE, co wzbudziło wiele kontrowersyjnych opinii. Spotykał się z nim na gruncie towarzyskim i przed spotkaniami Rady Europejskiej, by wspólnie uzgadniać stanowisko. Wytworzyła się w ten sposób pewna sieć współzależności, która w opinii wielu komentatorów utrudniała PE pełnienie funkcji kontrolnej wobec KE i pozwalała Junckerowi na forsowanie własnych rozwiązań promowanych następnie przez Schulza na forum PE. Z drugiej strony pod znakiem zapytania stała kolegialność KE i wspólna odpowiedzialność za podejmowane działania. Wychodząc naprzeciw przyjacielowi, Schulz nie zgodził się na powołanie podkomisji śledczej w PE w sprawie tzw. *LuxLeaks*. Afera, ta wybuchła tuż po objęciu funkcji szefa Komisji Europejskiej przez Junckera, który wcześniej przez wiele lat był premierem i ministrem finansów Luksemburga. Międzynarodowe śledztwo dziennikarzy ujawniło, że przez wiele lat dzięki umowom zawieranym z władzami Luksemburga ponad 300 koncernów płaciło bardzo niskie podatki. Według luksemburskiego prawa nie było to nielegalne, ale pozostałe kraje, gdzie firmy te osiągały zyski, traciły miliardy euro na niezapłaconych podatkach[324].

Schulz wraz z PE na bieżąco komentował i kontrolował sposoby wychodzenia przez władze UE z kryzysu finansowego, ale też nie ustrzegł się od błędu. Wspólnie z przewodniczącym RE D. Tuskiem, przewodniczącym Eurogrupy Jeroenem Dijsselbloemem i szefem Europejskiego Banku Centralnego Mariem Draghim był on współautorem „Sprawozdania pięciu przewodniczących: Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej" z 22 czerwca 2015 r. postulującym osiągnięcie etapami pełnej europejskiej unii gospodarczo-walutowej. Występując wspólnie z członkami władzy wykonawczej UE, miał prowadzić „zakulisową politykę" i po raz kolejny pozbawić PE jego funkcji kontrolnych[325].

Zbliżający się w 2016 r. koniec kadencji Schulza wywołał liczne spekulacje co do wyboru jego następcy. Sam Schulz nie ukrywał, że chciałby pozostać na stanowisku na następne 2,5 roku, co byłoby bez precedensu w dziejach europejskiego parlamentaryzmu. Wspierał go w tym zamiarze J.-C. Juncker, który wyrażał pogląd, że w PE nie powinno być zmian w obliczu kryzysów, z jakimi boryka się obecnie Unia. Liczono się jednakże z oburzeniem większości grup politycznych i Schulz zaczął rozważać

[323] *Przemówienie Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza na posiedzeniu Rady Europejskiej 20 października 2016 roku*, http://www.europarl.europa.eu/poland /pl/strona_glowna/aktualnosci/news/2016/pazdziernik-2016/przemowienie-przewodniczacego-schulza-pazdziernik-2016.html.

[324] J. Münchenberg, *Ein Präsident, der polarisierte*, Deutschlandfunk, 12.12.2016, https://www.deutschlandfunk.de/martin-schulz-ein-praesident-der-polarisierte.724.de.html?dram:article_id=373814.

[325] J. Münchenberg, *Ein Präsident, der polarisierte*, op. cit.; *Sprawozdanie pięciu przewodniczących: „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej"*, http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/emu-report-2015/.

inny scenariusz – kandydowanie na stanowisko szefa Rady Europejskiej po upływie 2,5-letniej kadencji D. Tuska. Co prawda nie był wcześniej premierem ani przynajmniej ministrem spraw zagranicznych, ale wzbudzał pozytywne skojarzenia w świecie polityki europejskiej i światowej. Z jego chłodnej kalkulacji wynikało, że takie szanse istniały, ponieważ zgodnie z umową pomiędzy EPP i S&D szefem PE zostałby polityk chadecki. Socjaliści mogliby czuć się poszkodowani, ponieważ z czterech najważniejszych unijnych stanowisk pozostałoby im tylko jedno – szefa unijnej dyplomacji. Szybko jednak zorientował się, że wobec dobrych notowań Tuska jako przewodniczącego Rady Europejskiej, wspieranego przez kanclerz Merkel i krytykowanego przez eurosceptyczny rząd w Warszawie, szanse Tuska na reelekcję raczej wzrastają, aniżeli zmniejszają się[326].

Dość niespodziewanie 24 listopada 2016 r. Schulz ogłosił, że wbrew wcześniejszym doniesieniom nie będzie starał się o kolejną kadencję na fotelu przewodniczącego PE i weźmie udział w wyborach parlamentarnych w Niemczech w 2017 r. jako kandydat swojej macierzystej partii – SPD. Zgodnie z zapowiedzią złożył swój urząd w styczniu 2017 r.[327]

Szukając motywów takiej decyzji można było wskazać na możliwość objęcia przez Schulza zwalnianego przez popularnego w RFN Steinmeiera stanowiska ministra spraw zagranicznych[328]. Kiedy wysoko ceniony w społeczeństwie prezydent RFN Joachim Gauck ze względu na wiek i z powodów zdrowotnych zasygnalizował swoje odejście, charyzmatyczny Steinmeier był najbardziej odpowiednią osobą na to stanowisko, wspierali go artyści, przedstawiciele świata biznesu i związki zawodowe. 12 lutego 2017 r. 931 z 1239 elektorów Niemieckiego Zgromadzenia Federalnego poparło kandydaturę Steinmeiera na urząd prezydenta RFN. Był on wspólnym kandydatem rządowej koalicji CDU/CSU i SPD. Poparli go także Zieloni i liberałowie z FDP[329].

Powrót Schulza z Brukseli do Berlina wypadł w korzystnym dla niego momencie. W partii trwał ferment, coraz częściej krytykowano S. Gabriela za brak dynamiki w działaniu i nieumiejętność przygotowania partii do wyborów. W tej sytuacji to kandydatura Schulza na urząd kanclerza wydawała się być najlepszym rozwiązaniem. Nie był on uwikłany w politykę krajową i zależny od partyjnych koterii, nie obciążała go współpraca z chadekami w rządzie, nie brał wreszcie udziału we wprowadzaniu niepopularnych reform systemu socjalnego i rynku pracy kanclerza Schrödera – *Agenda 2010*, które zraziły wielu wyborców do SPD. Jego doświadczenie i cechy charakteru takie jak upór, stanowczość i dar przekonywania były pozytywnie oceniane przez Niemców[330]. Ale jak wiadomo pomimo powierzenia Schulzowi stanowiska przewodniczącego partii (19.03.2017) po wyborach parlamentarnych 24 września 2017 r. jego

[326] M. Kopeinig, *Martin Schulz- vom Buchhändler zum Mann für Europa. Die Biographie*, Wien 2017, s. 156.

[327] K. Kokoszczyński, *Schulz odchodzi z Parlamentu Europejskiego*, https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/schulz-odchodzi-z-parlamentu-europejskiego/.

[328] *Martin Schulz: Von Straßburg ins deutsche Außenamt?*, 14.11.2016, https://kurier.at/politik/ausland/eu-parlamentspraesident-martin-schulz-er-soll-frank-walter-steinmeier-im-deutschen-aussenamt-ersetzen/230.651.118.

[329] *Frank-Walter Steinmeier zum Bundespräsidenten gewählt*, „Die Zeit", 12.02.2017; *Steinmeier wird Bundespräsident – Großen Beifall bekommt ein anderer*, „Die Welt", 12.02.2017.

[330] M. Otzelberger, *Martin Schulz – Der Kandidat: Die Biografie*, Freiburg im Breisgau 2017.

polityczna kariera załamała się. SPD uzyskując tylko 20,5% głosów poniosła spektakularną klęskę. 13 lutego 2017 r. Schulz zrezygnował z kierowania partią i został tylko szeregowym posłem partii[331].

Następcą Schulza na stanowisku przewodniczącego PE został Antonio Tajani, włoski dziennikarz i polityk, komisarz UE ds. przemysłu i przedsiębiorczości, od 23 lat nieprzerwanie związany z instytucjami UE. Razem z S. Berlusconim w 1994 r. zakładał partię Forza Italia, a po wygranych wyborach pełnił funkcję rzecznika prasowego Berlusconiego, który został premierem Włoch. Jeszcze w tym samym roku dostał się z list Forza Italia do Parlamentu Europejskiego, zasiadając w ławach Europejskiej Partii Ludowej, której w 2002 r. został wiceprzewodniczącym. Od 2008 do 2014 r. był wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. Tajani do 2010 r. w Komisji Europejskiej odpowiadał za transport, a od 2010 do 2014 r. za przemysł i przedsiębiorczość. To na niego wówczas spadła odpowiedzialność za niedopilnowanie bezkarnego fałszowania wyników testów emisji gazów spalinowych przez samochody osobowe (głównie koncern Volkswagena) i był on w tej sprawie podobnie jak przedstawiciele rządu niemieckiego przesłuchiwany przez komisję śledczą (pomiary emisji w sektorze motoryzacyjnym kierowane były przez Kathleen van Brempt z Belgii[332]). Zakończyła ona swoje obrady 4 kwietnia 2017 r. raportem, gdzie zaproponowano takie rozwiązania prawne, które mają zapobiec podobnym oszustwom w przyszłości[333].

[331] *Ich scheide ohne Bitterkeit und ohne Groll*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 13.02.2018; *Der Ikarus aus Würselen Der Absturz des Martin Schulz*, https://www.tagesschau.de/inland/spd-schulz-gabriel-101.html; S. Kuzmany, *Die letzte Hoffnung der SPD*, „Der Spiegel", 14.02.2018; *Upadek Schulza: Polityczny chaos po niemiecku*, „Rzeczpospolita", 12.02.1208. Szerzej zob. B. Koszel, *Wielcy przegrani. Socjaldemokratyczni kandydaci na kanclerza Niemiec w latach 2009–2017*, „Przegląd Zachodni" 2018, nr 2, s. 39–59; M. Feldenkirchen, *Die Schulz Story. Ein Jahr zwischen Höhenflug und Absturz*, München 2018.

[332] *Car emissions inquiry looking for answers from German authorities*, http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20161019IPR47703/car-emissions-inquiry-looking-for-answers-from-german-authorities.

[333] *Podsumowanie śledztwa ws. skandalu emisyjnego: potrzebny jest ściślejszy i przejrzystszy nadzór*, http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/priorities/sledztwo-ws-pomiarow-emisji-spalin/20170331STO69307/podsumowanie-skandalu-emisyjnego-potrzebny-scislejszy-i-przejrzystszy-nadzor.

Rozdział IV

Niemieckie sukcesy i porażki

1. Kryzys finansowy strefy euro

Wejście w życie Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) w 1999 r. z kluczowym programem – powszechnie dostępną walutą euro w 2002 r. mogło dawać Unii Europejskiej powody do optymizmu. Pomimo ujawnionych później wielu wad w konstrukcji UGW, przez wiele lat utrzymywała się pożądana przez Berlin „wspólnota stabilności", gdzie kluczową sprawą była pilnowana przez EBC niska inflacja. Jednakże dobra koniunktura gospodarcza, trzymane w ryzach przez EBC niskie stopy procentowe stworzyły pokusę do poluzowania wydatków państwowych na cele publiczne, zwiększenia na szeroką skalę oferty kredytowej przez banki i co za tym idzie zaciągania pożyczek na ryzykowne spekulacje finansowe i przedsięwzięcia inwestycyjne. Mogło to funkcjonować jeszcze przez wiele lat, ale w 2007 r. doszło do załamania się banków i instytucji finansowych w USA w wyniku nieodpowiedzialnej polityki kredytowej i wstrząsnęło to podstawami gospodarki światowej. W 2008 r. kryzys dotarł do Europy i pojawiły się pierwsze oznaki załamania koniunktury. Istotną rolę w pogłębieniu kryzysu strefy euro odegrały najbardziej wpływowe amerykańskie agencje rantingowe – Moody's Investor, Standard&Poors oraz Fitch Ratings, powiązane z największymi bankami i funduszami inwestycyjnymi, które oceniły bardzo krytycznie zdolności kredytowe Grecji, Portugalii, Hiszpanii, Irlandii, Włoch i nawet Francji.

Zaostrzenie się sytuacji przypadło na okres wojny rosyjsko-gruzińskiej, w której zaprzestanie czynnie włączyła się Unia Europejska i prezydencja francuska w Radzie Unii Europejskiej. Nic dziwnego, że również i w tym przypadku niejako automatycznie inicjatywę przejął prezydent N. Sarkozy. Szybko podjął konsultacje z Berlinem w sprawie szukania wyjścia z sytuacji kryzysowej i stworzenia mechanizmu zapobiegającego rozprzestrzenianiu się tego zjawiska.

Pierwsze rozmowy z Berlinem wykazały odmienne poglądy Niemiec i Francji na sposoby wyjścia z nawarstwiającego się trudnego położenia. Niemcy jakby nie orientując się w skali zagrożenia uważały, że państwa, które na własne życzenie wplątały się w tarapaty, teraz powinny się z nich wydobyć własnymi siłami i wprowadzić drastyczne środki zaradcze. Proponowały interwencję Eurogrupy wobec zagrożonego państwa, członka strefy euro, ale tylko w ostateczności, w konkretnych wypadkach, gdzie punkt ciężkości położony byłby na oszczędności, dyscyplinę budżetową i ograniczanie wewnętrznego zadłużenia państwa. Francja siłą republikańskiej tradycji preferująca wzmocnioną rolę państwa w gospodarce i prymatu nad nią polityki, opowiadała się natomiast za wspólnymi, skoordynowanymi działaniami międzynarodowymi uważając, że to zdecydowanie podniesie efektywność ewentualnych akcji ratunko-

wych. Jak się wydaje to prezydent Sarkozy lepiej oceniał skalę zagrożenia, lecz jego propozycje „wystrzału z bazooki" – szybkiego zorganizowania olbrzymiego pakietu ratunkowego z czynnym udziałem EBC i bezzwłocznego jego użycia na tym etapie w Berlinie przebijały się z dużą trudnością. Obawiano się, że lwią część europejskiego funduszu kryzysowego pokryć będzie musiała RFN, i zachwiana zostanie niezależność Europejskiego Banku Centralnego[1].

Pewien przełom w stanowisku niemieckim nastąpił na kryzysowym szczycie w Paryżu 12 października 2008 r. Wzięły w nim udział państwa eurolandu oraz dodatkowo Wielka Brytania. Pod wrażeniem informacji napływających z USA, uzgodniono skoncentrowane działania w celu ratowania europejskich systemów bankowych. Banki miały otrzymać gwarancję państwa na pokrycie długów i wzmocnienie kapitałowe z ich strony przy jednoczesnej ścisłej kontroli nadzoru finansowego przez EBC.

Działając pod presją czasu, 17 października, Bundestag uchwalił specjalną ustawę o „stabilizacji rynków finansowych" uzgadniając pakiet finansowy. W ślady RFN poszła Francja. Docelowo pakiet finansowy przygotowany przez państwa unijne zamknąć miał się astronomiczną kwotą 2 bln euro. Szczyt Unii Europejskiej, który odbył się 15–16 października 2008 r. w Brukseli zaakceptował przyjęte rozwiązania a Rada stwierdziła, że jest „zdecydowana działać w sposób skoordynowany i całościowy, by przywrócić właściwe funkcjonowanie systemu finansowego, a tym samym zapewnić normalne i efektywne finansowanie gospodarki i powrócić na drogę wzrostu i zatrudnienia". Niemcy na spotkaniu dali jednak do zrozumienia, że traktują tę sytuację jako wyjątkową, która nie powinna powtórzyć się w przyszłości[2].

Kończące prezydencję Francji posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 11–12 grudnia 2008 r. zaproponowało listę szczegółowych przedsięwzięć, które miały ograniczyć rozmiary kryzysu. Najważniejsze było, że państwa członkowskie zatwierdziły finansowy plan naprawy sytuacji gospodarczej opiewający na około 1,5% PKB UE, co przekładało się na konkretną kwotę w wielkości ok. 200 mld euro. Wobec oporu Niemców, było to mniej, aniżeli oczekiwał Sarkozy. W konkluzjach ze szczytu podkreślono, że w obliczu kryzysu finansowego i przewidywanej recesji, „w tych wyjątkowych okolicznościach Europa będzie działać w sposób jednolity, silny, szybki i zdecydowany, aby uniknąć spirali recesji wesprzeć działalność gospodarczą i zatrudnienie"[3].

Prezydencja francuska w Radzie Unii Europejskiej siłą rzeczy spowodowała, że oczy całej Europy i świata zwrócone były na Paryż i prezydenta Sarkozy'ego. Z pewnością dokładał on wszelkich starań, aby zmniejszyć do minimum skutki światowego kryzysu finansowego, które uderzyły w Unię Europejską. Występował z wieloma po-

[1] H. Enderlein, K. Gnath, J. Haas, *Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts -und Währungsunion*, w: K. Böttger, M. Jopp (red.), *Handbuch deutscher Europapolitik*, Baden-Baden 2016, s. 250; D. Schwarzer, *La présidence francaise de l'Union européeenne: quels objectifs,quels partenaires?*, „Politique étrangère" 2008, nr 2, s. 361–371.

[2] D. Bohnenkamp, *Deutsch-französischer Dissens. Die EU sucht Wege aus der Wirtschafts- und Finanzkrise*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog" 2009, nr 1, s. 508; *Rada Europejska w Brukseli 15 i 16 października 2008 r. Konkluzje prezydencji*, https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

[3] *Rada Europejska w Brukseli 11 i 12 grudnia 2008 r. Konkluzje prezydencji*, http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1211_Conseil_europeen/Rada_Europejska_12-2008_Konkluzje_PL.pdf.

mysłami ożywienia koniunktury gospodarczej na kontynencie, a jego nadaktywność w tym zakresie budziła szacunek nawet niemieckich ekspertów i komentatorów życia politycznego. Francja też miała najwięcej do stracenia, bo to jej banki w największym stopniu były zaangażowane w zagrożonych krajach. Kiedy prezydent Sarkozy zapowiedział serię posunięć antykryzysowych mających szybko pobudzić gospodarkę, Niemcy z pewnym ociąganiem poinformowali, że zabiorą się za polepszenie koniunktury, ale dopiero od stycznia 2009 r. W opinii Francuzów wyglądało na to, że kanclerz Merkel nie jest zdecydowana na podjęcia koniecznych radykalnych kroków tak długo, jak same Niemcy nie będą zagrożone kryzysem. Skłoniło to francuskiego przywódcę nawet do wygłoszenia uszczypliwej uwagi, że gdy „Francja pracuje, Niemcy się zastanawiają”[4]. Problem jednakże był również w tym, że Sarkozy niejednokrotnie nie uzgadniał swoich planów i przedsięwzięć z niemieckim partnerem, lub informował o swoich zamierzeniach zbyt późno lub ogólnikowo. Zepchnięcie RFN na drugi plan w UE zaowocowało – choć na szczęście na krótko – powrotem do chłodnej atmosfery w obustronnych relacjach, podobnej do tej po nicejskim szczycie z 2000 r.[5]

W kwietniu 2009 r. MFW ostrzegł, że kryzys może dotknąć rozwinięte kraje europejskie i spowodować recesję gospodarczą i bezrobocie o olbrzymim natężeniu i zasięgu. UGW stanęła przed olbrzymimi wyzwaniami i szybko okazało się, że jej najsłabsze ogniwa zachwiać mogą jej całą konstrukcją. W gronie zagrożonych krajów znalazły się państwa tzw. strefy PIIGS (Portugalia, Włochy, Grecja, Hiszpania i Irlandia). Pierwsze z nich – Portugalia dotknięta kryzysem, była państwem o niskim tempie realnego wzrostu gospodarczego, relatywnej małej wielkości złych kredytów, ale o stosunkowo wysokim udziale deficytu budżetowego i długu publicznego w PKB. Przyczyny słabości ekonomicznej Portugalii tkwiły w odchodzeniu od polityki ukierunkowanej na podaż, stąd też międzynarodowa konkurencyjność tego państwa była niska. Kryzys bankowy w Hiszpanii i Irlandii natomiast wynikał z tzw. pęknięcia bańki w 2007 r. na rynku nieruchomości. W obu gospodarkach wystąpiło zjawisko, które było podobne do rozpoczętego kilka miesięcy wcześniej w USA *subprime crisis*. Powstanie „bańki” w Hiszpanii i Irlandii spowodował m.in. zbyt łatwy dostęp do kredytów i duży dopływ środków z zagranicy, które oba kraje otrzymywały w ramach polityki regionalnej UE. Skutkiem pęknięcia „bańki” stało się istotne zwiększenie liczby złych (tzn. jeszcze niespłaconych) kredytów w bankach oraz ograniczenie możliwości rozwoju gospodarki. Podobna sytuacja zaistniała w Irlandii, gdzie wzrost relatywnego poziomu tych kredytów był znacznie większy niż w Hiszpanii. Występujące w gospodarkach Hiszpanii, Portugalii i Irlandii negatywne zjawiska powodowały, że z ich rynków pożyczkowych wycofywali się inwestorzy, rosło oprocentowanie pożyczek i banki ograniczały wzajemne finansowanie.

Kryzys bankowy wystąpił również na Cyprze i we Włoszech. Na Cyprze kryzys bankowy spowodowany był nieudanymi spekulacjami greckimi pożyczkami, a we Włoszech – kryzysem gospodarczym oraz dużą liczbą złych kredytów. Niskie tempo

---

[4] J. Claaβen, *Die deutsch-französischen Beziehungen. Funktioniert der ‚Motor der Integration' in der EU-27?*, Würzburg 2010, s. 90; J.-P. Jouyet, S. Coignard, *Une présidence de crises,Le six mois qui ont bousculé l'Europe*, Paris 2009, s. 617.

[5] G. Müller-Brandeck-Boquet, *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*, Wiesbaden 2010, s. 329; A. Barabasz, B. Koszel, M. Księżniakiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, Poznań 2016, s. 13.

wzrostu gospodarczego spowodowane było w istotnej mierze różnicami w rozwoju ekonomicznym północnej i południowej części Włoch, jak i dużymi wpływami w życiu gospodarczym organizacji zorganizowanej przestępczości[6].

W najtrudniejszym położeniu znalazła się Grecja, która w 2001 r. tylnymi drzwiami weszła do unii walutowej, częściowo fałszując statystyki związane z konwergencją. Brak dyscypliny fiskalnej, związany z olbrzymimi wydatkami na cele społeczne i powszechnym niepłaceniem podatków rychło doprowadziły do załamania się greckiej gospodarki. W październiku 2009 r. greckie ministerstwo finansów poinformowało o zwiększeniu zadłużenia państwa, co pogłębiło nieufność rynków finansowych do tego kraju i niechęć do zakupu greckich obligacji. Zakup papierów greckich pomimo wysokiego oprocentowania był tak ryzykowny, że nie kwapiono się z ich nabywaniem. Obniżona została wiarygodność kredytowa Grecji do poziomu, przy którym obligacje określa się jako „śmieciowe"[7].

Największy płatnik do budżetu UE Niemcy, mieli podobno świadomość nadużyć statystycznych związanych z wejściem Grecji do unii walutowej. Ślady prowadziły do niemieckiego ministra finansów Hansa Eichela w rządzie G. Schrödera, a dokumenty na ten temat opublikowane zostały w prasie niemieckiej w 2010 r.[8]

Pomimo poczucia winy, w Berlinie początkowo nie wyrażano zgody by rzucać Grekom koło ratunkowe. Kiedy kumulował się kryzys grecki, w Niemczech trwała kampania wyborcza do Bundestagu i kanclerz Merkel obawiała się, że wystąpienie z szeroką ofertą pomocy pogorszyć może szanse wyborcze obozu chadeckiego. Poza tym była pewna, że w razie udzielenia wsparcia finansowego Atenom, w kolejce do pomocy ustawią się inne kraje UE – Irlandia, Portugalia i Hiszpania. Sprzeciwiła się, by ewentualne wsparcie dla zadłużonej Grecji było udzielane w ramach skoordynowanych pożyczek od państw obszaru wspólnej waluty. W maju 2010 r. czekały ją kolejne trudne wybory krajowe do ważnego landtagu Nadrenii Północnej-Westfalii, gdzie zwycięstwo chadecji liberałów było niezbędne dla utrzymania większości kanclerskiej na forum Bundesratu i to dodatkowo wpływało na wstrzemięźliwość A. Merkel i usztywnienie jej stanowiska[9].

Przed decydującym spotkaniem Rady Europejskiej w marcu 2010 r. w Brukseli pojawiły się spekulacje na temat postawy pani kanclerz. W prasie pojawiły się doniesienia, że największe państwo UE w pierwszej kolejności dbać będzie o interesy własnych podatników i nie pozwoli na żadne ustępstwa, które rujnowałyby zasady unii walutowej. A. Merkel miała zasugerować, by łamiących zasady wyrzucać ze strefy euro. Minister finansów W. Schäuble, który po chorobie wrócił do czynnego życia zawodowego, proponował karać państwa nieprzestrzegające zasad zmniejszaniem siły głosu w organach decyzyjnych Unii. Wiele gazet publikowało aroganckie żądania, by Grecy sprzedali swoje niezasiedlone wyspy i rezerwy złota, a kilku znanych polityków

---

[6] P. Kalka, *Czy w strefie euro występuje jeszcze kryzys?*, „Przegląd Zachodni" 2017, nr 2, s. 313–314.

[7] J. Krakowski, *Kryzys finansowy świata zachodniego i kryzys euro*, „Sprawy Międzynarodowe" 2011, nr 2, s. 31.

[8] *Griechenland-Krise: Neue Dokumente setzen Hans Eichel unter Druck*, „Die Welt", 2.11.2010.

[9] B. Koszel, *Niemcy wobec greckiego kryzysu finansowego (2009–2015)*, „Przegląd Politologiczny" 2015, nr 4, s. 8.

CDU i FDP przyłączyło się do tego apelu. Politycy greccy otwarcie mówili, iż teraz Niemcy ujawnią swoje prawdziwe oblicze i okaże się czy A. Merkel zasługuje bardziej na określenie „lady Europe" czy „Terminator" i „Frau Germania"[10].

Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 25–26 marca 2010 r. przebiegało pod dyktando Niemiec, jakkolwiek wcześniej doszło do nieformalnych uzgodnień z Francją. W konkluzjach ze szczytu zaapelowano o nową strategię koordynacji polityk gospodarczych i − co było wyraźną aluzją wobec Grecji − „zagwarantowanie jakości i wiarygodności danych statystycznych". Powołano grupę zadaniową, której celem miało być opracowanie środków w celu szybszego wyjścia z kryzysu i zwiększenia dyscypliny budżetowej. Kanclerz Merkel określana jako *madame non* wyrażała zgodę na pomoc dla Aten, ale opatrzyła ja twardymi warunkami. Obawiając się, że rozwiązanie problemów greckich w ramach europejskich uczyni Niemcy głównym uczestnikiem „Unii transferów", kanclerz przeforsowała, aby główną rolę odegrał mający w takich operacjach doświadczenie Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Dopiero w skrajnym przypadku, zagrażającym stabilności europejskiej waluty, wsparcie MFW miałaby uzupełniać bilateralna pomoc krajów strefy euro. Przyjęte rozwiązanie było w rzeczywistości odzwierciedleniem stanowiska Berlina. Paryż był temu z początku przeciwny, popierając koncepcję Komisji Europejskiej, przewidującą powołanie specjalnego funduszu wspólnotowego, którego budżet byłby uzależniony od stanu finansów poszczególnych krajów członkowskich UE. Największy ciężar świadczeń spoczął by zatem na RFN, na co z oczywistych względów nie przystawała A. Merkel. W przyjętej „Deklaracji przywódców państw i rządów strefy euro" wsparcie mogło nastąpić tylko w kategoriach *ultimo ratio*, a reguły Paktu Stabilności i Wzrostu uległyby zaostrzeniu[11].

Przeforsowany przez Niemcy udział MFW jako bezprecedensowa w historii strefy euro interwencja z zewnątrz, była odczytana przez wiele krajów jako kapitulacja Francji. Dotąd Paryż wspierany przez wiele krajów Eurogrupy interwencję MFW uważał za zamach na wiarygodność wspólnej waluty i poddanie się dyktatowi MFW kontrolowanemu przez USA. Nieprzypadkowo spadek wiarygodności i gwałtowny wzrost kosztów zadłużenia Grecji nastąpił w lutym 2010 r., kiedy rząd Francji na tym etapie zablokował zamiar Aten zwrócenia się o pomoc do MFW.

Niewątpliwie Niemcy i Francja stanęły przed trudnym dylematem. Mogły udzielić szerokiej pomocy finansowej Grecji, dając tym samym pretekst do oskarżeń o tolerowanie nieprzestrzegania reguł UGW i wręcz nagradzanie dłużnika, albo pozwolić Grecji na opuszczenie unii walutowej, co w Niemczech miało wśród ekonomistów wielu zwolenników.

Jak się wydaje, finansowe wsparcie dla Grecji nigdy nie stało w Berlinie pod znakiem zapytania − nie tylko z obawy o stabilność euro, lecz także ze względu na narodowy interes. Bankructwo Grecji uderzyłoby w pierwszym rzędzie w niemieckie

---

[10] *Verkauft doch euere Inseln, ihre Pleite-Griechen*, „Das Bild", 27.10.2009; *Empörte Griechen vollen Inseln nicht verkaufen*, „Die Welt", 4.03.2010; T. Bielecki, L. Baj, *Merkel zablokuje pomoc dla Grecji?*, „Gazeta Wyborcza", 25.03.2010; Ch. Katsioulis, *Der schmale Grat zwischen Führung und Führer: die deutsche Führungsrolle in der Eurokrise aus griechischer Sicht*, Baden-Baden 2014, s. 254.

[11] C. Volkery, *Merkel beim EU-Gipfel. Madame Nons riskanter Poker*, „Der Spiegel", 26.03.2010; *Rada Europejska 25–26 marca 2010. Konkluzje*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata /PL/ec/113605.pdf.

banki, które zakupiły greckie obligacje na sumę około 40 mld euro. Merkel miała silne argumenty za tym, by nie poddać się presji rynków i europejskiej opinii publicznej. Obwarowanie pomocy dla Grecji twardymi warunkami oraz zaangażowanie w nią Międzynarodowego Funduszu Walutowego kosztowały czas, ale były konieczne. Także zarzuty o *Alleingang* nie do końca odpowiadały prawdzie, gdyż wiele państw, chowając się za plecami pani kanclerz, popierało jej linię[12].

Zgodnie z zaleceniami szczytu, 23 kwietnia 2010 r. Grecja zwróciła się z oficjalną prośbą do Unii Europejskiej i MFW z prośbą o pomoc finansową. 2 maja ministrowie finansów eurolandu uzgodnili pakiet ratunkowy dla Grecji w wysokości 110 mld euro na okres najbliższych trzech lat. Warunkiem *sine qua non* otrzymania przez Grecję kolejnych transz środków finansowych było wdrożenie programu naprawczego, nakierowanego na redukcję deficytu budżetowego. Realizację zobowiązań z tym związanych poddano kwartalnym kontrolom „trojki", złożonej z przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Uruchomienie mechanizmu pomocowego było więc uzależnione od pozytywnej oceny postępów we wdrażaniu w Grecji reform strukturalnych.

W maju 2010 r. Bundestag przyjął dwie ustawy o udziale Niemiec w planie ratunkowym dla Grecji i gwarancjach finansowych rządu w ramach europejskiego mechanizmu finansowego[13], co umożliwiło uruchomienie skoordynowanej akcji pomocy dla Aten państw strefy euro i MFW. 6 maja 2010 r. 16 krajów Eurogrupy (bez Słowacji) razem z MFW udzieliły bankrutującej Grecji pożyczki i gwarancji kredytowe na zasadach komercyjnych (4,75 oprocentowania) na obsługę kredytów i zadłużenia o łącznej wysokości 110 mld euro, z czego na Niemcy stosownie do ich potencjału gospodarczo-finansowego w Eurogrupie przypadało 27,92%. Pieniądze z olbrzymiego pakietu finansowego w wysokości 110 mld euro w pierwszej kolejności przeznaczone były na wsparcie banków krajowych, ustabilizowanie budżetu i powstrzymanie załamania gospodarczego.

Kiedy 6 maja 2010 r. parlament grecki przy burzliwych protestach społecznych przyjął ustawy oszczędnościowe, 10 maja „trojka" uzgodniła utworzenie specjalnego pakietu ratunkowego w wysokości 750 mld euro na wypadek powtórzenia się podobnej sytuacji w innych słabszych ekonomicznie państwach strefy euro. Miał on pochodzić z trzech źródeł. Pierwsze to budżet UE, na który przypadało 60 mld euro. Drugie stanowiły pożyczki, wynoszące 440 mld euro zaciągnięte na rynku kapitałowym przez spółkę celową – Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility – EFSF*). Za pożyczki te odpowiadały solidarnie wszystkie państwa strefy euro. Ostatnie źródło stanowiły kredyty do 250 mld euro, udzielane przez MFW. W myśl przyjętych postanowień uzyskanie pożyczek było uzależnione od wynegocjowania przez dany kraj programu reform z UE i MFW, a oprocentowanie kredytów niższe, niż na rynku kapitałowym. Ministrowie finansów (ECOFIN) na podstawie art. 122 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu UE („w przypadku gdy państwo członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kon-

[12] B. Koszel, *Niemcy wobec kryzysu finansowego strefy euro państw Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2011, nr 5, s. 116; tenże, *Nierówne partnerstwo? Niemcy i Francja w Unii Europejskiej (1993–2013)*, Piła 2013, s. 293.

[13] Zob. rozdz. II.

trolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu państwu członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii") ustanowili Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (*The European Financial Stability Mechanizm – EFSM*) oraz powołano instytucjonalny instrument pomocy dla państw eurolandu wspomniany wyżej Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*The European Financial Stability Facility – EFSF*). Kierowany przez specjalistę z Niemiec Klausa Reglinga miał być rozwiązaniem tymczasowym i zastąpionym w 2013 r. przez obliczony na lata specjalny mechanizm finansowy[14].

Nie ulegało wątpliwości, że pomiędzy Niemcami i Francją nadal istniały rozbieżności w kwestii dalszych działań UE dotyczących gospodarki i sektora finansowego. Aby wypracować wspólne stanowisko, w latach 2010–2012 przywódcy Niemiec i Francji spotykali się aż 12 razy, a w większości rozmowy dotyczyły Grecji. N. Sarkozy słusznie argumentował, że unia walutowa i gospodarcza z EBC na czele to zdecydowanie za mało, gdy brakuje wspólnej polityki makroekonomicznej. Podtrzymywał swoją wcześniejszą ofertę utworzenia „rządu gospodarczego" (*gouvernement économique*) państw strefy euro o szerokich pełnomocnictwach. Kanclerz Merkel odrzucała te propozycje, preferując raczej *gouvernance économique*, tj. ścisłą koordynację i współpracę wszystkich 27 unijnych krajów. Nie chciała dzielić Unii Europejskiej na dwa ugrupowania, obawiała się, że „rząd gospodarczy" niekorzystnie wpłynie na niemiecki model gospodarczy i naruszy niezależność Europejskiego Banku Centralnego[15].

Zdecydowana postawa Merkel wynikała z trudności na arenie wewnętrznej. Trudno jej było liczyć na nieposiadającego międzynarodowego autorytetu i brnącego w różnego rodzaju kłopoty ministra Westerwelle, co powodowało wewnętrzne napięcia w koalicji chadecko-liberalnej. Przekładało się to na niekorzystne nastroje społeczne w Niemczech. W marcu 2010 r. tylko ok. 25% ankietowanych Niemców popierała kredyty dla Grecji, 68% było przeciwnych, a 6% nie miało wyrobionego zdania. Kredyty odrzucało: 79% zwolenników FDP, 73% chadecji, 70% Partii Lewicy, 59% SPD i 52% Zielonych. Równocześnie aż 59% ankietowanych widziało w kryzysie greckim zagrożenie dla całej strefy euro, 33% nie widziało takiego zagrożenia, a 8% nie miało zdania na ten temat[16].

Aby uniknąć niepotrzebnych wstrząsów i zawirowań i nade wszystko unijnych podziałów, Niemcy prowadziły politykę małych kroków, co od dawna było specjalnością kanclerz Merkel. I tak na szczycie Rady Europejskiej 17 czerwca 2010 r. przyjęto pierwsze regulacje dotyczące Paktu Stabilności i Wzrostu, nadzoru budżetowego,

[14] *Rozporządzenie Rady ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej*, http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st09/st09606.pl10.pdf.

[15] C. Gammelin, M. Kläsgen, *Ein Brief, zwei Welten*, „Süddeutsche Zeitung", 10.06.2010. Por. E. Cziomer, *Rola przywódców Francji i Niemiec w procesie tworzenia i funkcjonowania instytucji UE*, w: K. Budzowski, J. Świerczyńska (red.), *Integracja gospodarcza i handel. Rywalizacja i współpraca we współczesnym świecie*, Kraków 2012, s. 23–43.

[16] *Umfrage: Deutsche mehrheitlich gegen Griechenland-Hilfen*, „Focus", 11.02.2010; *Mehrheit lehnt Zustimmung zu Finanzhilfen an Griechenland ab*, https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/mehrheit-lehnt-zustimmung-zu-finanzhilfen-an-griechenland-ab/?cHash=5db25dd42a8ef39aa47fa39db08e91b7. Por. M. Tomczyk, *Niemieckie partie polityczne wobec kryzysu w strefie euro w latach 2010–2013*, w: A. Kruk, M. Sus, *Niemiecka scena polityczna 2009–2013. Aktorzy, zagadnienia i wzywania*, Warszawa 2013, s. 181–199.

jak również szerszego nadzoru makroekonomicznego. Konkretnie mówiąc, złożono obietnicę wzmocnienia Paktu Stabilności i Wzrostu, poprzez uwzględnienie postulatu Komisji Europejskiej, by sankcje finansowe obejmowały państwa naruszające nie tylko 3% próg deficytu budżetowego, ale również przekraczające 60% pułap zadłużenia publicznego. Przewidywano odpowiednie zmiany traktatu lizbońskiego i odebranie prawa do głosowania w instytucjach unijnych państwom, które łamałyby notorycznie rygory finansowe. W konkluzjach dość ogólnikowo potwierdzono „naszą wspólną determinację, by zapewnić stabilność budżetową, m.in. przez przyspieszenie – w uzasadnionych przypadkach – realizacji planów konsolidacji budżetowej", zobowiązano się do zapewnienia stabilności finansowej „eliminując luki w przepisach i nadzorze rynków finansowych, zarówno na szczeblu UE, jak i w ramach grupy G-20". Opowiedziano się za „pilną potrzebą wzmocnienia koordynacji naszych polityk gospodarczych". Merkel zastrzegła, że w wypadku przeforsowania koncepcji „rządu gospodarczego" powinien on objąć wszystkie 27 państw członkowskich[17].

Równolegle do prób uzdrowienia sytuacji w Grecji prowadzono prace nad umożliwieniem wprowadzenia zmian traktatowych. Niemcy za wszelką cenę chciały umocować traktatowo wszelkie programy pomocy finansowej dla państw pogrążonych w krzyzsie i mogących mieć problemy z wypłacalnością. Kanclerz Merkel obawiała się, że udzielenie takiej pomocy bez formalnych zapisów traktatowych może zostać zaskarżone przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym w Karlsruhe[18].

W wyniku francusko-niemieckich konsultacji w Deuaville w październiku 2010 r. ustalono, że docelowo obecny mechanizm kryzysowy ma być zastąpiony nowym, znacznie surowszym i uzyska on zapis traktatowy. Osiągnięto porozumienia w sprawie karania krajów UE, które nie spełniają fiskalnych wymogów wymaganych przez Unię. Idąc na kompromis, kanclerz Merkel odstąpiła od wcześniej silnie bronionego postulatu, by sankcje dla niesubordynowanych członków strefy euro były nakładane automatycznie, bez zgody Rady Unii Europejskiej. W zamian N. Sarkozy poparł niemieckie żądania w sprawie zmian traktatowych. Ku zadowoleniu Merkel, odrzucono postulowaną przez niektóre państwa UE emisję euroobligacji. Nowe regulacje miały wejść w życie do końca 2013 r.

Odrzucenie „uwspólnotowienia ryzyka" czym w opinii Merkel byłaby emisja euroobligacji proponowana m.in. przez premiera Luksemburga J.-C. Junckera miało zapobiec fali krytyki w Niemczech i wzrostowi nastrojów eurosceptycznych. W jej opinii emisja europejskich papierów wartościowych promowałaby unijnych „grzeszników", działając na niekorzyść państw zdyscyplinowanych takich jak Niemcy, czy Holandia. Nie chciała zgodzić się, by na barkach rządu federalnego spoczął dodatkowy ciężar równoważenia budżetu w innych państwach strefy euro. Pomimo wielu zarzutów ze strony innych polityków unijnych, twardo obstawała przy stanowisku, że Niemcy zgodziły się co prawda wziąć na siebie większą odpowiedzialność za Europę, ale nie mogą wykładać coraz to większych środków na rzecz Wspólnoty[19].

---

[17] *Rada Europejska. 17 czerwca 2010 r. Konkluzje*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsdata/docs/pressdata/PL/ec/115354.pdf.

[18] B. Koszel, *Niemcy wobec kryzysu finansowego...*, op. cit., s. 120.

[19] D. Janke, *Merkel gibt der EU die Linie. EU will permanenten Krisenmechanismus in unbegrenzter Höhe schaffen / Euro-Anleihen kamen nicht auf die Tagesordnung*, http://www.agfriedensforschung.de/themen /Europa/euro6.html.

Grudniowy szczyt (16–17.12.) zgodnie z sugestiami Niemiec uzgodnił – jak zapisano w konkluzji ze spotkania – „tekst nieznacznej zmiany Traktatu odnoszącej się do ustanowienia w przyszłości stałego mechanizmu służącego ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości”[20]. Miało to pozwolić państwom euro na powołanie 1 lipca 2013 r. stałego mechanizmu zarządzania kryzysowego dla państw strefy euro (ESM), który zastąpiłby EFSF i byłby oparty na wzajemnych kredytach oraz gwarancjach kredytowych dla krajów znajdujących się w trudnościach.

I rzeczywiście na początku lutego 2012 r. został podpisany międzyrządowy traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności (*European Stability Mechanism – ESM*), który wszedł w życie pod koniec września 2012 r. Według przyjętych zasad mechanizm miał dysponować środkami finansowymi na łączną sumę 700 mld euro, z czego 80 mld przypadło na wniesiony przez państwa członkowskie kapitał podstawowy. Pozostałe 620 mld euro obejmowały gwarancje tych państw oraz kapitał na żądanie. Wkłady do ESM ustalano zasadniczo według reguł obowiązujących w EBC dotyczących udziałów w kapitale podstawowym. ESM był w stanie udzielić pomocy finansowej w wysokości 500 mld euro, pod warunkiem, że zgłaszał się po nią członek strefy euro, a interwencja byłaby niezbędna ze względu na stabilność całej strefy euro. Decyzja musiałaby być jednomyślna i uzależniona od ścisłej realizacji programu dostosowawczego. Wsparcie obejmowało kilka punktów: pożyczki dla wsparcia stabilizacji ekonomicznej w ramach makroekonomicznego programu dostosowawczego; pomocy finansowej w celu rekapitalizacji banków; ostrożnościowej pomocy finansowej; zakupu przez ESM obligacji na rynku pierwotnym albo wtórnym. Przyszła pomoc strefy euro przewidywałaby „kontrolowane bankructwo”, co oznaczałoby, że za złe długi krajów euro płaciliby nie tylko podatnicy państw strefy euro, ale też prywatni wierzyciele (głównie banki) nierozważnie pożyczający pieniądze krajom o złych perspektywach finansowych. Udział Niemiec ustalono na 27,1% (odpowiadało to 190 mld euro udziału kapitałowego i gwarancji), a Francji na 20,3% (142,7 mld euro)[21].

W początkach 2011 r. doszło do korekty strategii rządu niemieckiego w kwestii walki z kryzysem finansowym na obszarze eurolandu, która polegała na jeszcze większej koordynacji posunięć z Francją. Powołano zespół ekspertów, których praca była koordynowana na bieżąco przez najbliższych współpracowników obu przywódców. Do współpracy włączali się również ministrowie finansów obu państw, bądź też ich najbardziej zaufani współpracownicy (Xavier Musca i Uwe Corsepius) oraz eksperci. Dla lepszego przeforsowania wypracowanych rozwiązań utworzono w kluczowym momencie wdrożenia koncepcji antykryzysowej oraz zabezpieczenia środków finansowych dodatkowo „rundę frankfurcką”. Grupa odbyła trzy spotkania 19, 23 27 października 2011 r. we Frankfurcie nad Menem, Brukseli i Cannes, a reprezentowali ją A. Merkel, N. Sarkozy, J.-C. Juncker – przewodniczący Eurogrupy, Christine Lagarde – dotychczasowa minister finansów Francji, a po dymisji J. Strauss-Kahna – dyrektor MFW, H. van Rompuy – przewodniczący Rady Europejskiej, J. M. Barosso – prze-

[20] *Rada Europejska 16–17 grudnia 2010 r. Konkluzje*, https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

[21] Krytycznie: C. Schuhler, *Der EU-Gipfel beschließt den „permanenten Krisenmechanismus” auf deutsch: die permanente Rettung der Finanzspekulanten*, https://www.isw-muenchen.de/2010/12/der-eu-gipfel-beschliesst-den-permanenten-krisenmechanismus-auf-deutsch-die-permanente-rettung-der-finanzspekulanten/.

wodniczący Komisji Europejskiej, Jen-Claude Trichet/Mario Draghi – dotychczasowy i nowy przewodniczący EBC oraz komisarz ds. gospodarczych i walutowych Olli Rehn. W trakcie spotkań Merkel przy poparciu Sarkozego przeforsowała swoje zasadnicze elementy i zręby założeń paktu fiskalnego. Zostały one następnie w październiku i listopadzie 2011 r. dyskutowane na posiedzeniach Eurogrupy i Rady Europejskiej. Kanclerz Merkel przyjęła francuski punkt widzenia, że utworzenie rządu gospodarczego strefy euro w przyszłości jest koniecznością, a posiedzenia antykryzysowe w pierwszej kolejności powinny odbywać się w gronie 17 państw. Przyjęto tzw. pakt konkurencyjności, który rozszerzał zakres zarządzania ekonomicznego, który w szerszym znaczeniu otrzymał nazwę „paktu na rzecz euro". Zgodzono się na powiększenie środków z puli EFSF i obniżono oprocentowanie pożyczek udzielanych Grecji do poziomu 4,2% z okresem wydłużonej spłaty do 7,5 roku[22].

Niezależnie od permanentnego kryzysu w Grecji zaistniała konieczność ratowania innych zagrożonych państw. Irlandia, gdzie doszło do paraliżu całego systemu bankowego pomimo jego wsparcia ze strony rządu. Dodatkowe wydatki zachwiały finansami państwa i 21 listopada 2010 r. rząd irlandzki poprosił o pomoc. Szybko ją otrzymał w postaci 85 mld euro pakietu ratunkowego. Sytuacja powtórzyła się w kilka miesięcy później, gdy 16 maja 2011 r. Portugalia otrzymała pomoc w wysokości 78 mld euro. Następnym państwem była Hiszpania, która znacznie później, 25 czerwca 2012 r. zwróciła się z oficjalną prośbą o pomoc na dokapitalizowanie rodzimych banków. 20 lipca 2012 roku Eurogrupa zgodziła się przyjąć sektorowy program pomocowy o wartości do 100 mld euro, w całości służący pokryciu strat sektora bankowego w latach 2012–2013[23].

Wybiegając w przyszłość należy wspomnieć, że w 2013 r. już po powstaniu ESM zaistniała konieczność udzielenia pomocy bankrutującemu Cyprowi. Dzięki liberalnemu podejściu do bankowości, był on oazą dla ciemnych interesów oligarchów i mafii rosyjskiej. W marcu 2013 r. Nikozja otrzymała 10 mld euro pomocy (udział Niemiec: 29%), choć domagała się początkowo 17 mld na rekapitalizację banków, obsługę długu i operacje rządowe. Minister W. Schäuble opierał się udzieleniu takiej pomocy, ale przeważyły naciski ze strony Komisji Europejskiej, EBC i innych członków Eurogrupy. Kanclerz Merkel dopilnowała jednak, aby brudne interesy rosyjskich oligarchów w cypryjskich bankach nie zostały wsparte zbyt hojną unijną pomocą finansową. Na podstawie informacji wywiadu BND była w posiadaniu informacji o ulokowaniu na Cyprze ok. 26 mld USD pochodzących z nielegalnych rosyjskich źródeł, które próbowano „wyprać" w bankach cypryjskich. Dlatego też minister Schäuble próbował opatrzyć pomoc finansową klauzulą o opodatkowaniu depozytów na Cyprze powyżej 100 tys. euro. Upaństwowiono drugi co do wielkości bank na Cyprze ze stratami dla rosyjskich depozytariuszy. Decyzja ta spotkała się z krytycznymi opiniami członków Eurostrefy z południa Europy, wywołała też protesty mieszkańców Cypru. Rosyjska telewizja z inspiracji Kremla porównała te działania do konfiskaty żydowskich majątków w III Rzeszy[24].

---

[22] C. Gammelin, *Der Pakt für den Euro*, „Süddeutsche Zeitung", 11.03.2011.

[23] *Troika soll Spaniens Bankenrettung kontrollieren*, „Die Zeit", 11.06.2012; *Hilfspaket für Spanien: Bundestag beschließt Spanien-Hilfe*, „Handelsblatt", 19.07.2012; T. Bielecki, *Na ratunek Hiszpanii, na ratunek Unii*, „Gazeta Wyborcza", 11.06.2012.

[24] A. Stempin, *Sojusznicy, Od Fryderyka i Katarzyny Wielkiej do Merkel i Putina*, Warszawa 2016, s. 469; *Der Sieg der Proteste*, Deutsche Welle, https://www.dw.com/de/der-sieg-der-proteste/a-

Wracając do Grecji, w kwietniu 2011 r. rząd w Atenach pod presją Komisji Europejskiej ogłosił przyjęcie ostrego kursu na oszczędności w wydatkach państwa, a 10 czerwca 2011 r. niemiecki Bundestag uchwalił nowy pakiet pomocowy dla Grecji obwarowany jednakże twardymi warunkami. Ateny miały dokonać głębokiej prywatyzacji majątku państwowego i utrzymać oszczędnościowy kurs w polityce finansowej. Minister finansów W. Schäuble domagał się udziału w akcji ratunkowej prywatnych wierzycieli, przede wszystkim banków komercyjnych, które hojną ręką udzielały Grecji pożyczek i kupowały greckie obligacje, dobrze orientując się w opłakanym stanie finansów tego państwa[25].

W zaistniałej sytuacji grożącej niewypłacalnością Aten, szczyt Unii Europejskiej w Brukseli 23–24 czerwca przyjął nowe zobowiązania wobec tego państwa, tym bardziej, że premier J. Papandreu uzyskał w parlamencie votum zaufania i przyrzekł kontynuację surowych reform oszczędnościowych. Uzgodniono, że dodatkowe środki dla Grecji „będą finansowane ze źródeł publicznych, jak i prywatnych". Oznaczało to nowy pakiet finansowy państw strefy euro (EFSF) i MFW w wysokości 109 mld euro. Po raz pierwszy uczestniczyć w nim miały banki komercyjne, fundusze emerytalne i instytucje ubezpieczeniowe na sumę 37 mld euro. Rada Europejska zaapelowała do Grecji o „jedność narodową" i poparcie wszystkich sił politycznych „w celu zapewnienia rygorystycznej i sprawnej realizacji reform"[26]. Przyjęcie przez parlament grecki 29 czerwca reform oszczędnościowych spowodowało, że 2 lipca ministrowie finansów strefy euro uruchomili transfer do Grecji 12 mld euro pochodzących jeszcze z pierwszego pakietu pomocowego na załatanie najpilniejszych potrzeb. 22 lipca 2011 r. Eurogrupa na nadzwyczajnym posiedzeniu w Brukseli przyjęła drugi pakiet ratunkowy dla Grecji. Pożyczka miała być oprocentowana na 3,5%, a jej spłata rozciągnięta na 15–30 lat. Niewykorzystane pieniądze z pierwszego pakietu ratunkowego miały zasilić drugi fundusz[27].

Do końca 2011 r. przedmiotem dyskusji niemiecko-francuskich była stara propozycja ustanowienia rządu ekonomicznego strefy euro z przewodniczącym Rady Europejskiej na czele, wprowadzenie do konstytucji państw eurolandu zapisu o górnych progach zadłużania się i wprowadzenia podatku od transakcji finansowych. 27 października kanclerz Merkel przy wsparciu N. Sarkozy'ego i H. van Rompuy'a oraz nowej szefowej MFW Ch. Lagarde na szczycie państw eurolandu skłoniła bankowych wierzycieli Grecji do „dobrowolnej" zgody na spisanie na straty 50% greckich obligacji. Przekładało się to na 100 mld euro i zapobiegło natychmiastowemu werdyktowi agencji ratingowych o bankructwie Grecji. W tej sytuacji sformowany w Grecji w listopadzie rząd fachowców („jedności narodowej") Lukasa Papademosa, łatwo uzyskał niezbędne pełnomocnictwa parlamentu greckiego do przyjęcia drugiego pakietu ratun-

16682609; *Brüssel: Hilfspaket der EU für Zypern nimmt Form an*, „Handelsblatt", 14.03.2013; *Wie aus der Steueroase ein Sanierungsfall wurde*, „Die Welt", 29.10.2012.

[25] B. Koszel, *Niemcy wobec greckiego kryzysu finansowego*, op. cit., s. 11.

[26] *Rada Europejska 23–24 czerwca 2011 roku. Konkluzje*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf; Ch. B. Schiltz, *U-Gipfel: Viele Regierungschefs sind von Griechenland genervt*, „Die Welt", 23.06.2011.

[27] *Ergebnisse des Gipfels der Eurozone am 21. Juli 2011 in Brüssel*, Bundesministerium der Finanzen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/2011-07-22-europaeischer-rat-umfassendes-massnahmenpaket.html.

kowego. Nowy rząd, który zaapelował do międzynarodowych instytucji finansowych o cierpliwość i kredyt zaufania został dobrze przyjęty w Niemczech. Był chwalony za opowiedzeniem się za bliską współpracą z Brukselą w walce z recesją gospodarczą i kontynuacją polityki *austerity.*

W listopadzie 2011 r. z dużym trudem wypracowane zostało przez niemiecko-francuski tandem porozumienie w sprawie zmian traktatu UE, które miały na celu zmuszenie państw strefy euro do dyscypliny budżetowej. Po raz kolejny prezydent Francji, który chciał przekonać Merkel do zdecydowanych i szybkich działań, nawet za cenę utraty w przyszłości tak cennej dla Francji suwerenności budżetowej, musiał skapitulować w kwestii skłonienia EBC do elastycznego działania i zakupu obligacji zadłużonych krajów[28].

Dyplomacja niemiecka na szeroką skalę przystąpiła do propagowania osiągniętego porozumienia i szukania zwolenników dla zmiany traktatu. Ambasadorowie Niemiec akredytowani w stolicach państw członkowskich UE złożyli w tej sprawie specjalne oświadczenia na ręce tamtejszych rządów, podobne wyjaśnienia złożono przedstawicielom dyplomatycznym państw unijnych w Berlinie. Urzędnicy z Kanzleramt odbywali długie rozmowy telefoniczne z dziennikarzami, propagując ideę zmiany traktatu. Sama kanclerz odbywała wielokrotne spotkania z różnymi politykami z państw członkowskich UE. Nie kryła satysfakcji, kiedy 28 listopada 2011 r. w przemówieniu – uzgodnionym wprawdzie wcześniej z Niemcami – wygłoszonym w berlińskim Towarzystwie Polityki Zagranicznej minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski oświadczył, że bardziej obawia się bezczynności Niemiec, aniżeli niemieckiej potęgi[29]. Choć to Polska wówczas sprawowała prezydencję w Radzie UE, sprowokowało to znanego i cenionego publicystę w zakresie spraw unijnych Andreasa Rinke do komentarza, że to niemiecki aparat rządowy „od dawna działa jak tajna prezydencja UE"[30].

Podobnie jak słowa polskiego polityka, duże poruszenie w Europie wywołała wypowiedź szefa frakcji parlamentarnej CDU/CSU Volkera Kaudera na zjeździe CDU w Lipsku, gdzie wyraził nadzieję, że „w Europie tym razem będzie się mówiło po niemiecku" (*auf einmal wird in Europa Deutsch gesprochen*)[31]. Oznaczało to zadowolenie, że UE wreszcie skłoniła się do niemieckich propozycji rozwiązań kryzysu strefy euro.

W tej sytuacji, 5 grudnia 2011 r. na spotkaniu w Paryżu, przygotowano wspólne stanowisko na zbliżające się posiedzenie Rady Europejskiej. Zostało ono w formie listu przesłane mającemu dotąd wątpliwości przewodniczącemu Rady Europejskiej H. van Rompuy'owi. Zawarte zostały tam niemiecko-francuskie oczekiwania i propozycje dla państw członkowskich i w szczególności strefy euro:

---

[28] A. Barabasz, B. Koszel, M. Księżniakiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji*..., op. cit., s. 18.

[29] Tekst przemówienia: https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/489025,Co-powiedzial-Radoslaw-Sikorski-Przeczytaj-wystapienie-z-Berlina.

[30] *Stunde der Entscheidung. Wie „Merkozy" die Grundlagen eines neuen Europas schufen*, https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/themen/europaeische-union/stunde-der-entscheidung.

[31] *„Auf einmal wird in Europa Deutsch gesprochen"*, „Die Welt", 15.11.2011; *Kauders Euro-Schelte „Jetzt wird in Europa Deutsch gesprochen"*, „Der Spiegel", 16.11.2011.

– państwa nieprzestrzegające zasad deficytu objęte zostaną sankcjami, które mogą być zablokowane tylko w wypadku dysponowania większością kwalifikowaną na poziomie 85%;
– reguły te w pierwszej kolejności odnoszą się bezwarunkowo do państw strefy euro, ale dobrze byłoby je wprowadzić dla wszystkich 27 członków UE. Zasady dyscypliny budżetowej państwa członkowskie strefy euro miały wprowadzić do własnych konstytucji;
– zabiegać się będzie o szersze włączenie sektora prywatnego w działania na rzecz finansowania rozwoju i inwestycji przy dbałości o bezpieczną lokatę kapitału;
– Niemcy i Francja dołożą starań, aby fundusz gwarancyjny ESM faktycznie mógł rozpocząć działalność od 2013 r.;
– spotkania w ramach rządu gospodarczego strefy euro odbywać się będą obowiązkowo dwa razy w roku, a w sytuacjach kryzysowych raz na miesiąc. Na posiedzeniach nacisk położony będzie na wzmocnienie wzrostu gospodarczego i rozwój konkurencji;
– wszystkie działania będą podejmowane przy zaangażowaniu Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych. Wykorzystane powinny być fundusze strukturalne i spójności dla pobudzenia konkurencji, strategia Europa 2020, pakt euro plus;
– nie będzie żadnego zamachu na niezależność EBC. Francja i Niemcy zgodnie odrzucają możliwość emisji euroobligacji (*eurbondów*);
– ścisła kooperacja francusko-niemiecka przy przezwyciężaniu kryzysu strefy euro będzie najlepszym dowodem, że Unia Europejska dąży do uregulowania kwestii zadłużenia i wstąpienia na ścieżkę rozwoju gospodarczego[32].

Dość niespodziewanie obaj przywódcy zakomunikowali, że wprawdzie pożądane będzie, by reforma strefy euro dokonała się poprzez poprawki do obecnych traktatów UE, ale jeżeli będzie to niemożliwe − w formie specjalnego paktu, umowy międzyrządowej 17 państw strefy euro. Życzeniem obu polityków było, by państwa członkowskie ratyfikowały nowe porozumienia do marca 2012 r., a więc jeszcze przed kwietniowymi i majowymi wyborami prezydenckimi we Francji[33].

Wprowadzenie możliwości zawarcia umowy międzyrządowej zamiast dotąd forsowanego planu zmiany traktatu miało związek z postawą brytyjskiego premiera Davida Camerona. Początkowo, podczas listopadowej wizyty w Berlinie miał skłaniać się do zmiany traktatu, kiedy Merkel zapewniła go, że pragnie utrzymać spoistość 27 państw i Wielka Brytania z tego powodu nie poniesie żadnych strat[34]. Szybko jednak usztywnił swoje stanowisko i swoją zgodę opatrzył warunkiem, aby Londyn zachował prawo weta wobec regulacji finansowych w UE i zachował możliwość daleko idącej swo-

[32] Tekst: *Sarkozy and Merkel's letter to Van Rompuy*, https://www.reuters.com/article/us-eurozone-france-letter-idUSTRE7B612Y20111207.

[33] *Deutsch-französisches Treffen: Merkel und Sarkozy wollen automatische Strafen für Schuldensünder*, „Der Tagesspiegel", 6.12.2011. Por. *Angela Merkel souhaite une „union budgétaire" de l'Europe*, „Le Journal du dimanche", 2.12.2011; *Zone euro: Paris et Berlin divergent*, ibidem.

[34] *Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Premierminister des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, David Cameron*, Die Bundesregierung, https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/dokumente/pressestatements-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-und-dem-premierminister-des-vereinigten-koenigreichs-grossbritannien-und-nordirland-david-cameron-848252. Por. *Versuch einer Zähmung des Widerspenstigen*, „Die Zeit", 17.11.2011.

body ruchów w tym zakresie[35]. Nie było to możliwe do spełnienia i stąd narodził się pomysł umowy międzyrządowej niejako obok istniejącego traktatu, którą podpisać mogli wszyscy członkowie Unii Europejskiej.

Zgodnie z przewidywaniami, recepta, która powstała pod twardym naciskiem rządu niemieckiego na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli 8–9 grudnia uzyskała poparcie zdecydowanej większości państw i 12 stycznia 2012 r. Parlamentu Europejskiego[36]. Poza Wielką Brytanią wszystkie państwa członkowskie złożyły deklaracje o uczestnictwie w pracach nad nową umową międzyrządową. W konkluzjach ze szczytu napisano, że unijni przywódcy „zgodzili się co do potrzeby przeprowadzenia w marcu 2012 r. dogłębniejszej oceny krajowych starań służących realizacji celów paktu. Uzgodnili także, że podejmą bardziej konkretne i wymierne zobowiązania w każdym z obszarów objętych tym paktem oraz że w krajowych programach reform zdadzą sprawę z postępów w tym zakresie. W „Oświadczeniu szefów państw lub rządów strefy euro" wskazano, że najbliższe działania pójdą w kierunku podpisania nowej umowy fiskalnej i wzmocnionej koordynacji polityki gospodarczej i nastąpi rozwój narzędzi stabilizacyjnych, aby stawić czoła krótkofalowym wyzwaniom[37]. Trzy państwa – Szwecja, Węgry, Czechy – ostateczną decyzję o przystąpieniu do negocjacji uzależniły od zgody swoich parlamentów. Umowa miałaby zostać podpisana najpóźniej w marcu 2012 r. i podlegałaby procedurze ratyfikacji w drodze parlamentarnej, bądź referendalnej[38].

Po zatwierdzeniu paktu fiskalnego na unijnym szczycie 30 stycznia 2012 r., ostatnim akordem intensywnego współdziałania pomiędzy Merkel i Sarkozym było podpisanie 2 marca 2012 r. przez 25 przywódców krajów UE (bez Zjednoczonego Królestwa i Czech) w Brukseli nowego traktatu międzyrządowego określającego zasady wzmacniania dyscypliny finansowej w Unii Europejskiej. Jego oficjalna nazwa brzmiała: „Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej" (*Treaty on the stability, coordination and management in the Economic and Monetary Union*). Jego konkretne postanowienia zawierały m.in. nową złotą regułę wydatkową, mającą zapobiec zadłużaniu państw euro w przyszłości. Według niej roczny deficyt strukturalny kraju objętego paktem nie może przekroczyć 0,5% nominalnego PKB. Kraje będą musiały ją wdrożyć do prawa narodowego, najlepiej konstytucji. Państwa członkowskie zobowiązywały się do redukcji zadłużenia wewnętrznego i trzymania go na pułapie do 60% PKB w skali rocznej. Można będzie odejść od tych ustaleń,

---

[35] A. Niedermeier, W. Ridder, *Die Politische Kultur der Europaskepsis im Vereinigten Königreich: Das Unbehagen vor Europa und der britische Sonderweg im europäischen Integrationsprozess als Hintergrund des Brexit*, Wiesbaden 2017, s. 11, https://www.springer.com/cda/content/ document/cda_download document /9783658156329-c2.pdf?SGWID=0-0-45-1591889-p180471958.

[36] *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej (8–9 grudnia 2011 r.) dotyczących umowy międzynarodowej o unii stabilności fiskalnej (2011/2546(RSP)*, www.infor.pl/download/site/pl/oj/2013/ce227/ce22720130806-pl00010002.pdf.

[37] *Rada Europejska 9 grudnia 2011. Konkluzje*, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/; G. Müller-Brandeck-Boquet, *Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2012, Bd. 10, s. 16.

[38] *Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf; *Rada Europejska w Brukseli 9 grudnia 2011. Konkluzje*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126721.pdf.

ale tylko przy nadzwyczaj ostrej recesji. Porozumienie ułatwi też nakładanie sankcji finansowych na kraje euro, które przekraczają dozwolony próg deficytu budżetowego (3% PKB w skali rocznej). W tej kwestii pakt fiskalny przewidywał istotną rolę dla Komisji Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości UE. To Komisja Europejska została zobowiązana do kontrolowania nowych zasad fiskalnych, a Trybunał orzekać kary finansowe dla państw, które nie wdrożą reguły wydatkowej. Kary w wysokości do 0,1% PKB kraju zasilać miały przyszły fundusz ratunkowy dla eurolandu. Ratyfikacja paktu byłaby dla krajów euro warunkiem uzyskania pomocy z nowego, wartego 500 mld euro, funduszu ratunkowego eurolandu (*European Stability Mechanism – ESM*). Państwa Eurogrupy będą się obligatoryjnie spotykały dwa razy w roku. W spotkaniach będą miały prawo uczestniczyć państwa sygnatariusze nieposiadające wspólnej waluty euro w odniesieniu do spraw poświęconych „jej konkurencyjności, modyfikacjom ogólnej architektury unii monetarnej oraz jej głównych zasad funkcjonowania". Spotkaniom powyższym przypisano funkcje koordynacyjne postulowanego przez Sarkozego od początku 2011 r. „rządu gospodarczego Eurogrupy". Umowa miała wejść w życie 1 stycznia 2013 roku, przy założeniu, że do tego czasu będzie ratyfikowana przez co najmniej 12 z 17 państw strefy euro[39].

Niemcy osiągnęli swoje główne cele, które wytrwale forsowali od jesieni 2011 r., ale Merkel oceniała sytuację realistycznie. Na konferencji prasowej z okazji podpisania paktu podkreślała, że pakt stanowi tylko nowy rozdział w przezwyciężaniu kryzysu i poważny krok na drodze do unii stabilizacji, a w dalszej perspektywie zawiera elementy pozwalające przejść w krótkiej perspektywie do unii politycznej. Apelowała o ścisłe respektowanie porozumienia i odpowiedzialność. Wychodząc naprzeciw postulatom Francji, opowiadała się za pobudzaniem wzrostu w unijnych państwach i nadaniem nowych bodźców gospodarce i nowych impulsów dla wzrostu konkurencyjności europejskich produktów na rynkach światowych[40].

Pakt fiskalny wszedł w życie zgodnie z planem z chwilą ratyfikacji przez 12 sygnatariuszy 1 stycznia 2013 r. Jakkolwiek w intencji jego twórców – kanclerz Merkel i prezydenta Sarkozy'ego miał przyczynić do lepszej koordynacji oraz bardziej efektywnego zarządzania gospodarką w UE, to jednak nie spotkał się z należytym uznaniem i zrozumieniem. Był szczególnie atakowany przez socjalistycznego kandydata na prezydenta Francji Françoisa Hollande'a, który zarzucał mu podstawowe wady. W jego opinii groźba sankcji przy istniejących napięciach mogłaby być nieskuteczna i tylko pogłębić istniejący kryzys. Kluczem do rozwiązania sytuacji byłaby silna stymulacja wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy. Groził nawet odmową jego ratyfikacji po potencjalnym przejęciu władzy przez socjalistów we Francji.

Zgodzić się należało z opinią Holande'a, że zasygnalizowane przez niego słabości paktu: koncentracja na oszczędnościach i dyscyplinie budżetowej, czyli przysłowiowe „zaciskanie pasa" zabijało jakąkolwiek kreatywność gospodarczą i perspektywy rozwojowe. Pomimo pewnych sukcesów odniesionych przez Irlandię i Włochy od jesieni

---

[39] *Treaty on the stability, coordination and management in the Economic and Monetary Union,* http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf.

[40] *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zu den Ergebnissen des Europäischen Rates am 1./2. März in Brüssel*, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2012/03/2012-03-02-eu-ratbkin.html;jsessionid=F458A5386E89610086C5F39441F36975.s2t2?nn=28588&__site =Nachhaltigkeit.

2011 r. utrzymywał się stan napięcia. Do nowych wyborów doszło w Irlandii, Portugalii, Słowenii, Grecji, Włoszech, Hiszpanii, Holandii i na Słowacji. Były one wynikiem społecznego rozczarowania i formą protestu dla przyjęcia niemieckiej metody *austerity*. Nowe ekipy z dużym dystansem podchodziły do nowej koncepcji walki z kryzysem zawartej w pakcie fiskalnym i szybko dało się zauważyć, że nie doszło do przełomu i drastycznego ograniczenia jego rozmiaru. Z drugiej strony zauważyć można było, że ujawniła się tendencja, aby dyskusje na temat strefy euro ograniczyć do jej uczestników i decyzje podejmować poza istniejącymi traktatami i co za tym idzie z niewielkim udziałem unijnych instytucji.

Z punktu widzenia Niemiec kluczowy był wynik wyborów prezydenckich we Francji. Pomimo impulsywnego charakteru Sarkozy'ego chłodnej i opanowanej Merkel udawało się znaleźć z nim wspólny język w najważniejszych dla UE sprawach. Kanclerz dobrze orientowała się, że zgoda francuskiego prezydenta na niemieckie rozwiązania w walce z kryzysem i odstąpienie od emancypacji strefy euro od pozostałych członków UE i jej silniejszego wyodrębnienia pod względem politycznym, gospodarczym i instytucjonalnym uznane zostało nad Sekwaną za polityczną klęskę jej francuskiego partnera. Nic więc dziwnego, że w początkach lutego Merkel zaangażowała się oficjalnie w kampanię wyborczą urzędującego prezydenta, co było wydarzeniem bezprecedensowym i nigdy dotąd we wzajemnych relacjach nie miało miejsca. Zostało to negatywnie skomentowane po obu stronach Renu[41].

Jak się tego spodziewano, wybór 6 maja 2012 r. F. Hollande'a na siódmego prezydenta V Republiki spowodował oziębienie relacji francusko-niemieckich, a odpowiedź na pytanie o przyszłość bilateralnej współpracy Niemiec i Francji dała już pierwsza zagraniczna wizyta francuskiego prezydenta elekta, złożona jeszcze w dniu jego zaprzysiężenia 15 maja 2012 r. F. Hollande przybył do Berlina, aby kontynuować dobrosąsiedzkie relacje, ale bez ukrywania istniejących różnic. Merkel musiała dołożyć wiele starań, aby go skłonić do zaakceptowania paktu fiskalnego, za cenę wypracowania do czerwca 2012 r. wspólnych propozycji dotyczących polityki wzrostu i zatrudnienia. Wiedziała, że w tej kwestii istnieje porozumienie pomiędzy francuskimi socjalistami i opozycyjną SPD[42].

Od początku objęcia urzędu przez nowego prezydenta Francji zauważyć można było zmianę jego modelu współpracy z Niemcami. Dotąd w najważniejszych kwestiach polityki europejskiej, a zwłaszcza w sprawach kryzysu strefy euro przywódcy obu państw spotykali się na nieformalnych, poufnych posiedzeniach i wypracowywali wspólne stanowisko. Następnie było ono komunikowane pozostałym partnerom z Unii Europejskiej i najczęściej przyjmowane do realizacji. Dla Niemców było to wygodne, gdyż nikt nie mógł ich oskarżać o samodzielne działania. Dla Francji zażyłość z Niemcami ukrywała wewnętrzne słabości, pozwalała zachować międzynarodowy prestiż i dumę, które w tym państwie ceni się bardzo wysoko. Przede wszystkim dla Paryża współdziałanie z Berlinem oznaczało podtrzymanie dotychczasowego presti-

[41] B. Koszel, *Merkollande? Partnerstwo Francji i Niemiec w Unii Europejskiej w okresie rządów prezydenta Françoisa Hollande'a*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2013, nr 7, s. 23.

[42] S. Weiland, *Handschlag statt Küsschen*, „Der Spiegel", 15.05.2012; *Merkel und Hollande auf Kollisionskurs*, „Süddeustche Zeitung", 21.05.2012; *Die Bedingungen der SPD für ein Ja zum Fiskalpakt*, „Handelsblatt", 15.05.2012; S*PD-Troika stellt Bedingungen für Ja zum Fiskalpakt*, „Financial Times Deutschland", 15.05.2012.

żu bycia współliderem. Jak trafnie ujął to były prezydent Francji N. Sarkozy: „Bez Francji Niemcy przerażają wszystkich. Bez Niemiec Francja nie przeraża nikogo”[43]. Jak pokazały szczyty UE w końcu maja i w czerwcu 2012 r. Hollande, w kontaktach z Niemcami okazał większą asertywność i dość ostentacyjne szukał sojuszników dla swoich koncepcji w Hiszpanii i Włoszech[44].

Przykrą niespodzianką dla kanclerz Merkel była porażka koncepcji wypromowania niemieckiego ministra finansów Wofganga Schäuble na stanowisko przewodniczącego Eurogrupy na posiedzeniu Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 r. Na tydzień przed szczytem Francja zarekomendowała na to stanowisko Pierre'a Moscovici byłego ministra ds. europejskich za rządów premiera Lionela Jospina i ministra gospodarki finansów i handlu zagranicznego w niedawno utworzonym gabinecie Jeana-Marca Ayraulta. W tych okolicznościach Niemcy wycofały kandydaturę Schäublego i przewodniczącym grupy ministrów finansów krajów strefy euro pozostał jej dotychczasowy szef Jean-Claude Juncker. Wynik personalnych rozgrywek okazał się jednak niekorzystny dla Niemiec. Aby zwiększyć szanse swojego ministra na przejęcie kierownictwa w Eurogrupie, RFN zrezygnowała z reelekcji Thomasa Mirowa na szefa Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Ostatecznie Niemcy zmuszone był zaaprobować na szefa Eurogrupy kompromisową kandydaturę holenderskiego ministra finansów Jeroena Dijsselbloema[45]. Nazywany w brukselskich kuluarach „Mr. Euro” – sprawował tę funkcję do stycznia 2018 r. i został zastąpiony przez Portugalczyka Mário Centeno.

W bardzo podobnej intrydze, na początku 2012 roku, Francji udało się zablokować mianowanie sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów Jőrga Asmussena na stanowisko głównego ekonomisty EBC, który miał zastąpić również Niemca Jürgena Starka. Paryż zamierzał to ważne stanowisko obsadzić własnym ekonomistą Benoîtem Cœuré'm. Gdy to się nie powiodło, wysunął w ostatniej chwili kontrkandydata belgijskiego dyrektora Banku Narodowego Belgii Petera Praeta. Merkel nie oponowała, gdyż Asmussen był członkiem opozycyjnej SPD i wielokrotnie krytycznie wypowiadał się na temat sposobu naprawy sytuacji w strefie euro według recepty pani kanclerz[46].

Ze względu na uzależnienie przez Francję ratyfikacji paktu fiskalnego w Zgromadzeniu Narodowym i Senacie od przyszłych działań na rzecz rozwoju i zwiększonego zatrudnienia, ponaglani przez Francuzów, Niemcy przygotowali własne propozycje. W wyniku konsultacji pomiędzy Urzędem Kanclerskim, Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Gospodarki oraz Auswärtiges Amt opracowany został pięciostronicowy dokument „Więcej wzrostu dla Europy: Zatrudnienie – Inwestycje – Innowacje” (*Mehr Wachstum für Europa: Beschäftigun-Investitionen-Innovationen*). Wobec zgody rządu Merkel na francuskie propozycje 21 czerwca 2012 r., głosami partii reprezentowanych w Bundestagu (poza Die Linke) przyjęta została wspólna deklaracja na zbliżające się obrady Rady Europejskiej. W dyskusji nad projektem, frakcje parla-

---

[43] *L'Allemagne fait-elle peur et la France rire?*, „Les Echos”, 6.11.2013.

[44] W. Hilz, *Getriebewechsel im europäischen Motor: Von „Merkozy” zu „Merkollande”?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2013, B 1–3, s. 28–29.

[45] *Niederländer Dijsselbloem ist de neue Juncker*, „Der Spiegel”, 21.01.2013.

[46] *Peter Praet named as ECB chief economist*, https://www.politico.eu/article/peter-praet-named-as-ecb-chief-economist/; A. Barabasz, B. Koszel, M. Księżniakiewicz, *Przywództwo Francji i Niemiec*…, op. cit., s. 21.

mentarne domagały się podjęcia różnych działań m.in. opodatkowanie banków, wzrost zatrudnienia i inwestycji, uruchomienie programu zapobiegającego bezrobociu wśród młodzieży[47].

29 czerwca 2012 r. Niemcy ratyfikowały pakt fiskalny oraz Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej (ESM), jednakże na jego ostateczne wdrożenie przyszło poczekać do 12 września, kiedy po skardze konstytucyjnej w tej sprawie wypowiedział się Federalny Trybunał Konstytucyjny[48]. 9 października pakt przyjęło francuskie Zgromadzenie Narodowe i w dwa dni później – Senat. Po przyjęciu paktu fiskalnego przez członków Eurogrupy zgodnie z planem wszedł on w życie 1 stycznia 2013 r.

Zastrzeżenia do niemieckich koncepcji oszczędnościowych w przeddzień szczytu Rady Europejskiej w końcu czerwca 2012 r. zasygnalizowały Włochy i Hiszpania. Rządowi Mariano Rajoy'a zależało na bezpośredniej pomocy państw strefy euro dla ratowania zagrożonych banków (ok. 100 mld euro), ale bez podejmowania drastycznych kroków, które zostały narzucone przez KE, EBC i MFW Grecji z tak negatywnymi następstwami. Włoski premier Mario Monti natomiast domagał się stworzenia możliwości lepszej obsługi spłacanych kredytów i umożliwienia zaciągania nowych nisko oprocentowanych kredytów w postaci obligacji europejskich (*eurbonds*) emitowanych przez EBC. Wspierał ich Hollande mając świadomość, że wpadająca w tarapaty gospodarka francuska być może również potrzebować będzie zastrzyku finansowego w postaci euroobligacji. Wspólnie zamierzano izolować kanclerz Merkel w Brukseli i aktywnie wziąć udział w „wojnie przeciwko oszczędnościom"[49].

Na szczycie 28–29 czerwca, kanclerz Merkel nie sprzeciwiała się żądaniom Hiszpanii w kwestii kredytu bankowego, poręczanego przez rząd hiszpański, ale postulowane przez Francję i Włochy emisje euroobligacji traktowała – podobnie jak koła gospodarcze w Niemczech – jako niebezpieczne działania zmierzające w kierunku „uwspólnotowienia długów" w strefie euro i to kosztem niemieckich podatników. Wyrażała obawę, że nadmierna ich emisja i sprzedaż wywołałaby perturbacje w RFN, która ponosiłaby największe ryzyko jako najsilniejsza gospodarka UE. Sygnalizując taktycznie podejście kompromisowe, nie wykluczała w przyszłości powrócić do tego tematu. Warunkiem koniecznym byłoby wejście w życie paktu fiskalnego i ESM, a uzyskanie wspólnotowych gwarancji kredytowych w formie euroobligacji powiązane z rygorystycznym przestrzeganiem reguł paktu i zgodą na zaprezentowany na szczycie wstępny projekt budowy unii bankowej[50].

---

[47] *Pakt für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung. Gemeinsames Papier der Bundesregierung und der Fraktionen CDU/CSU, FDP, SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag*, Pressemitteilung, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung Nr. 212/12 vom 21. Juni 2012. Por. H. Matthes, *Eurokrise ohne Ende –Was nun?*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8, s. 13.

[48] Zob. rozdz. II.

[49] *Hollande et Monti se rapprochent, Merkel prévient*, „Le JDD", http://www.lejdd.fr/International/UE/Actualite/Hollande-et-Monti-affichent-leurs-convergences-sur-la-croissance-Merkel-previent-519446; M. Krauss, *Hollande und Monti verprellen Merkel*, „Financial Times Deutschland", 6.06.2012.

[50] *Pressekonferenz Bundeskanzlerin Merkel, italienischer MP Monti, französischer StP Hollande und spanischer MP Rajoy*, Mitschrift Pressekonferenz, 22.06.2012, Die Bundesregierung, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2012/06/2012-06-22-vierertreffen-rom.html.

Podczas tych samych obrad przyjęto „Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia". Szczegóły uzgodnione zostały wcześniej, 22 czerwca na spotkaniu niemiecko-francusko-włosko-hiszpańskim w Rzymie. Wzrost gospodarczy w UE miałby być zasilony kwotą 130 mld euro, co odpowiadało 1% PKB całej UE. W konkluzjach ze szczytu z naciskiem podkreślono, że Unia Europejska ma podjąć działania w celu „przywrócenia wzrostu i inwestycji oraz zwiększenia zatrudnienia i europejskiej konkurencyjności". Obiecywano, że UE „będzie nadal czynić wszystko, co jest konieczne do ponownego wprowadzenia Europy na ścieżkę inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu"[51].

Francusko-włosko-hiszpańskie próby izolacji Niemiec w UE zaobserwować można było do jesieni 2012 r. Premier Monti i prezydent Hollande odrzucili propozycję ministra finansów RFN W. Schäuble'go, aby utworzyć specjalny urząd superkomisarza z szerokimi pełnomocnictwami. Miałby on prawo ingerowania w budżety narodowe państw członkowskich eurolandu w razie stwierdzenia uchybień i nieścisłości finansowych[52].

Przed unijnym szczytem 18–19 października w deklaracji rządowej kanclerz Merkel zapowiedziała liczne działania w kierunku pogłębienia współpracy państw strefy euro. Na liście tej znalazło się:

– zbudowanie wspólnego nadzoru bankowego;
– idea podatku od transakcji finansowych płaconego przez banki, co było wspierane przez 11 państw strefy euro;
– podtrzymanie pomysłu ustanowienia dysponującego szerokimi kompetencjami kontrolnymi komisarza ds. gospodarczo-walutowych;
– zredukowanie prawa weta państw członkowskich w kwestiach istotnych dla funkcjonowania strefy euro;
– udzielenie większego demokratycznego mandatu dla instytucji tworzonych w obrębie eurolandu łącznie z powołaniem specjalnych komisji w Parlamencie Europejskim tylko dla posłów pochodzących z obszaru eurolandu[53].

Na październikowym szczycie Rady Europejskiej główna uwaga skupiona była na pakcie wzrostu i zatrudnienia oraz przyjęto szereg propozycji, które miały umożliwić jego funkcjonowanie. Przyjęto do wiadomości niemieckie postulaty i położono nacisk, aby podstawą „działań prowadzących do pogłębionej unii gospodarczej i walutowej powinny być prawne i instytucjonalne ramy UE; działania te powinny się także charakteryzować otwartością i przejrzystością w stosunku do państw członkowskich spoza strefy euro oraz poszanowaniem dla integralności jednolitego rynku"[54].

Niemieckie działania na rzecz stabilizacji strefy euro uwzględniać musiały wyrok FTK z 12 września 2012 r. Zgodnie z jego orzeczeniem nie można było składać dodat-

[51] *Rada Europejska- Konkluzje, Bruksela, 27-28/06/2013*, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-13-5_pl.htm; E. Cziomer, *Wyzwania kryzysu zadłużenia strefy euro dla poszukiwania nowej roli Niemiec w Unii Europejskiej w XX wieku*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2012, nr 6, s. 32.

[52] *Monti und Hollande sind gegen einen „Superkommissar"*, „Handelsblatt", 19.06.2012.

[53] *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 18. und 19. Oktober 2012 in Brüssel. Die Bundesregierung*, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung 2012/2012-10-18-merkel.html.

[54] *Rada Europejska 18/19 października. Konkluzje*, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/133023.pdf. Por. J.-J. Mevel, *Hollande et Merkel en froid à Bruxelles*, „Le Figaro", 18.10.2012.

kowych obietnic pomocy i przekroczyć gwarancji kredytowej w ramach ESM powyżej 190 mld euro i taka informacja powinna być przekazana innym sygnatariuszom ESM. Rząd federalny musiał składać precyzyjne informacje praktycznie na temat jakichkolwiek inicjatyw w zakresie polityki europejskiej, a w obszarze finansowania pakietów ratunkowych w szczególności.

W rocznicę objęcia władzy we Francji prezydent Hollande zapowiedział francuską ofensywę na rzecz stabilizacji strefy euro. Wezwał po raz kolejny do powołania „rządu gospodarczego" w strefie euro ze stałym prezydentem mianowanym na dłuższy okres, specjalnego budżetu dla tej strefy i zbudowanie unii politycznej w ciągu dwóch najbliższych lat[55]. Podczas wizyty Merkel w Paryżu 30 maja 2013 r. po raz pierwszy od wyboru socjalistycznego prezydenta ogłoszono wypracowane wspólnie ośmiostronicowe oświadczenie na zbliżający się czerwcowy szczyt rady Europejskiej. Było to interpretowane jako niemiecka zgoda na francuskie propozycje co do sposobu zarządzania strefą euro. A więc wybrany miał być stały przewodniczący Eurogrupy i utworzony oddzielny budżet dla 17 państw. W Parlamencie Europejskim miała być utworzona specjalna komisja dla strefy euro odpowiedzialna za sprawowanie demokratycznej kontroli nad nowymi strukturami unii walutowej. Niemcy mieli jednak wątpliwości, czy rząd gospodarczy nie będzie na kursie kolizyjnym z Europejskim Bankiem Centralnym. Widać jednak było, że wypracowanie kompromisów przychodziło z trudnością, chociaż zarówno w Paryżu, jak i Berlinie istniała świadomość, że zaniechanie głębokich reform w europejskiej konstrukcji równoznaczne byłoby z naruszeniem jej fundamentów[56].

Posiedzenie Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 r. w dużym stopniu odzwierciedlało istniejące nastroje. Nie ukrywano powagi sytuacji, a we wprowadzeniu do obrad podkreślono, że jest ona „ponownie bardzo napięta". Kryzys związany z długiem państwowym i słabością sektora finansowego oraz utrzymującym się niskim wzrostem gospodarczym i zakłóceniami równowagi makroekonomicznej „spowalnia ożywienie gospodarcze i zagraża stabilności UGW". Przyjęte zostało sprawozdanie „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej" – przedstawione przez przewodniczącego Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji, przewodniczącym Eurogrupy i prezesem EBC. Określało ono cztery podstawowe elementy przyszłej UGW: zintegrowane ramy finansowe, zintegrowane ramy budżetowe, zintegrowane ramy polityki gospodarczej oraz większa legitymacja i odpowiedzialność demokratyczna[57].

Niemcy zaangażowane najbardziej ze wszystkich państw unijnych w działania stabilizacyjne strefy euro ponosiły też określone na ten cel wydatki. W oparciu o dane Federalnego Ministerstwa Finansów, według analizy krakowskiego historyka i politologa Erharda Cziomera na ogólny wkład finansowy Niemiec w poszczególne pakiety ratunkowe i formy pomocy obliczany łącznie na sumę 392,40 mld euro składały się następujące elementy:

---

[55] *Staatspräsident Hollande plädiert für Wirtschaftsregierung der Euro-Zone*, Französische Botschaft in Berlin, http://www.ambafrance-de.org/Staatsprasident-Hollande-pladiert.

[56] W. Hilz, *Getriebewechsel im europäischen Motor: Von „Merkozy" zu „Merkollande"?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2013, B 1–3, s. 23–29.

[57] *Rada Europejska 28/29 czerwca 2013. Konkluzje*, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press data/PL/ec/131395.pdf.

– ogólna wartość niemieckich gwarancji kredytowych: 127,91 mld euro na 440,00 mld euro gwarancji całej strefy euro (29,07%);
– udział Niemiec w pakietach ratunkowych MFW 13,98 mld euro (5,59%);
– wpłaty gotówkowe do ESM: 23,26 mld euro,
– maksymalny pułap potencjalnych gwarancji kredytowych ESM: 190 mld euro;
– partycypacja w wykupie papierów dłużnych EBC: 26,26 mld euro;
– udział w zobowiązaniach targetowych EBC: 98,84 mld euro[58].

Od 2012 r. w Niemczech trwała intensywna debata społeczna na temat kryzysu finansowego strefy euro, konieczności szukania nowych rozwiązań i wprowadzenia reform strukturalnych w Unii Europejskiej, a także o koncepcjach rozwoju tej organizacji w przyszłości. Zaangażowane w nią były partie polityczne, fundacje naukowe, różnego rodzaju *think tanki*, organizacje społeczne, osoby ze świata kultury i sztuki. Generalnie jako receptę na zaistniałe trudności widziano w haśle „Więcej Europy" (*mehr Europa*). Generalnie postulowano podjęcie śmiałych kroków i przekształcenie UE docelowo w unię polityczną[59]. Dla przykładu, w sierpniu 2013 r. ukonstytuowała się tzw. Glienicker Gruppe skupiająca 11 wybitnych niemieckich dziennikarzy, ekonomistów i prawników, która w październiku 2013 r. opublikowała swój manifest, krytykujący dotychczasowe drogi wychodzenia z kryzysu strefy euro i postulujący nowe rozwiązania. Konkretnie domagano się jak najszybszego wprowadzenia unii bankowej ze sprawnym organem nadzoru finansowego, taką reformę unii walutowej, aby nie dopuścić do tego by jej państwo członkowskie znalazło się u progu upadku, usprawnienie mobilności przepływu siły roboczej w państwach członkowskich, bezwzględne przestrzeganie reguł demokratycznych i państwa prawa, zwiększenie efektywności WPZiB, aby w przyszłości doprowadzić do uzyskania przez UE stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. W ostatniej części podkreślono, że należy *de facto* pogodzić się z budową Europy różnych prędkości. Wskazano na konieczność podpisania nowego układu państw strefy euro i powołanie sprawnego rządu gospodarczego *eurogrupy* z własnym budżetem (wkłady 0,5% PKB rocznie) i prawem ingerencji w finanse krajowe państw członkowskich. Taki rząd byłby wybierany przez specjalny parlament strefy euro[60].

6 sierpnia 2012 r. szef niemieckich socjaldemokratów Sigmar Gabriel ostro zaatakował rząd CDU-FDP za sposób radzenia sobie z kryzysem strefy euro. Ostrzegł, że Unia Walutowa rozpadnie się, jeśli nie zostanie wsparta przez wspólną politykę fiskalną. „Nie będziemy w stanie utrzymać euro bez wspólnej finansowej i podatkowej polityki" – powiedział. To wymagałoby znaczącego przeniesienia suwerenności budżetowej z poziomu narodowego na europejski i zmiany niemieckiej konstytucji. Otworzyłoby to także drogę do emisji euroobligacji (*eurobonds*), którą mocno popierają Francja,

[58] E. Cziomer, *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 r*., Kraków 2018, s. 85.

[59] Szczegóły: M. Księżniakiewicz, *Niemiecka debata nad przyszłością integracji europejskiej (po traktacie z Maastricht)*, „Przegląd Zachodni" 2013, nr 2; D. Schwarzer, *Europapolitische Debatten in Deutschland im Schatten der erschuldungskrise*, „Note due Serfa" 95, http://www.google.pl/#bav=on.2,or.r_qf.&fp=801c45c585d653ce&q=Schwarzer+D%2C[+2012]+Europa+Politische+Debatten+in+Deutschland+im+Schatten+der+Verschuldungskrise%2C+Note+due+Serfa+95-.

[60] *„Mobil, gerecht, einig*, „Die Zeit", 17.10.2013; A. Barabasz, B. Koszel, M. Księżniakiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji...*, op. cit., s. 25.

Hiszpania i Włochy, a rząd Angeli Merkel jest przeciwny. Oferta socjaldemokratów została przygotowana przez wybitnych intelektualistów – filozofa Jürgena Habermasa, ekonomistę Petera Bofingera oraz filozofa i działacza SPD Juliana Nida-Rümelina. Ich zdaniem, jeżeli Europa chce uniknąć powrotu do walut narodowych, jak i niekończącego się kryzysu euro, należy zrobić krok, na który nie odważono się przy okazji wprowadzenia wspólnej waluty: trzeba otworzyć drogę ku unii politycznej, najpierw w gronie 17 członków unii gospodarczo-walutowej[61].

W drugiej połowie 2013 r. polityka europejska Niemiec w kwestiach dotyczących strefy euro zaczęła być podporządkowywana logice kampanii wyborczej do Bundestagu. W różnym zakresie i natężeniu kwestia ta była jednym z elementów programów wyborczych czołowych partii. Okazało się, że po 22 września z problemami finansowymi UE przyszło zmierzyć się nowej/starej koalicji CDU/CSU-SPD. Pewnym ostrzeżeniem było otarcie się o próg wyborczy (4,7%) Alternatywy dla Niemiec otwarcie kontestującej udział RFN w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Powody do optymizmu dawała stabilizacja sytuacji kryzysowej w strefie euro, której oznaki zauważyć można było od 2013 r. Zaczęło spadać oprocentowanie obligacji skarbowych w zagrożonych dotąd krajach – Irlandii, Hiszpanii i Portugalii. Państwa te zaczęły opuszczać programy pomocowe w 2013 i 2014 r. Jedynie Grecja i Cypr wciąż korzystały z ich wsparcia. Nadal jednak utrzymywało się wysokie zadłużenie wewnętrzne, nieznacznie zmniejszała się stopa bezrobocia, przy niewielkim wzroście PKB[62].

Na celowniku Komisji Europejskiej i obiektem troski Niemiec w 2015 r. ponownie stała się Grecja, której zadłużenie urosło do niebotycznego pułapu 320 mld euro, z czego 220 mld euro stanowiły wcześniejsze pakiety pomocowe. Spłaty tylko w tym roku wynieść miały ogółem 22,3 mld euro. Jednakże program reform w tym kraju został zahamowany. Zadłużenie wewnętrzne do 2013 r. rosło zamiast maleć, rozmyły się plany prywatyzacji, gdyż zamiast planowanych 50 mld euro z tego tytułu osiągnięto zaledwie 3,2 mld. Kraj popadł w głęboką recesję, deficyt budżetowy w 2013 r. osiągnął 8,7%[63].

Następne negocjacje w sprawie przyznania Grecji kolejnej transzy pomocowej odbyły się 26–27 listopada 2013 roku. Międzynarodowi pożyczkodawcy Grecji zgodzili się na wypłatę nowej pomocy finansowej o wartości 43,7 mld euro, z czego 34,4 mld euro jeszcze w grudniu, a resztę w styczniu, lutym i marcu następnego roku, ponadto pakiet działań w celu zmniejszenia zadłużenia Grecji o 40 mld euro, tak by do 2020 roku spadło ono do 124% PKB, a do 2022 r. – poniżej 110% PKB[64].

Twarde warunki *trojki* (EBC, MFW i KE) dotyczące kontynuacji pomocy finansowej w zamian za rygorystyczne przestrzeganie programu reform pogłębiły napięcia społeczne w Grecji. Trudno w tej sytuacji było się dziwić, że w wyborach parlamen-

[61] *„Bodenlose Unverschämtheit"*, „Der Spiegel", 29.08.2016.

[62] S. Czech, *Polityczny wymiar przyczyn i konsekwencje kryzysu strefy euro*, w: T. Kubin, M. Stolarczyk, *Kryzysy w Unii Europejskiej*, op. cit., s. 238.

[63] H.-J. Axt, *Griechenland*, „Jahrbuch der Europäischen Integration 2916", s. 507; J. Bastian, *Griechenland 2015: annus horribilis oder Ende mit Schrecken?*, „Südosteuropa Mitteilungen" 2015, nr 6, s. 20–33.

[64] B. Koszel, *Niemcy wobec greckiego kryzysu finansowego (2009–2015)*, „Przegląd Politologiczny" 2015, nr 4, s. 11.

tarnych w styczniu 2015 r. zwyciężyła lewicowa, populistyczna SYRIZA. Premierem został deklarujący walkę z brukselskim dyktatem Alexis Tsipras. Pogłębiła się niechęć do Niemiec, od których zaczęto ponownie domagać się spłaty reparacji wojennych za szkody wyrządzone przez niemiecki reżim okupacyjny w latach 1941–1944[65].

Od lutego rząd A. Tsiprasa negocjował z *trojką* na temat złagodzenia warunków, które Grecja musiałaby spełnić, aby otrzymać od Eurogrupy 7,2 mld euro – za pomocą których uregulowałaby swoje zobowiązania wobec MFW. Premier Grecji twierdził, że narzucone przez instytucje *trojki* zaciskanie pasa ma katastrofalne skutki dla greckiego społeczeństwa i gospodarki. Kredytodawcy Aten odrzucili propozycje złagodzenia warunków pomocy. Ostatecznie 20 lipca 2015 r. Grecja otrzymała pilną pożyczkę w wysokości 7,16 mld euro, co pozwoliło jej na spłacenie zaległości wobec MFW i należnej raty do Europejskiego Banku Centralnego. Środki pochodziły ze wspólnego dla całej UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSM) – na jego wykorzystanie musiały się zgodzić także kraje spoza strefy euro. 23 lipca parlament grecki z dużymi oporami przyjął pakiet reform, co pozwoliło uruchomić negocjacje nad trzyletnim programem wsparcia tego kraju, ocenianym na 86 mld euro[66].

Grecki premier wyrażał nadzieję, że do końca 2016 r. uda się osiągnąć porozumienie w sprawie włączenia obligacji greckich do programu skupowania papierów dłużnych przez EBC do marca 2017 r. Ułatwiłoby to Grecji powrót na międzynarodowe rynki finansowe i zmniejszyło zależności od programów finansowych. Liczono także na umorzenie części greckiego zadłużenia, co sugerował MFW. Jednakże minister finansów W. Schäuble nie pozostawił złudzeń, że Niemcy wyrażą na to zgodę i zażądał raczej podniesienia konkurencyjności gospodarki greckiej[67].

Debata w parlamencie greckim nad nowym budżetem na rok 2017 koncentrowała się wokół nowych podwyżek podatków i kolejnych cięć. Projekt przewidywał wzrost PKB o ok. 2,7% i osiągnięcie skromnej nadwyżki budżetowej (ale bez uwzględnienia kosztów obsługi zadłużenia). Taka perspektywa po raz kolejny sprowokowała wyjście ludzi na ulicę. Na początku grudnia 2016 r. odbyły się liczne manifestacje zorganizowane przez transport publiczny, szkoły, pracowników kolei i portowców[68].

Próby ratowania greckich finansów poprzez rozpisany na lata specjalny program pomocowy Unii Europejskiej i MFW nie dawał gwarancji powodzenia, lecz w opiniach niemieckich oddalił widmo *Grexitu*. W Berlinie obawiano się konsekwencji makroekonomicznych związanych z takim rozwiązaniem, gdyż to mogło doprowadzić do destabilizacji strefy euro i kolejnych zawirowań na międzynarodowym rynku finansowym. Kryzys mógłby dotknąć Hiszpanię i Portugalię i – w reakcji łańcuchowej – ostatecznie Włochy i Francję, co oznaczałoby koniec strefy euro. Liczyły się też argumenty polityczne. Grecja pod rządami Tsiprasa zasugerowała jako alternatywę dla

[65] S. F. Kellerhoff, *Griechenland kann Deutschland nicht verklagen*, „Die Welt", 11.03.2015; *Griechenland fordert erneut Kriegsreparationen von Deutschland*, https://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/griechenland-fordert-erneut-kriegsreparationen-von-deutschland/; B. Koszel, *Niemcy wobec greckiego kryzysu finansowego*, op. cit., s. 10.

[66] H.-J. Axt, *Regierung Tsipras fordert Gläubiger heraus. Verhandlungen im Zeichen akuter Finanznot Griechenlands*, „Südosteuropa-Mitteilungen" 2015, nr 2, s. 20–35.

[67] *Schäuble bleibt beim Nein zum Schuldenschnitt*, „Der Spiegel", 4.04.2016; *Währungsfonds fordert Schuldenschnitt für Griechenland*, „Die Zeit", 8.10.2016.

[68] M. Orłowski, *Pod Akropolem mają dość cięć*, „Gazeta Wyborcza", 9.12.2016.

UE zbliżenie z Rosją, która ma w Brukseli od kilku lat najgorsze notowania. Grecja liczy się jako ważny partner do walki z nielegalną imigracją, jest strategicznym członkiem NATO strzegącym jej wschodniej flanki na Morzu Śródziemnym. I wreszcie *grexit* podważyłby spójność i zwartość całej Unii Europejskiej, co dla Niemców po *Brexicie* byłoby nie do przyjęcia.

W 2018 r. długi Grecji wobec strefy euro oceniano na 228 mld euro, a ich spłatę odroczono do 2060 r. W zamian kolejne rządy w Atenach muszą utrzymywać coroczną nadwyżkę budżetową na średnim poziomie 2,2% PKB, a do 2032 r. na poziomie 3,5% PKB.

21 czerwca ministrowie finansów Eurogrupy uzgodnili ostatnią ratę pomocy finansowej dla Grecji w wysokości 15 mld, co ma pomóc Atenom spłacać ewentualne zobowiązania przez dwa lata po zakończeniu programu wsparcia. Najważniejsze było zdjęcie bezpośredniej uciążliwej technokratycznej kontroli *trojki* nad finansami greckimi i przejście do procedury obserwacji i mniej uciążliwego nadzoru. Eurogrupa omówiła czwartą (i ostatnią) weryfikację programu dostosowań gospodarczych w Grecji. Uzgodniła też elementy wsparcia pomyślnego wyjścia tego kraju z programu wsparcia w sierpniu 2018 r.[69]

Nadal istnieją spore wątpliwości, co do możliwości wywiązania się Grecji z dotychczasowych zobowiązań, bo oznaczałoby to wzrost spłacanych rat, z czym gospodarka grecka mogłaby sobie nie poradzić. Poza tym trudno będzie w Grecji o dyscyplinę finansową, gdzie dotąd panował rozrzutny system emerytalny, wielkie przerosty zatrudnienia w sferze budżetowej i niemal systemowe unikanie płacenia podatków. Rozważany w Brukseli wariant powiązania wysokości przyszłych rat z realną wielkością greckiego PKB został odrzucony przez Niemców i Holendrów. Tłumaczyli oni, że takie bieżące zmienianie tempa spłaty długów wymagałoby corocznego uzyskiwania zgody ich parlamentów[70].

Taka postawa miała z pewnością wpływ na ponowienie jesienią 2018 r. greckich żądań w kwestii spłaty reparacji wojennych od Niemiec. Według ministerstwa finansów, Niemcy były winne Atenom 279 mld euro w ramach reparacji za szkody wyrządzone krajowi przez władze okupacyjne w drugiej wojnie światowej. W skład należności wchodzić miała pożyczka o wartości ok. 10,3 mld euro, której w 1942 roku greckie banki pod przymusem udzieliły III Rzeszy. Rząd w Berlinie przypominał, że zgodnie z podpisaną w 1960 roku dwustronną umową odszkodowawczą władze RFN wypłaciły Grecji tytułem zadośćuczynienia 115 mln DM. Porozumienie zawierało klauzulę, że wszystkie roszczenia odszkodowawcze uznaje się za załatwione. Sytuację próbował załagodzić prezydent F.-W. Steinmeier, który 11 października przebywał z wizytą w Atenach. Jednakże prezydent Prokopis Pawlopoulos oznajmił, że żądania dotyczące odszkodowań są „prawnie aktywne" i „sądowo egzekwowalne"[71]. Zapowiedziano bliską współpracę na ten temat pomiędzy Atenami i Warszawą.

---

[69] *Eurogroup statement on Greece of 22 June 2018*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/06/22/eurogroup-statement-on-greece-22-june-2018/; *Przegląd Spraw Europejskich*, czerwiec–lipiec 2018, Narodowy Bank Polski, http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2018_06_07_pse.pdf.

[70] H.-J. Axt, *Griechenland 2018: „annus mirabilis" oder Disziplinierung durch die Finanzmärkte?*, „Südosteuropa-Mitteilungen" 2018, nr 1, s. 20–37; T. Bielecki, *Antrakt w greckiej tragedii*, „Gazeta Wyborcza", 22.08.2018.

[71] *Griechischer Präsident verlangt Kriegsreparationen*, „Das Bild", 11.10.2018.

W pierwszych miesiącach urzędowania trzeciego gabinetu Merkel w Niemczech istniało przekonanie, że w centrum uwagi znajdzie się rozwiązanie najważniejszych problemów związanych z kryzysem finansowym strefy euro. Przyjęte dotąd rozwiązania w postaci paktu fiskalnego oraz paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia miały stanowić podstawę działań naprawczych, a rozwinięciem miały być unia bankowa i nowe inwestycje, które pobudziłyby unijną gospodarkę[72].

Priorytet, Unia Bankowa, miała zagwarantować, że banki będą silne i zdolne przetrwać wszelkie przyszłe kryzysy finansowe, zapobiec sytuacji, w której do ratowania upadających banków używa się pieniędzy podatnika, ograniczyć fragmentację rynku harmonizując przepisy sektora finansowego, zwiększyć stabilność finansową w strefie euro i w całej UE.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej 13–14 grudnia 2012 r. przedstawiono raport przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy'a, który powstał w wyniku współpracy z przewodniczącym Komisji, prezesem Europejskiego Banku Centralnego i przewodniczącym Eurogrupy. Był to harmonogram działań prowadzących do urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej. Zgodnie z raportem, jej podstawę stanowić miały trzy filary:

– jednolity mechanizm nadzorczy;
– jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także powiązane ze sobą mechanizmy finansowania (wspólnych dla całego rynku wewnętrznego);
– jednolity zbiór przepisów (wymogi kapitałowe wobec banków, system gwarantowania depozytów, wspólny mechanizm ochronny – linia kredytowa)[73].

Ustrojowe rozwiązania przyjęte dla Unii Bankowej, które wprowadzano stopniowo w życie zapewniały Niemcom, ale także i Francji, znaczący wpływ na jej funkcjonowanie. Pierwotnie Unia Bankowa miała mieć charakter ponadnarodowy, jednak Niemcy wraz z Francją i kilkoma innymi państwami nie zgodziły się na projekt Komisji Europejskiej, co doprowadziło do osłabienia uprawnień tej nowej struktury w Unii Gospodarczej i Walutowej. Ostatecznie postanowiono, że Unia Bankowa będzie strukturą trzyfilarową. To głównie pod wpływem rządu Merkel zdecydowano się na określenie zasad funkcjonowania Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w umowie międzyrządowej, a nie w akcie prawa wtórnego. Organ centralny – Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji kierowana przez doświadczona ekonomistkę z Niemiec Elkę König – stała się odpowiedzialna za decyzję o rozpoczęciu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku, przy czym decyzja ta będzie realizowana operacyjnie we współpracy z krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji zaczęła działać jako niezależna agencja UE 1 stycznia 2015 r. i stała się w pełni operacyjna od stycznia 2016 r. Jest ona jednym z kluczowych elementów Unii Bankowej i jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jej zadaniem jest zagwarantowanie uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji upadających banków, przy minimal-

[72] Szerzej: E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009*, Kraków 2013.

[73] *Rada Europejska 13–14 grudnia 2012. Konkluzje*, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/134361.pdf; J. J. Węc, *Proces konstytuowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8, s. 33–34.

nym wpływie na gospodarkę realną i finanse publiczne państw członkowskich UE i innych krajów[74].

Pod naciskiem Niemiec opracowane zostały również warunki ustanowienia systemu gwarancji depozytów. 24 listopada 2015 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy, który miał na celu ujęcie w unii bankowej dodatkowego elementu, a mianowicie europejskiego systemu gwarantowania depozytów (EDIS), który ma opierać się na istniejących krajowych systemach gwarantowania depozytów. EDIS będzie wprowadzany stopniowo i w założeniu ma być generalnie neutralny pod względem kosztów dla sektora bankowego (jednak banki podejmujące większe ryzyko będą musiały wpłacać więcej niż te ostrożniejsze). Systemowi będą towarzyszyły rygorystyczne gwarancje i środki służące ograniczeniu ryzyka bankowego[75].

Szczegółowe uregulowania zasad funkcjonowania Unii Bankowej zostały uzgodnione pod dużym wpływem rządu niemieckiego. Niemcom udało się obwarować proces restrukturyzacji banków państw strefy euro licznymi zabezpieczeniami, które wzmacniają ich pozycję w procesie podejmowania decyzji, ale także komplikują funkcjonowanie Unii Bankowej[76].

W grudniu 2016 r. Rada rozpoczęła prace nad zestawem wniosków zmieniających obecne przepisy o Unii Bankowej. Chodziło o to, by jeszcze bardziej zwiększyć odporność banków i stabilność finansową w UE oraz dostosować te przepisy do standardów międzynarodowych, opracowanych zwłaszcza przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego i Radę Stabilności Finansowej. Uaktualnione miały być wymogi kapitałowe wobec banków, przepisy stać się prostsze i lżejsze dla mniejszych banków, wrosnąć miał także potencjał instytucji kredytowych do wspierania gospodarki[77].

W latach 2017–2018 podjęto działania konkretyzujące przepisy o naprawie oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Podjęto negocjacje w sprawie nowelizacji rozporządzenia o wymogach kapitałowych wobec banków. Rada uzgodniła stanowisko negocjacyjne co do proponowanej nowelizacji rozporządzenia o wymogach kapitałowych wobec banków. 25 maja 2018 r. Rada ds. Gospodarczych i Finansowych uzgodniła stanowisko w sprawie wniosków, które mają ograniczyć ryzyko w sektorze bankowym poprzez zaostrzenie wymogów kapitałowych i wzmocnienie przepisów dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków[78].

Podejmowane od 2014 r. działania mające stworzyć perspektywy rozwojowe dla gospodarki europejskiej trudno było uznać za zadawalające. Wśród ekonomistów panowała zgoda, że najłatwiej pobudzić gospodarkę poprzez inwestycje w sieci tele-

---

[74] Szczegółowe zadania Rady: *Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB)*, https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/srb_pl.

[75] *Unia Bankowa*, Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.4.pdf.

[76] O. N. Hishow, *Eine Bankenunion für die Europäische Währungs-union Ein Beitrag zur Finanzstabilität oder ein Schritt zur Transferunion?*, SWP-Studie, Mai 2016, s. 25–27, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/.../2016S10_hsh.pd; J. J. Węc, *Proces konstytuowania Unii Bankowej*, s. 43.

[77] *Zmiany w przepisach o unii bankowej*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/banking-union/2016-amendments/. Por raport Komisji w tej sprawie: *EU Banking Reform: Strong banks to support growth and restore confidence, European Commission*, Press release, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_en.htm.

[78] *Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (25 maja 2018)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/ecofin/2018/05/25/; szerzej: *Zmiany w przepisach o unii bankowej*, op. cit.

informatyczne, transport i energetykę. Temu celowi służyć miał ogłoszony w końcu listopada 2014 r. i uzgodniony z Paryżem i Berlinem plan inwestycyjny nowego przewodniczącego Komisji Europejskiej J.-C. Junckera. Projekt ten zasadzał się na powołaniu „Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych" wartego 21 mld euro, gdzie 5 mld miało pochodzić z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), a pozostałe 16 mld to udział obecnego budżetu UE. Z kolei na te 16 mld euro składa się 8 mld euro z budżetu UE, a resztę stanowią unijne gwarancje. Dzięki przyciągnięciu prywatnych inwestorów dołączających do projektu Junckera kwota ta miałaby urosnąć do poziomu 315 mld euro[79].

W celu uruchomienia inwestycji o wartości 315 mld EUR, utworzony został przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) nowy Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), którego zadaniem było zapewnienie gwarancji dla finansowania projektów potrzebnych danej gospodarce bądź społeczeństwu, realizowanych przede wszystkim przez sektor prywatny oraz w niektórych obszarach gospodarczych przez sektor publiczny. Poprzez zwiększenie zdolności do ponoszenia ryzyka, możliwe stało się uruchomienie inwestycji długoterminowych bez konieczności angażowania środków budżetowych danego kraju i tym samym nie generując długu publicznego. Początkowy budżet EFIS wynosił 21 mld EUR, z czego 16 mld zostało zaangażowane z budżetu UE, a 5 mld przekazał EBI. Cele inwestycyjne, na które można było otrzymać wsparcie z EFIS objęły badania, rozwój i innowacje, rozwój sektora energetycznego zgodnie z priorytetami unii energetycznej, w tym bezpieczeństwem dostaw energii, a także z ramami polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2020, 2030 i 2050, rozwój infrastruktury transportowej, sprzętu transportowego i innowacyjnych technologii w dziedzinie transportu, rozwój i wdrożenie technologii informacyjno-komunikacyjnych wsparcie finansowe z EFIS i EBI dla podmiotów zatrudniających do 3000 pracowników, ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i małych spółek o średniej kapitalizacji; ochrona środowiska, kapitał ludzki, kultura i zdrowie[80].

Według statystyk Komisji Europejskiej, plan inwestycyjny dla Europy działał z powodzeniem. Do jesieni 2017 r. uruchomiono 225 mld euro na inwestycje. Udzielono pożyczek 450 tys. małym przedsiębiorstwom na ponad 270 projektów infrastrukturalnych. Dzięki przemyślanemu stosowaniu paktu stabilności i wzrostu ogólny deficyt publiczny w UE zmniejszył się z 6,6 do 1,6%. Doszło do ożywienia gospodarczego i wszystkie państwa członkowskie były w fazie wzrostu gospodarczego, a przez kilka lat z rzędu ogólny wzrost gospodarczy w UE kształtował się na średnim poziomie około 2%. Wskaźnik nastrojów gospodarczych w UE i w strefie euro był na najwyższym poziomie od 2000 r., a bezrobocie na najniższym poziomie od końca 2008 r. Poparcie społeczne dla euro było najwyższe w strefie euro od momentu wprowadzenia banknotów i monet euro w 2002 r.[81]

---

[79] *315 Milliarden Euro: Junckers Mega-Investitionsplan wird noch etwas größer*, „Der Spiegel", 26.11.2014; *EU-Staaten geben grünes Licht für Junckers Investitionsplan*, „Handelsblatt", 10.03.2015.

[80] *Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych*, http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/.

[81] *Przewodniczący Jean-Claude Juncker. Orędzie o stanie Unii*, 13 września 2017, Komisja Europejska, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm.

Inną formą wsparcia krajów eurolandu dotkniętych kryzysem i uniknięcia deflacji była decyzja Europejskiego Banku Centralnego o zakupie w cyklu miesięcznym na kwotę 60 mld euro ich obligacji i innych papierów wartościowych. Operacja ta zaczęła być realizowana w marcu 2015 r. i miała potrwać do września 2016 r. Świeży pieniądz – na co liczył prezes EBC Mario Draghi – mógłby zostać przeznaczony na tanie kredyty lub inwestycje i w ten sposób napędzić koniunkturę.

Spodziewana decyzja EBC jeszcze przed jej ogłoszeniem wywołała falę krytyki wśród niemieckich polityków i ekonomistów. Polityk CSU Peter Gauweiler powiedział, że program skupu obligacji dotkniętych kryzysem państw strefy euro stanowi ryzyko dla europejskich podatników. Inni eksperci wskazywali na to, że skup tych obligacji osłabi motywację do reform i sanacji budżetów zadłużonych państw. Prezes Związku Niemieckich Kas Oszczędności Georg Fahreschon uważał, że „zamiast wlewać do pełnej już wanny dodatkowe tanie pieniądze, powinno się naciskać na reformy strukturalne w krajach euro”[82]. W innych, przeciwnych opiniach podkreślano, że zakup obligacji przez EBC oznaczać będzie ożywczy impuls dla unijnej gospodarki. Dojdzie do wzrostu inflacji i osłabienia kursu euro na światowych rynkach walutowych. W powiązaniu z niskimi cenami surowców energetycznych zwiększą się możliwości sprzedaży niemieckich towarów za granicę i przede wszystkim w UE napędzanej koniunkturą i inwestycyjnym planem Junckera. Zdaniem dziennika „Die Welt” był to „słodki prezent” dla Niemiec[83].

Pomimo różnych kontrowersji, postanowiono kontynuować tę operację. Do końca kwietnia 2016 r. skupiono obligacji na sumę 645 mld euro. Kolejne zakupy podwyższono już do 80 mld euro miesięcznie i trwać to miało do marca 2017 r. Ogólną sumę zakupów szacowano na 1,5 bln euro. Kolejne miliardy „wpompowane” w strefę euro miały zachęcić banki do udzielania kredytów i przynieść większe ożywienie gospodarcze w strefie euro[84].

Od szczytu państw strefy euro 24 października 2014 r. w Brukseli do orędzia Junckera o stanie Unii Europejskiej z września 2017 r. podjęto liczne kroki mające usprawnić funkcjonowanie strefy euro i poprawić wzrost gospodarczy i konkurencyjność w Unii Europejskiej. 22 czerwca 2015 r. w „Sprawozdaniu czterech przewodniczących i prezesa EBC” określono plan dotyczący wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej od 1 lipca 2015 r. Na podstawie konkretnego planu w czterech etapach do 2025 r. po wdrożeniu wszystkich działań UGW stanowić miała „stabilny i pomyślnie rozwijający się obszar zamieszkały przez wszystkich obywateli państw członkowskich UE dysponujących wspólną walutą”[85]. Po analizach konsultacyjnej grupy ekspertów wiosną 2017 r.

---

[82] *EBC: setki miliardów euro na skup obligacji. Krytyka z Niemiec*, Deutsche Welle, http://www.dw.com/pl/ebc-setki-miliard%C3%B3w-euro-na-skup-obligacji-krytyka-z-niemiec/a-18209771; W. Münchau, *Der Eurobond kommt durch die Hintertür*, „Der Spiegel”, 8.09.2014.

[83] J. Eigendorf, *Wir Deutschen müssen raus aus dem Schlaraffenland*, „Die Welt”, 25.01.2015.

[84] *EBC darowuje odsetki od zadłużenia wszystkim z wyjątkiem Grecji*, Obserwator finansowy, https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/ebc-umarza-czesc-zadluzenia-ale-nie-grecji/. Por. H. Zschäpitz, *Draghis neuer Plan könnte Deutschland empfindlich treffen*, „Die Welt”, https://www.welt.de/finanzen/article153131283/Draghis-neuer-Plan-koennte-Deutschland-empfindlich-treffen.html.

[85] *W sprawozdaniu czterech przewodniczących i prezesa EBC określono plan dotyczący wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej od 1 lipca 2015 r.*, Komisja Europejska – komunikat prasowy, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5240_pl.htm.

przedstawiono białą księgę (*White Paper on the future of Europe*) oceniającą postępy poczynione w pierwszym etapie oraz określającą kolejne niezbędne działania. Ujęte tam zostały prawne, gospodarcze i polityczne warunki wstępne kolejnych dalekosiężnych środków potrzebnych do ukończenia UGW na drugim etapie. 31 maja 2017 r. Komisja Europejska opublikowała dokument (*Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union*), w którym przedstawiła warianty dalszego wzmacniania unii gospodarczej i walutowej, tak by do roku 2025 dokończyć jej budowę[86].

Aż do końca stycznia 2017 r. kanclerz A. Merkel pozostawiła inicjatywę w kwestii reformy i stabilizacji strefy euro Komisji Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu. Ze względu na dobre kontakty z państwami Grupy Wyszehradzkiej dotąd dbała, aby nie podejmowano takich rozwiązań, które spowodowałyby powstanie Europy „dwóch prędkości". Stopniowo jednak wobec wzrostu nastrojów antyunijnych w Polsce i na Węgrzech, na szczycie Rady Europejskiej na Malcie zasygnalizowała możliwość powstania wewnętrznych kręgów współpracy w UE. Na spotkaniu 6 marca 2016 r. z przywódcami Francji, Hiszpanii i Włoch w Wersalu, które miało przygotować obchody 60-lecia traktatów rzymskich już otwarcie mówiła o konieczności „odwagi" w dopuszczeniu do rozwoju Europy wielu prędkości[87].

Dodatkową okolicznością, która miała wpływ na postawę Niemiec było niechętne podejście prezydenta Donalda Trumpa do Unii Europejskiej i powstanie pod egidą Francji obozu państw południa Europy, otwarcie krytykującego niemieckie koncepcje rozwiązywania kryzysu strefy euro. Naczelnym hasłem tego nieformalnego ugrupowania EUMed (Mediterranean EU Countries) złożonego z Francji, Włoch, Portugalii, Grecji, Hiszpanii, Cypru i Malty była krytyka UGW ukształtowanej w sposób odpowiadający przede wszystkim Niemcom i interesom ich gospodarki. Tradycyjnie też posługiwano się znanym argumentem, że niemieckie recepty na kryzys dławią rozwój gospodarczy, utrudniają walkę z bezrobociem i deficytem budżetowym. W efekcie prowadzi to do wzrostu nastrojów eurosceptycznych na południu Europy.

Na spotkaniu w Atenach 9 września 2016 r., przed wrześniowym szczytem w Bratysławie, przywódcy EUMed domagali się wręcz podwojenia wydatków na inwestycje zakładane w planie J.-C. Junckera walkę z dumpingiem socjalnym oraz rozmieszczenie uchodźców z Grecji, Włoch i Malty w pozostałych państwach UE. Prezydent F. Hollande i premier A. Tsipras mówili o konieczności przygotowania nowego projektu UE i zwiększenia jedności UE. Z kolei po dwustronnych rozmowach z kanclerz A. Merkel (27.01.2017) i spotkaniu w formacie EUMed w Lizbonie (28.01.2017), przed szczytem na Malcie, F. Hollande oświadczył, że państwa Południa domagają się energicznych postępów w konwergencji polityk gospodarczych państw członkowskich i ich koordynacji wokół wzrostu i zatrudnienia[88].

---

[86] Charakterystyka kolejnych etapów od 2014 r.: https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/emu-report-2015/.

[87] *Eine EU der verschiedenen Geschwindigkeiten*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/angela-merkel/terminkalender/reiseberichte/eine-eu-der-verschiedenen-geschwindigkeiten-405116; *Berlin und Paris vollen Europa verschiedener Schwiergikeiten*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 6.03.2018.

[88] J. Kubera, *Przed szczytem UE w Rzymie. Czy Niemcy przekonały się do Europy wielu prędkości?*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2017, nr 296, www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,1821,56084a610fcacaf2781d8a9c7ad6ba15/296.pdf.

Oczekiwania, że spotkanie przywódców unijnych w Rzymie w marcu 2017 r. przyniesie konkretne określenie perspektyw dla reformy strefy euro nie spełniły się. W dwustronicowej deklaracji padło enigmatyczne sformułowanie, że „będziemy działać wspólnie – w zależności od potrzeb w różnym tempie i z różnym nasileniem – podążając jednocześnie w tym samym kierunku, tak jak czyniliśmy to w przeszłości, zgodnie z Traktatami, nie odmawiając tym, którzy zechcą przyłączyć się później. Nasza Unia jest niepodzielona i niepodzielna”[89].

Wybrany na kolejną kadencję przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk w podsumowaniu szczytu wypowiadał się również oszczędnie wskazując, że przede wszystkim należy dokończyć budowę unii bankowej „pod kątem ograniczania i podziału ryzyk w sektorze finansowym”. Kanclerz Merkel w swoim oświadczeniu dodała, że wszyscy podążają w tym samym kierunku choć możliwe, że ze „zróżnicowaną prędkością”. W mediach spekulowano, że takie rozwodnione wypowiedzi na ten temat stały się pod wpływem Polski, pozostałych członków Grupy Wyszehradzkiej i przewodniczącego Tuska[90].

Wiele nowych impulsów do dyskusji nad przyszłością strefy euro i ogólnie perspektywami rozwojowymi Unii Europejskiej przyniosły wybory prezydenckie i parlamentarne we Francji w 2017 r. Wygrał je Emmanuel Macron na czele ugrupowania La République En Marche! Młody i dynamiczny przywódca już w kampanii wyborczej nie krył, że opowiada się za zdecydowanymi reformami w strefie euro i pogłębieniem integracji europejskiej. Podjął próby uzdrowienia sytuacji gospodarczej we Francji poprzez rozpoczęcie reform mających na celu uelastycznienie rynku pracy. Był zachęcany przez kanclerz Merkel do takiego działania, gdyż wychodziła ona z założenia, że sukcesy gospodarcze Francji przyczynią się do dalszego uzdrawiania strefy euro, ułatwią niezbędne reformy i przyczynią się do nadania procesowi integracji europejskiej jakiegoś *nouvel élan*[91].

Nowy prezydent w serii wystąpień publicznych nie krył, że odpowiada mu Europa wielu prędkości i państwa, które chcą pozostać „na balkonie albo w przedpokoju” nie powinny hamować postępów integracji. Opowiadał się za odrębnym budżetem dla strefy euro, który miałby wspierać inwestycje w strefie (zwłaszcza w dziedzinie najnowszych technologii cyfrowych), udzielać wsparcia finansowego najsłabszym państwom eurostrefy w celu zniwelowania zróżnicowania poziomu rozwoju narodowych gospodarek oraz reagowania na kryzysy ekonomiczne. Za wspólny budżet byłby odpowiedzialny minister gospodarki i finansów strefy euro, współdziałający z parlamentem państw strefy euro, które miałby legitymację do jego demokratycznej kontroli. Ze względu na koszty reform postulował zwiększenie unijnego budżetu i przekształcenia

[89] *Deklaracja przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Deklaracja rzymska*, europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_pl.pdf.

[90] T. Bielecki, *Szczyt UE w Rzymie. Rozwodniono zapisy o „różnych prędkościach”. Ale przyszłość niesie ryzyko dla Polski*, „Gazeta Wyborcza”, 25.03.2017; *Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/10/conclusion-pec/; *Europa ist unsere gemeinsame Zukunft*, Die Bundeskanlzerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/angela-merkel/terminkalender/reiseberichte/europa-ist-unsere-gemeinsame-zukunft-439514.

[91] R. Brizzi, M. Lazar, *La France d‘Emmanuel Macron*, Rennes 2018, s. 78.

w Europejskim Mechanizmie Stabilności. Zaapelował o radykalną przebudowę eurolandu do 2024 r.[92]

W Berlinie odbierano to z mieszaniną podziwu, zazdrości i obawy, aby w swoich reformatorskich zapędach Macron nie posunął się zbyt daleko, gdyż koszty realizacji jego projektów w większości musieliby ponieść Niemcy[93].

Kalendarz wyborczy w Niemczech spowodował, że kanclerz Merkel nie komentowała na bieżąco wypowiedzi Macrona nie chcąc, aby wsparcie jego propozycji nie stało się paliwem wyborczym, zwłaszcza dla AfD. Ostrzeżeniem też była krytyka finansowej strony planów francuskiego prezydenta wyrażana przez szefa liberałów Christiana Lindera jak wówczas uważano potencjalnego koalicjanta chadeków po wyborach. Z rozczarowaniem przyjmowano to we Francji, a dziennik „Le Monde" pisał, że niemieckie wybory są „koszmarem" dla Macrona[94].

W 2017 r. przedmiotem unijnej dyskusji stała się inicjatywa powołania do życia Europejskiego Funduszu Walutowego (EFW). Był to pomysł ministra Schäuble, z którym wystąpił on już w 2010 r. Miałby on gwarantować wewnętrzną stabilność strefy euro i ratować kraje będące w tarapatach. Do jego koncepcji pozytywnie odniosły się partie Unii, wątpliwości mieli współrządzący liberałowie, którzy uważali, że będzie to oznaczać uwspólnotowienie długów niesolidnych krajów[95]. Prace poszły ostatecznie w kierunku utworzenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności, jakkolwiek temat ten w wypowiedziach polityków powracał w 2015 i 2016 r.

Na początku grudnia 2017 r. doszło do konkretyzacji tego pomysłu. 6 grudnia przewodniczący KE J.-C. Juncker zaproponował utworzenie w ciągu najbliższych 18 miesięcy EFW na wzór Międzynarodowego Funduszu Walutowego. EFW miałby sprawić, że gospodarki krajów z euro byłyby lepiej przygotowane na ewentualne kryzysy. I co było ważne, wówczas programy pomocy finansowej dla krajów strefy euro mogłyby odbywać się bez udziału pożyczkodawców międzynarodowych. Powołany miał zostać minister finansów UE, który byłby jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej i szefem Eurogrupy. Jego zadaniem byłby nadzór nad funkcjonowaniem EFW, a kontrolą jego działalności miał zająć się Parlament Europejski[96].

Odbywający się 15 grudnia 2017 r. szczyt państw Eurostrefy przy udziale pozostałych członków UE postanowił uruchomić wspólny mechanizm ochronny dla jednolitego funduszu restrukturyzacyjno-likwidacyjnego; mechanizm ten mógłby przyjąć

---

[92] J. Kubera, *Macron i Niemcy: perspektywy współpracy nad reformą strefy euro*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2017, nr 308, www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,1877,4fca3fcef1d438f0f4f77a39b3465ba7/308.pdf.

[93] M. Meister, *Frankreichs Aufbruch in Merkels Herbst*, „Die Welt", 2.12.2017.

[94] *Une coalition CDU – parti libéral: le cauchemar de Macron*, „Le Monde", 7.09.2017.

[95] *Merkel und Juncker treiben Idee voran*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 8.03.2010; *Europäischer Währungsfonds: EU-Kommission unterstützt Schäubles Vorstoß*, ibidem, 8.03.2010; M. Sievers, *Europäischer Währungsfonds*, „Frankfurter Rundschau", 9.03.2010; *UE stworzy Europejski Fundusz Walutowy?*, „Gazeta Wyborcza", 7.03.2010.

[96] *Dokończenie budowy Unii Gospodarczej i Walutowej. Wkład Komisji do Agendy przywódców*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/.../european-monetary-fund_pl.pdf; *Rozporządzenie Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego*, Bruksela, dnia 6.12.2017, COM (2017) 827 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:52017PC0827; *Juncker schlägt Europäischen Währungsfonds vor*, „Die Zeit", 6.12.2017; *EU-Kommission will bis Mitte 2019 Europäischen Währungsfonds schaffen*, „Stern", 6.12.2017.

formę linii kredytowej z Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Zalecono dalej rozwijać Europejski Mechanizm Stabilności, z „możliwością przekształcenia go w tzw. europejski fundusz walutowy”[97].

Dopiero, kiedy powołanie koalicji rządowej CDU/CSU-SPD zostało przesądzone i nowy rząd podjął prace, 3 czerwca 2018 r. kanclerz Merkel odniosła się do propozycji powołania Europejskiego Funduszu Walutowego. W wywiadzie dla „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung” poparła inicjatywę, aby Europejski Fundusz Walutowy wzorowany był na MFW i uniezależnił Europę od MFW, sterowanego przez USA, zwłaszcza w okresie rządów nieprzewidywalnego Trumpa. Strefa euro potrzebuje trwałej stabilizacji i dotychczasowe instrumenty do tego nie wystarczają. EFW miałby w opinii Merkel być tratwą ratunkową dla państw, które mogłyby zaciągać krótkoterminowe kredyty spłacane w ciągu pięciu lat. Warunkiem ich przyznawania miały być reformy, ale nie o tak rygorystycznych zasadach jak w przypadku ESM. Posiadać powinien pełną niezależność zarówno od Komisji Europejskiej, jak i Parlamentu Europejskiego. EFW miałby też samodzielnie oceniać wiarygodność kredytową danego kraju i dysponować właściwymi instrumentami, by w razie potrzeby ją przywracać. W celu niwelowania różnic gospodarczych w strefie euro Merkel zaproponowała też specjalny budżet, którego wartość początkowo zawierałaby się w „dolnym rejestrze kilkudziesięciu miliardów euro” i który byłby wprowadzany stopniowo. Nie sprecyzowała, czy budżet ten należałby do zwykłego budżetu całej UE czy też – jak proponował Macron – podlegał ministrom finansów krajów strefy euro. ESM dysponował obecnie budżetem w wysokości ok. 705 mld euro. Nie wykluczała natomiast możliwości powołania ogólnounijnego ministra finansów[98].

Szczyt strefy euro obradujący w poszerzonym składzie wszystkich państw UE 28 czerwca nie omawiał spraw zawiązanych z EFW. Zalecił podjęcie działań z myślą o rozpoczęciu negocjacji politycznych w sprawie europejskiego systemu gwarantowania depozytów. Europejski Mechanizm Stabilności zapewnić miał wspólny mechanizm ochronny dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i zostać wzmocniony. Do grudnia 2018 r. Eurogrupa miała przygotować warunki działania wspólnego mechanizmu ochronnego oraz wypracować podstawowe ustalenia dotyczące dalszego rozwoju ESM[99].

Koncepcja utworzenia odrębnego budżetu strefy euro była kluczowym punktem spotkania kanclerz z prezydentem Macronem na zamku Meseberg w Brandenburgii 19 czerwca 2018 r. We wspólnej deklaracji ustalono powstanie do 2021 r. odrębnego budżetu dla strefy euro, który chroniłby unię walutową przed kolejnymi kryzysami, a także wspierał inwestycje i wyrównywał różnice między państwami posługującymi się euro. Szczegóły dotyczące budżetu strefy euro, jak jego wysokość oraz to, czy bę-

[97] *Szczyt strefy euro (15 grudnia 2017)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/euro-summit/2017/12/15/.

[98] *Europa muß fähig sein nach außen und innen*, „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung”, 3.06.2018. Por. R. Pichler, *Euro-Währungsfonds soll Schocks abfedern*, „Stuttgarter Zeitung”, 5.06.2018; *Merkel will Euro-Länder mit Kurzzeit-Krediten unterstützen*, „Die Welt”, 3.06.2018; *Angela Merkel chce Europejskiego Funduszu Walutowego*, https://businessinsider.com.pl/finanse/europejski-fundusz-walutowy-opinia-angeli-merkel/tm4c8vd.

[99] *Oświadczenie ze szczytu strefy euro (29 czerwca 2018)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/06/29/20180629-euro-summit-statement/.

dzie finansowany z podatku czy ze środków państw, zostaną ustalone przez ministrów pod koniec 2018 r. Macron zastrzegł, że Francja i Niemcy nie chcą na razie podawać zbyt precyzyjnych informacji na temat tego budżetu, aby pozostawić miejsce na negocjacje z innymi krajami strefy euro. Prezydent zastrzegł, że warunkiem powstania budżetu jest zgoda pozostałych państw strefy euro. Merkel i Macron nie ujawnili też, w jakiej wysokości miałby być ten budżet. Kanclerz Niemiec, która jeszcze niedawno była dość sceptycznie nastawiona do pomysłu utworzenia odrębnego budżetu dla strefy euro, zastrzegała natomiast, że najpierw musi zostać ustabilizowany i wzmocniony unijny sektor bankowy. Docelowo ESM miałby być przekształcony w EFW[100].

Utworzenie odrębnego budżetu strefy euro byłoby *de facto* pogodzeniem się przez Niemcy z budową Unii „dwóch prędkości", przed czym kanclerz Merkel przez wiele lat się wzbraniała. Oznaczałoby pęknięcie unijnej solidarności i dryfowanie eurosceptycznych państw Grupy Wyszehradzkiej na peryferiach Europy. Osłabienie współpracy mogłoby przełożyć się na dobrze dotąd rozwijające się relacje V4 z Berlinem. Region ten stał się jednym z kluczowych partnerów gospodarczych Niemiec. W wymianie handlowej V4 zajmuje pierwsze miejsce, wyprzedzając USA, Francję, Chiny i Rosję. Jednocześnie państwa Grupy są drugim po USA odbiorcą bezpośrednich inwestycji niemieckich. Stworzony został łańcuch powiązań produkcyjno-handlowych, a unijne podziały nie sprzyjałyby ich utrwalaniu[101].

Wykorzystując osłabienie kanclerz Merkel wewnątrz kraju z powodu kryzysu uchodźczego i problemy na tym tle we współpracy z CSU, Macron kontynuował swoją ofensywę gruntownej przebudowy Unii Europejskiej. Starał się wykorzystać sytuację i zbadać jednocześnie gdzie znajdują się granice niemieckiej ustępliwości. 27 sierpnia 2018 r. w dorocznym przemówieniu do francuskich ambasadorów prezydent Francji po raz kolejny zapowiedział próbę reformy UE, podkreślając konieczność istnienia „Europy kilku kręgów" i „wzmocnioną współpracę" między niektórymi członkami UE. Wezwał też do odwagi, która po nadchodzących wyborach europejskich miałaby pozwolić na realizację tych reform, w tym rewizję traktatów unijnych i redukcję liczby komisarzy europejskich czy zorganizowania bezpieczeństwa europejskiego bez Stanów Zjednoczonych[102].

7 września doszło do spotkania prezydenta Macrona z kanclerz Merkel w Marsylii i prawie w całości poświęcone ono było zagadnieniom związanym z uchodźcami i zbliżającymi się wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. Komentator dziennika „Le Figaro" Arthur Bardah otwarcie napisał, że w Marsylii celem Macrona było „wy-

---

[100] *„Wir brauchen europäische Antworten" Deutsch-französisches Treffen*, Die Bundesregierung", https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/-wir-brauchen-europaeische-antworten--1138924; *Merkel i Macron chcą odrębnego budżetu dla strefy euro*, https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna/news/merkel-i-macron-chca-odrebnego-budzetu-dla-strefy-euro/.

[101] M. Wycisk, *Współpraca gospodarcza państw Grupy Wyszehradzkiej i Niemiec*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2018, nr 364, http://iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-364-wspolpraca-gospodarcza-panstw-grupy-wyszehradzkiej-i-niemiec.

[102] *Konferenz der Botschafter und Botschafterinnen in Paris: Staatspräsident Macron wirbt für mehr europäische Souveränität (27. August 2018)*, France Diplomatie, https://www.diplomatie.gouv.fr/de/vorstellung-des-ministeriums-fur-europa-und-auswartige-angelegenheiten/die-woche-der-botschafter/woche-der-botschafter-2018/article/botschafterkonferenz-in-paris-staatsprasident-macron-wirbt-fur-mehr-europaische; *Emmanuel Macron will Europa militärisch unabhängiger machen*, „Die Zeit", 27.08.2018.

korzystanie słabości kanclerz i zdobycie przywództwa obozu postępu, który pragnie zbudować"[103]. W sprawie reformy strefy euro wspomniano o budżecie inwestycyjnym dla strefy euro, budowie EFW i sprawiedliwym opodatkowaniu wielkich koncernów zwłaszcza z branży internetowej. Zapowiedziano determinację w działaniach, tak, aby wszystkie najważniejsze rozstrzygnięcia podjęte zostały do końca 2018 r.

Spotkanie Macrona i Merkel w Marsylii było przygotowaniem do nieformalnego szczytu Unii Europejskiej, który odbył się 20 września w Salzburgu w Austrii, sprawującej prezydencję w Radzie UE w drugiej połowie 2018 r. Tematami przewodnimi były jednak przede wszystkim bezpieczeństwo wewnętrzne, migracje i *brexit*, a nie reforma strefy euro[104].

Trudno powiedzieć, jakie decyzje dotyczące stabilizacji strefy euro zapadną jeszcze do końca 2018 r. Dość poważnie osłabła pozycja prezydenta Macrona w rankingach krajowej popularności, zwiększyły się kłopoty kanclerz Merkel. Najbliższy koalicjant, bawarska CSU, poniosła klęskę w wyborach krajowych w Bawarii 14 października 2018 r. Utraciła większość parlamentarną i będzie musiała powołać rząd koalicyjny. Słaby wynik socjaldemokratów w tych samych wyborach i utrata przez nich połowy elektoratu po raz kolejny stawiają pod znakiem zapytania sens kontynuowania wielkiej koalicji w Berlinie, skoro za każdym razem pociąga to dla tej partii za sobą dotkliwe klęski wyborcze[105].

Niezbędne reformy zahamować może sytuacja rozwijająca się we Włoszech. Rządząca we Włoszech koalicja prawicowej Ligi Północnej i antysystemowego Ruchu Pięciu Gwiazd porozumiała się w październiku 2018 r. w sprawie założeń budżetu na przyszły rok. Poprzedni gabinet wyznaczył deficyt budżetowy na poziomie 0,8% PKB, ale zakładane spowolnienie gospodarcze i wzrost tylko na poziomie 1,2% PKB (zakładany 1,5% PKB) spowodowało jego korektę do poziomu 2,4% PKB w ciągu najbliższych trzech lat. Zaproponowane przez populistyczny rząd nowe wydatki socjalne, w tym efektywna obniżka wieku emerytalnego i wprowadzenie tzw. dochodu podstawowego dla najuboższych, już w 2019 r. zwiększą zakładany deficyt budżetowy do 2,4% PKB. Wprawdzie jest to mniej od dopuszczalnych 3%, ale od Rzymu oczekiwano raczej oszczędności w wydatkach, a nie rozrzutności. Nowe rozwiązania zostały skrytykowane przez unijnych komisarzy ds. budżetu G. Oettingera i komisarza ds. gospodarczych i finansowych P. Moscovici. Natomiast Merkel silnie zaakcentowała w Bundestagu, że polityka narodowa każdego państwa unijnego jest ściśle związana z polityką innych członków strefy euro z powodu utrzymujących się między nimi licznych powiązań i ma na nią duży wpływ. Jeżeli w strefie euro wprowadzane są jakiekolwiek reformy, to muszą mieć one charakter całościowy i możliwy do zaakceptowania przez wszystkie państwa tej strefy i takie jest też stanowisko rządu w Berlinie[106].

---

[103] A. Berdah, *Macron cajole Merkel à Marseille*, „Le Figaro", 7.09.2018.

[104] *Nieformalne spotkanie szefów państw i rządów (19–20 września 2018)*, https://www.consilium.europa.eu/ pl/meetings/european-council/2018/09/19-20/.

[105] P. Kubiak, *Przełomowe wybory w Bawarii – komentarz*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2018, nr 363, http://www.iz.poznan.pl/aktualnosci.

[106] *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 17./18. Oktober 2018 in Brüssel und zum ASEM-Gipfel am 18./19. Oktober 2018 in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2018 in Berlin*, https://www.bundesregierung.de/breg-de/

Można przyjąć, że od początków 2009 r. po zakończeniu prezydencji francuskiej w Radzie UE, to Niemcy narzuciły kierunek dyskusji na temat wyjścia z narastającego kryzysu. Korzystając z siły swojej gospodarki potrafiły przeforsować metodę *austerity* jako najlepszą receptę na wyjście z kryzysu i doprowadziły do zawarcia w 2012 r. kluczowego paktu fiskalnego. Nie pozwalały jednak na emisje euroobligacji, obawiając się poniesienia kosztów „uwspólnotowienia długów" i dalszych obciążeń dla niemieckich podatników.

Koszty społeczne tego zwycięstwa były jednak wysokie i zapłaciły je społeczeństwa państw południa Europy rozdarciem całej tkanki społecznej. Kanclerz Merkel i minister Schäuble przodowali w rankingach niepopularności i coraz częściej w Grecji, czy Hiszpanii i we Włoszech mówiło się o narodzinach teutońskiej IV Rzeszy, dbającej tylko o własne interesy. Można przyznać rację biografowi Merkel, dziennikarzowi Stefanowi Korneliusowi, który pisał, że czas kryzysu finansowego strefy euro to najlepsze lata niemieckiej kanclerz. „Gdyby nie wszechogarniająca recesja, która trzymała w silnym uścisku Niemcy i Europę, pani kanclerz nie zapewniłaby sobie oraz swojemu krajowi tak wielkiej władzy i nie stałaby się jednym z niewątpliwych przywódców Europy […] Angelę Merkel kryzys wzmocnił"[107]. Wielu niemieckich analityków pisze w podobnym duchu, że sposób rozwiązywania kryzysu strefy euro przez kanclerz Merkel, polegający na bezwzględnej akceptacji dla niemieckich działań ze strony unijnych partnerów spowodował, że Niemcy wyrosły już nie na lidera, ale hegemona Europy. Co więcej, w Berlinie uważano takie określenie za uprawnione, biorąc pod uwagę wkład, który włożyły w dzieło ratowania eurostrefy[108].

Orientując się w skali wzrastającej niechęci do RFN, wskutek perswazji Hollande'a Niemcy zgodziły się na pakt zatrudnienia i wzrostu, inwestycyjny plan Junckera i skup przez EBC obligacji zadłużonych krajów strefy euro. Z dystansem nadal podchodziły do francuskich propozycji reform w strefie euro, zwłaszcza wprowadzenia osobnego budżetu, ponieważ oznaczałoby to finansowanie przez Niemcy słabszych gospodarczo państw południa Europy.

Olbrzymie perturbacje związane z trudną sytuacją wewnętrzną w Niemczech po wyborach w 2017 r. spowodowały osłabienie pozycji kanclerz Merkel w Unii Europejskiej i zmniejszyły jej możliwości oddziaływania na rzecz rozwiązywania problemów strefy euro. Inicjatywę przejął popularny w Europie proreformatorski prezydent Macron i to on przewodził działaniom stabilizującym strefę euro.

Niemcy wyrażają ostrożny optymizm, jeżeli chodzi o przyszłość strefy euro. Podejmowane są kroki, które mają ją ustrzec przed powtórzeniem się sytuacji z 2009 r. i kanclerz Merkel wielokrotnie podkreślała, że taka sytuacja nie może się więcej powtórzyć. Unia Bankowa ma zapobiec podejmowaniu przez banki ryzykownych operacji i strzec ich kondycji finansowej. Bezwzględnie należy przestrze-

---

service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-1539930; *EU-Kommission mit Italiens Haushalt unzufrieden*, „Die Zeit", 17.10.2018; *Wybuchowy budżet*, „Polityka", 9.10.2018.

[107] S. Kornelius, *Pani kanclerz Angela Merkel*, Poznań 2013, s. 111.

[108] E. Crome, *Deutschland in Europa. Eine neue Rolle nach der Finanzkrise?*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2012, nr 6, s. 10–11; J. Franzke, *Die Eurokrise und ihre strategischen Folgen für Europa*, ibidem, s. 20–21.

gać reguł paktu fiskalnego. Za pomocą planu Junckera i skupu obligacji przez EBC oraz przez powołanie EFW pobudzać wzrost gospodarczy w państwach strefy euro i walczyć z deficytem budżetowym i długiem publicznym. Za pomocą odrębnego budżetu dla strefy euro i nowych instytucji należy prowadzić dalszą stabilizację eurolandu[109].

2. Problem uchodźców

Po II wojnie światowej Republika Federalna Niemiec przekształciła się z kraju emigracyjnego, jakim były Niemcy w XIX i w początkach XX wieku, w kraj imigracyjny. Poczucie winy za zbrodnie wojenne odcisnęło trwałe piętno na nowo odradzające się w duchu demokratycznym państwo zachodnioniemieckie. W pierwszych powojennych latach na terenie Niemiec przebywały setki tysięcy osób, które w związku z nową sytuacją geopolityczną w Europie nie decydowały się na powrót do krajów pochodzenia. Repatriacja ze strefy wpływów radzieckich do krajów satelickich Moskwy miała najszybciej miejsce, ponieważ nastąpiła często pod przymusem. Przyszłość przesiedleńców, którzy znaleźli się na terenach RFN była pewna, ponieważ rząd zobowiązał się do nieudzielenia ekstradycji do krajów, gdzie z powodu przekonań politycznych bezpieczeństwo obywateli byłoby zagrożone. W konstytucji Niemiec Zachodnich z 1949 roku znalazł się zapis o prawie do azylu dla osób prześladowanych. Ponadto, gdyby właśnie nie pomoc uchodźców i tzw. bezpaństwowców (*displaced persons*) to odbudowa powojennych Niemiec znacznie by się przeciągnęła w czasie[110].

W latach „cudu gospodarczego" już w końcu lat pięćdziesiątych ubiegłego stulecia przy niskim przyroście naturalnym w RFN, niemiecki przemysł wchłaniał każdą liczbę cudzoziemskich pracowników (*gastarbeiterów*) i w pierwszej kolejności dotyczyło to Włochów i Turków. Pierwsze tego rodzaju porozumienie zostało podpisane w 1955 r. z Włochami oraz z innymi państwami południowej Europy. W 1953 r., pomiędzy Bonn i Ankarą zawarto umowę o wzajemnym zniesieniu wiz. 31 października 1961 r. w Bad Godesberg podpisany został zachodnioniemiecko-turecki układ o czasowym zatrudnianiu pracowników z Turcji na terytorium Republiki Federalnej (wszedł w życie 30 września 1964 r.). Choć w porozumieniu uwzględniani mieli być tylko wolni, młodzi mężczyźni z klauzulą dwuletniej rotacji, to z powodu olbrzymiego zasysania przez niemiecki przemysł siły roboczej, ustalenia te nie były przestrzegane. Lawinowo rosnąca liczba Turków w Niemczech Zachodnich, którzy w zdecydowanej większości zachowywali swoją kulturową i religijną odrębność, z czasem stała się uciążliwym balastem, tym bardziej, że koniunktura gospodarcza

[109] P. Tokarski, *Reforming the Eurozone without a „Grand Bargain" New Instruments and Power-Sharing in Incomplete Monetary Union*, „SWP Comments", Dezember 2017, https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/55507. Por. P. Kauffmann, H. Uterwedde, *Welcher Policy-Mix für die Eurozone? Neue deutsch-französische Konvergenzen*, „DGAPanalyse" 2015, nr 3, https://dgap.org/de/article/getFullPDF/26392; J. Pietrucha, *Druga faza kryzysu w strefie euro i jej determinanty*, w: T. Kubin, M. Stolarczyk (red.), *Kryzysy w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Uwarunkowania – przebieg – implikacje*, Katowice 2018, s. 138.

[110] M. Skóra, *Republika Federalna Niemiec a kwestia imigrancka*, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej 2015, s. 3.

uległa wyhamowaniu. Już w 1973 r. oficjalnie rząd federalny zamknął werbunek cudzoziemskich robotników nie tylko z Turcji, ale również z Jugosławii, Grecji, Portugalii, Maroka i Tunezji[111].

Pomimo presji i zachęt finansowych, większość Turków zdecydowała się pozostać w RFN, ściągając rodziny i kładąc podwaliny pod potężną społeczność „niemieckich Turków". Jeżeli w 1961 r. na terytorium RFN przebywało tylko 6800 Turków, to w 2006 r. było już ich 1738 tys., a w 2013 r. 2793 tys.[112] Doświadczenia z ich integracją napawały jednak niepokojem. Badania przeprowadzone przez berliński Institut für Bevölkerung und Entwicklung w 2008 r. wykazały porażkę rządowych programów integracyjnych i uznawały społeczność turecką za najbardziej zamkniętą i niechętną dla procesów asymilacyjnych[113].

Pozostali *gastarbeiterzy* przyjeżdżali z krajów pozaeuropejskich jak np. z Maroka, Korei czy Tunezji. Liczba obcokrajowców w Republice Federalnej Niemiec wzrosła z 506 tys. w 1950 r. do ponad 4,5 mln w 1980 r. Całkowita liczba pracowników zatrudnionych na zasadzie umowy bilateralnej w 1973 r. była oszacowana na powyżej 2,6 mln osób, z czego legalnie pracowało tylko 1,5 mln. Przypływ ludności postrzegano jednak jako przejściową i rotacyjną wędrówkę siły roboczej. Brakowało również jakiejkolwiek koncepcji politycznej skupiającej się na integracji coraz większej liczby imigrantów w społeczeństwie zachodnioniemieckim. Pozwolenie na pracę *gastarbeiterzy* otrzymywali wyłącznie na okres dwóch lat, a przedłużenie zależne było od surowych warunków, zdefiniowanych w ustawie o cudzoziemcach z 1956 r. Ustawa ta obowiązywała aż do 1990 r., dając nieograniczone prawa urzędnikom, którzy byli odpowiedzialni za weryfikację wniosków złożonych przez imigrantów[114].

W okresie rządów H. Kohla i koalicji CDU/CSU-FDP w latach 1982–1998 uchwalono dyrektywę powrotową (*Rückkehrförderungsgesetz*), która miała zredukować liczbę *gastarbeiterów* w Niemczech. Dobrowolne opuszczenie granic państwa gratyfikowano sumą 10 tys. marek niemieckich za osobę[115].

Po 1990 r. i po upadku Związku Radzieckiego, Niemcy przeżyły kolejną falę migracji Rosjan z niemieckimi korzeniami tzw. Russlanddeutsche. W ostatniej dekadzie XX wieku osiedlało się rocznie 100 tys. osób, a w latach 1993–1995 ta liczba dochodziła nawet do 200 tys. osób z krajów byłego Związku Radzieckiego. Były to jednak wyjątki. Generalnie rząd Kohla w zjednoczonych już Niemczech starał się ograniczać prawo do azylu, utrudniał gastarbeiterom dostęp do świadczeń socjalnych i nie angażował się w zakresie polityki integracyjnej, która umożliwiłaby im zaklimatyzowanie się w nowej ojczyźnie.

---

[111] K. Hunn, *„Nächstes Jahr kehren wir zurück..." Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter" in der Bundesrepublik*, Göttingen 2005.

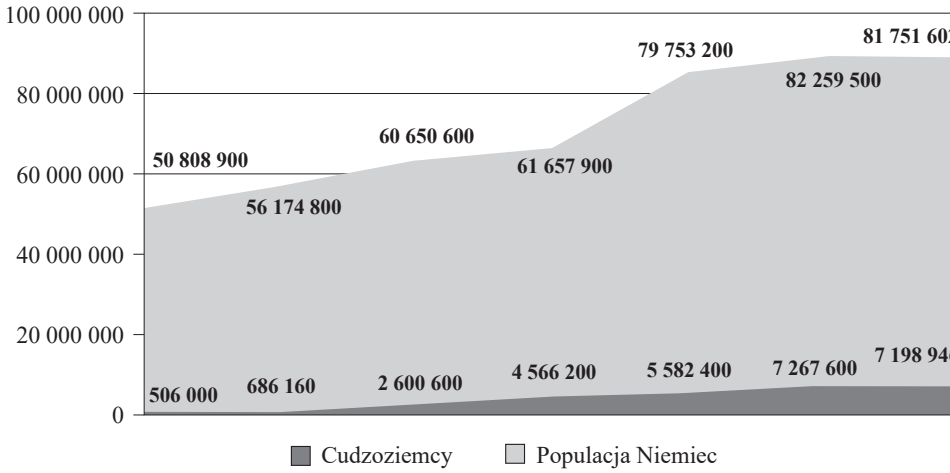
[112] *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht*, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.html?nn=1663558.

[113] *Migranten-Studie: Türken sind mit Abstand am schlechtesten integriert*, „Der Spiegel", 24.01.2009.

[114] M. Szaniewska-Schwabe, *Polityka imigracyjna Niemiec*, „Przegląd Zachodni" 2009, nr 4, s. 5.

[115] A. Stempin, *Niemiecki model polityki integracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie" 2013, nr 13, s. 56–70.

Wykres 1. Liczba cudzoziemców w Niemczech w latach 1951–2010



Źródło: *Bundesministerium des Innern, Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland*, Berlin 2011, s. 30.

Rozpad Jugosławii i wojna w Bośni-Hercegowinie wywołały nową falę emigracji, gdyż to Niemcy stały się głównym państwem docelowym. Już w 1992 r. podanie o azyl w tym kraju złożyło 438 tys. osób z terenów objętych walkami. Pomimo zawarcia pokoju w 1995 r. i powolnej stabilizacji sytuacji w tym regionie, według informacji Urzędu Spraw Zagranicznych jeszcze na początku 1997 r. w RFN przebywało 340 tys. osób, głównie Bośniaków, którzy nie palili się do powrotu do ojczyzny. Większości z nich udało się uniknąć deportacji, gdyż kraje związkowe otrzymały wolną rękę co do sposobu i terminu pozbycia się przybyszów z Bałkanów[116].

W wyniku kolejnej wojny w Kosowie (1998–1999) na terenie Niemiec znalazło schronienie 55 tys. osób, z czego większość stanowiła ludność romska. Do 2004 r. tylko 5 tys. Kosowian powróciło do kraju. Olbrzymie bezrobocie i brak poczucia stabilności powodowały, że w następnych latach emigracja do Niemiec wzmogła się i do 2014 r. objęła kolejne 9 tys. W styczniu 2015 r. podanie o azyl złożyło 3630 osób pochodzących z tego państwa[117].

Od 2000 roku tendencja emigracji do Niemiec zmalała, by znowu wzrosnąć w 2008 r. Od tego czasu zanotowano po raz pierwszy w historii powojennej większą liczbę emigrantów z Niemiec niż migrantów do Niemiec. Przypisywano to bardziej restrykcyjnej ustawie *Zuwanderungsgesetz*, która miała za zadanie ściągnąć do Niemiec przede wszystkim wykwalifikowanych pracowników. Łączenie rodzin stało się praktycznie niemożliwe, ponieważ w 1997 r. wprowadzono kryterium znajomości języka niemieckiego, jako podstawę do pozytywnego rozpatrzenia wniosku. Dopiero w końcowej fazie rządów Schrödera/Fischera (1.01.2005) uregulowano w zmo-

[116] B. Koszel, *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999, s. 308–309.

[117] C. Grimmer, *Da war doch was?*, BR 24, http://www.br.de/nachrichten/fluechtlinge-rueckblick-kosovo-balkan-100.html.

dernizowanym *Zuwanderungsgesetz*, kwestie formalnoprawne. Prawo pobytu zostało podzielone na cztery kategorie: praca zarobkowa, kształcenie, łączenie rodzin oraz cele humanitarne. Ograniczono tytuły pobytowe do dwóch kategorii – przyznawania nieograniczonego oraz ograniczonego prawa do pracy. Ustawa wpłynęła na powstanie kompleksowego systemu programów integracyjnych, nad którymi pieczę sprawuje Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF). Eksperci z Rady Migracyjnej w Raporcie Migracyjnym w 2004 r. przyznali, że Ustawa imigracyjna przypieczętowała transormację Niemiec z nieformalnego w formalny kraj imigracyjny[118].

Zgodnie z danymi Federalnego Urzędu Statystycznego z 3 sierpnia 2015 r. liczba osób o migracyjnym pochodzeniu w ścisłym znaczeniu tego słowa wyniosła w RFN w 2014 r. łącznie 16,4 mln, o 473 tys. więcej niż w 2013 r. Tymczasem ogólna liczba ludności wzrosła o 286 tys., co podniosło ogólną liczbę mieszkańców tego państwa do poziomu 80,897 mln. Udział osób o migracyjnym pochodzeniu zwiększył się z 19,7% do 20,3%. Już rok 2014 był dla imigracji do Niemiec w pewnym sensie przełomowy, ponieważ odnotowano największą liczbę emigrantów od 1992 r. i wyniosła ona 550 tys. Stanowiło to 55% wszystkich emigrantów w ramach całej Unii Europejskiej[119].

Największym wyzywaniem dla Niemiec i instytucji Unii Europejskiej był kryzys imigracyjny, który miał miejsce na przełomie roku 2015 i 2016. Zapoczątkowały go rewolucje arabskie w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie w 2011 r., które doprowadziły do obalenia lokalnych dyktatur w Afryce Północnej, zapoczątkowując tym samym proces przemian politycznych i ustrojowych. W Syrii rozpętała się wojna domowa, w której opozycja walczyła z reżimem Baszara al-Asada. Sytuacja w Syrii zaostrzała się, a tzw. Państwo Islamskie rosło w siłę, co oznaczało dla miejscowej ludności konieczność przymusowego poboru do wojska i brak widoków na stabilizację sytuacji politycznej[120]. W efekcie doszło do pogorszenia się sytuacji w obozach dla uchodźców w Libanie i Turcji. Bardzo szybko też nastąpiła profesjonalizacja grup przestępczych specjalizujących się w przemycie ludzi tzw. szlakiem bałkańsko-śródziemnomorskim. Od rozpoczęcia wojny domowej w 2011 r. w Syrii państwo to opuściło ponad cztery miliony ludzi. Wraz z eskalacją konfliktu w Syrii i rozprzestrzenianiem się go na główne miasta takie jak Hims i Damaszek, kontrowersyjną polityką prowadzoną przez Liban, która była niekorzystna dla milionowej diaspory syryjskiej, jak i również zaangażowaniem się Rosji po stronie prezydenta Asada, przebywający w obozach stracili nadzieję na obalenie syryjskiego dyktatora i zdecydowali się na emigracyjną tułaczkę. Tysiące uchodźców z Syrii wspierane falą emigracyjną z Afganistanu, Iraku, Erytrei i Somalii, ale także z Bałkanów (Kosowo, Albania, Serbia, Macedonia) próbowały przedostać się do zamożnych krajów UE w poszukiwaniu schronienia i azylu[121].

---

[118] M. Szaniewska-Schwabe, *Polityka imigracyjna Niemiec*…, s. 8.

[119] I. Wróbel, *W kierunku kultury powitania. Reforma polityki prawa Republiki Federalnej Niemiec w dziedzinie imigracji*, „Przegląd Zachodni" 2016, nr 1, s. 47.

[120] Szerzej zob. B. Przybylska-Maszner (red.), *The Arab Spring*, Poznań 2011.

[121] M. Gebauer, R. Salloum, *Flüchtlinge: Warum jetzt so viele Menschen kommen*, „Der Spiegel", 9.09.2015; M. Rewizorski, *Przypływ który nie unosi żadnej łodzi. Unia Europejska wobec rozwoju transnarodowej ekonomii krymigracyjnej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2016, nr 10, s. 207.

Od początku istnienia Wspólnot Europejskich kwestia pomocy ludziom dotkniętym kataklizmem wojennym, prześladowaniami na tle politycznym, religijnym i etnicznym należała do podstawowego kanonu wartości, którymi kierowały się one w polityce wewnętrznej. Po powstaniu Unii Europejskiej w traktacie z Amsterdamu z 1997 r. rzucone zostało hasło budowy „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości", gdzie sprawy azylu i uchodźstwa zostały szczególnie wyeksponowane. Na posiedzeniu Rady Europejskiej 15–16 października 1999 r. w Tampere w ramach polityki azylowej i migracyjnej postanowiono utworzyć Wspólny Europejski System Azylowy i kontrolować masowe ruchy migracyjne[122].

W kolejnych latach aktywność Komisji Europejskiej skoncentrowana została na wzmocnieniu współpracy państw unijnych w polityce azylowej i imigracyjnej UE oraz zwiększeniu ochrony granic zewnętrznych Wspólnoty. Zwracano uwagę na integrację imigrantów ze społeczeństwami państw przyjmujących oraz współpracę z krajami ich pochodzenia. Prace nabrały większej dynamiki po zamachach terrorystycznych na USA w 2001 r. Przyspieszono wdrażanie Systemu Informacyjnego Schengen II i uruchomiono system kontroli wydawania wiz o nazwie VIS. Już w grudniu 2000 r. weszło w życie rozporządzenie umożliwiające rozpoczęcie prac w ramach Eurodac, którego zadaniem było wskazanie państwa właściwego do badania wniosków o azyl wniesionych w państwie członkowskim UE, zgodnie z przepisami konwencji dublińskiej oraz w celu ułatwienia stosowania tej konwencji. W 2003 r. została ona zastąpiona przez rozporządzenie Dublin II, które z kolei w zmodyfikowanej formie jako rozporządzenie Dublin III weszło w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. Na jego podstawie m.in. cudzoziemcy mieli być zawracani do krajów odpowiedzialnych za rozpatrzenie ich wniosków uchodźczych. Regulacje te dotyczyły wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Norwegii, Szwajcarii, Islandii i Lichtensteinu[123].

Na szczycie Rady Europejskiej 4–5 listopada 2004 r. w Brukseli zatwierdzono wieloletni Program haski, który był kontynuacją programu z Tampere. W celu jego realizacji Rada Europejska wezwała Komisję do przedstawienia Radzie planu działań, w którym cele i priorytety programu będą przełożone na konkretne działania. Zakładano przejście do drugiej fazy tworzenia systemu, mającego doprowadzić do ustanowienia wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu osób, którym nadano status uchodźcy lub udzielono ochrony uzupełniającej[124].

---

[122] *Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere 15–16 października 1999 r. Wnioski prezydencji*, http://www.cie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/4B14EBAFF4B0DC80C1256E75005617A8/$file/ME5326A.pdf; B. Koszel, *Die Europäische Union angesichts der Migrations- und Einwanderungsprobleme*, w: J. Franzke, B. Koszel, A. Sakson (red.), *Migrationspolitik in der europäischen Flüchtlingskrise. Herausforderungen und Lösungsansätze in Deutschland und Polen*, Potsdam 2017, s. 43–65.

[123] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca*, http://eur.lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=URISERV:2.

[124] *Program haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Dz. U. UE 2005, Nr C 53/13, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PL:PDF.

Choć nie wszystkie założenia zostały zrealizowane, to jednak udało się powołać do życia w 2005 r. wspólną agencję do zarządzania współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych UE (Frontex). Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 maja 2007 r. ustanowiono Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi. W Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu, zatwierdzonym przez Radę w dniu 25 września 2008 r. i przyjętym przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 15 i 16 października 2008 r., sformułowano pięć podstawowych zobowiązań dla Unii Europejskiej, wśród których znalazło się budowanie Europy będącej miejscem azylu („Europy azylu"). Na liście tej znalazło się: organizowanie legalnej imigracji, biorąc pod uwagę priorytety, potrzeby i zdolności przyjmowania określone przez każde państwo członkowskie, i sprzyjanie integracji; zwalczanie nielegalnej imigracji, zwłaszcza poprzez zapewnienie powrotów cudzoziemców przebywających nielegalnie do państw pochodzenia lub tranzytu; zwiększenie skuteczności kontroli granicznych; budowa Europy, która będzie miejscem azylu; stworzenie globalnego partnerstwa z państwami pochodzenia i tranzytu przez sprzyjanie synergiom między migracją a rozwojem[125].

Zgodnie z przyjętym harmonogramem agendy z Tampere i Programu haskiego, kolejnego bilansu dokonano w 2009 r. i on ujrzał światło dzienne w postaci Programu sztokholmskiego. Wiązało się to z prezydencją Szwecji w Radzie UE, która przypadła na drugą połowę 2009 r. W wyniku nieformalnych spotkań ministrów spraw wewnętrznych i ministrów sprawiedliwości państw unijnych w tym samym roku 15–17 lipca w Sztokholmie i 1 października w Hadze powstał 82-stronicowy dokument. Po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, który w rezolucji z 25 listopada wyraził aprobatę dla głównych założeń Programu sztokholmskiego i przyjęciu ostatecznej wersji przygotowanej przez prezydencję, tekst trafił już bezpośrednio na szczebel negocjacji ministerialnych. Ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, na posiedzeniu Rady UE w dniach 30 listopada i 1 grudnia 2009 r., po dyskusji nad projektem i wprowadzeniu zmian skierowali go na posiedzenie Rady Europejskiej[126].

Program sztokholmski „Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli" określał priorytety Unii Europejskiej na lata 2010–2014. Aby zapewnić bezpieczną Europę opartą na poszanowaniu podstawowych praw i wolności obywateli, Program sztokholmski skoncentrował się na kilku priorytetach. Dwa z nich związane były z problematyką imigracyjną i azylem. „Dostęp do Europy" zapowiadał dalsze rozwijanie polityki dotyczącej zintegrowanego zarządzania granicami i politykę wizową, aby skutecznie zapewniać obywatelom państw trzecich legalny dostęp do Europy, gwarantując jednocześnie bezpieczeństwo swoim własnym obywatelom. „Europa solidarności" wskazywała na konieczność opracowania kompleksowej i elastycznej polityki migracyjnej w oparciu o europejski pakt o imigracji i azylu, gdzie pierwszoplanową rolę odgrywałoby stworzenie do 2012 r. wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS)[127].

---

[125] *Europejski Pakt o Imigracji i Azylu. Rada Europejska*, 24 września 2008, http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2013440%202008%20INIT.

[126] A. Gruszczak (red.), *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, Centrum Europejskie Natolin, http://www.natolin.edu.pl/pdf/mat-rob/CEN_MatRob_16.pdf.

[127] *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dz. U. UE 2010, Nr C 115/1 z 4.05.2010, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:pl:PDF.

Celem pierwszego etapu budowy CEAS w latach 1999–2004 była harmonizacja ram prawnych obowiązujących w państwach członkowskich w dziedzinie azylu na podstawie wspólnych norm minimalnych. Celem drugiego etapu (2009–2013) było utworzenie wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu ochrony. Propozycje nowych aktów zostały uzupełnione inicjatywami dotyczącymi praktycznej współpracy, solidarności oraz zewnętrznego wymiaru azylu i migracji. Na CEAS złożyło się pięć aktów prawnych: dyrektywa recepcyjna, dyrektywa proceduralna, dyrektywa kwalifikacyjna oraz rozporządzenia Dublin III i Eurodac[128].

Wprawdzie wspólny system europejskiego azylu został opracowany, ale podstawową słabością unijnej współpracy stała się współpraca odpowiednich służb w celu likwidacji zagrożeń terrorystycznych w obliczu zmasowanego napływu emigrantów. 24 marca 2016 r. na spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych w Brukseli przewodniczący Komisji Europejskiej J. C. Juncker zaapelował o utworzenie „unii bezpieczeństwa", ale państwa członkowskie nadal niechętnie godzą się na udostępnianie posiadanych przez siebie informacji. Zwolennicy federalizacji przekonywali do utworzenia unijnej agencji ds. bezpieczeństwa, ale jej przeciwnicy argumentowali, że łatwo może dojść do wycieku wspólnych danych. W efekcie np. włoskie służby bliżej współpracują z USA, Izraelem czy Egiptem niż z wieloma innymi państwami UE. Oceniane najlepiej pod kątem inwigilacji elektronicznej służby Wielkiej Brytanii i Francji rzadko współpracują ze swoimi odpowiednikami z Niemiec, gdzie rygorystycznie przestrzegane są reguły ochrony prywatności i danych osobowych. Inna część państw unijnych z kolei narzeka na niedoinwestowanie i brak możliwości do szerszego operacyjnego działania[129].

W obliczu nasilającego się napływu cudzoziemców na obszar Unii Europejskiej, Komisja Europejska już w maju 2015 r. wysunęła propozycję relokacji, która polegała na przekazaniu osób potrzebujących ochrony międzynarodowej z jednego państwa członkowskiego UE do innego państwa członkowskiego UE. Plan przesiedleń obejmował transfer osób z państw trzecich przy pomocy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców[130]. System relokacji miał zostać oparty na obiektywnych, mierzalnych i możliwych do zweryfikowania kryteriach, takich jak liczba ludności zamieszkującej w państwie członkowskim; PKB, który w pewien sposób określa poziom zamożności państwa członkowskiego; liczbę osób wnioskujących o ochronę w państwie członkowskim w latach 2010–2014; poziom bezrobocia. Pomysł KE zakładał wyliczenie na podstawie tychże kryteriów współczynnika relokacji i przesiedleń, który miał określić procentowo liczbę kierowanych imigrantów do danego państwa.

---

[128] *Wspólny Europejski System Azylowy* (2014), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pl.pdf.

[129] B. Koszel, *Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014–2016)*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2016, nr 10, s. 145.

[130] *European Commisson, Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee of the regions. A European agenda on migration*, https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

Tabela 2

Europejski program przesiedleń

Państwa członkowskie	Wskaźnik procentowy relokacji (w %)	Współczynnik procentowy przesiedleń (w %)	Całkowita liczba miejsc
Austria	2,62	2,22	444
Belgia	2,91	2,45	490
Bułgaria	1,25	1,08	216
Chorwacja	1,73	1,58	315
Cypr	0,39	0,34	69
Czechy	2,98	2,63	525
Estonia	1,76	1,63	326
Finlandia	1,72	1,46	293
Francja	14,7	11,8	2375
Niemcy	18,42	15,43	3086
Grecja	1,90	1,61	323
Węgry	1,79	1,53	307
Włochy	11,84	9,94	1989
Litwa	1,16	1,03	207
Łotwa	1,21	1,1	220
Malta	0,69	0,6	121
Holandia	4,35	3,66	732
Polska	5,64	4,81	962
Portugalia	3,89	3,52	704
Rumunia	3,75	3,29	657
Słowacja	1,78	1,6	319
Słowienia	1,15	1,03	207
Hiszpania	9,10	7,75	1549
Szwecja	2,92	2,29	491

Źródło: *Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. Europejski program w zakresie migracji*, COM (2015) 240 final, Bruksela 8.04.2015, s. 25, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=HU.

Propozycja KE została ogłoszona w maju 2015 r. i stała się przedmiotem żywiołowej dyskusji. Ostatecznie odrzucono ją 20 lipca 2015 r., m.in. głosami Francji i Polski. Udzielono jednak wstępnej zgody na relokację 32 tys. osób, które już znajdowały się we Włoszech i Grecji i wymagały międzynarodowej ochrony, jak i również na przesiedlenie do Unii Europejskiej 22,5 tys. osób z państw trzecich. Jednak stale wzrastający napływ uchodźców spowodował, że 31 sierpnia 2015 r. prezydencja luksemburska wezwała państwa członkowskie do zaplanowanego na wrzesień 2015 r. nadzwyczajnego spotkania poświęconego sytuacji migracyjnej. Aż do spotkania ministrów spraw wewnętrznych tworzyły się koalicje, które miały prezentować wspólne stanowiska wobec relokacji według pomysłów Komisji Europejskiej[131].

Już 7 maja 2015 r. niemiecki minister spraw wewnętrznych Thomas de Maizière oświadczył, że Republika Federalna jeszcze w tym roku może spodziewać się 450 tys. uchodźców z terenów ogarniętych konfliktami i wojną domową. 19 sierpnia sko-

[131] A. Potyrała, *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015 r.*, https://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/article/view/5535.

rygowano tę liczbę i podniesiono ją do 800 tys., gdyż dramatycznie zaostrzyła się sytuacja w Syrii, Północnym Iraku i Afganistanie. 25 sierpnia Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (BAMF) zadeklarował, że wobec obywateli syryjskich nie będą stosowane unijne regulacje w zakresie azylu i imigracji. Było to następstwem uzgodnień podjętych pomiędzy A. Merkel i kanclerzem Austrii Wernerem Faymannem o czasowym zawieszeniu konwencji dublińskiej i przyjęciu azylantów syryjskich bez rutynowych procedur biurokratycznych. Według opinii dobrze wprowadzonego w temat dziennikarza „Die Welt" Robina Alexandra dużą część odpowiedzialności ponosił premier V. Orban. Tysiącom uchodźców koczującym na dworcu Keleti w Budapeszcie odmawiano żywności, środków higienicznych i lekarstw. Nakłaniano ich do opuszczenia Węgier i marszu w kierunku granicy z Austrią. Pozostający w napiętych stosunkach z kanclerz Merkel premier Orban zdecydował się wywrzeć presję na kanclerza Austrii[132]. Faymann uzgodnił telefonicznie z Berlinem przyjęcie uchodźców, traktując to jako jednorazową akcję spowodowaną nadzwyczajną sytuacją i podyktowaną względami humanitarnymi. Została jednak odczytana za granicą jako zachęta do masowych przyjazdów przede wszystkim do Niemiec[133]. Ustalenia austriacko-niemieckie spowodowały, że w ciągu dnia (4 na 5.09.) niemiecką granicę przekroczyło aż 12 tys. migrantów. Jednakże zaledwie kilka godzin po podjęciu decyzji Faymann telefonicznie ostrzegał kanclerz Niemiec, że uchodźców jest znacznie więcej niż się tego spodziewano[134].

Decyzja o otwarciu niemieckiej granicy i zawieszeniu procedury Dublin III wynikła z przesłanki, że zamknięcie granicy niemieckiej stanowiłoby wstęp do rozpadu strefy Schengen i to na RFN jako „mocarstwo środka Europy" spadłaby największa odpowiedzialność. Oznaczałoby to także kapitulację wobec antyeuropejskich populistów i demagogów oraz ich dążeń do rozbicia Unii Europejskiej. Poza tym cofnięcie uchodźczej fali z Austrii i Węgier z powrotem na Bałkany wywołać mogło w słabszych państwach tego regionu – Serbii, Macedonii czy Czarnogórze – konflikty i zaburzenia na niespotykaną skalę[135].

Jeszcze podczas letniej konferencji prasowej w Berlinie 31 sierpnia kanclerz A. Merkel była pełna optymizmu i przekonywała dziennikarzy, że Niemcy sobie poradzą z problemem uchodźców (*Wir schaffen das!*), gdyż są „silnym państwem" i „stojące przed nimi problemy zostaną przezwyciężone"[136]. Po dodatkowych konsultacjach z premierem V. Orbanem 4 września kanclerz Niemiec złożyła oświadczenie, że uchodźcy nie będą odsyłani i w tej kwestii panuje jedność z partnerem koalicyjnym – SPD.

Spontaniczna decyzja A. Merkel, została podjęta bez uprzedniej formalnej zgody gabinetu, bez wcześniejszej debaty parlamentarnej w Bundestagu, jak i również uchwały frakcji parlamentarnych CDU/CSU i SPD, a także bez zgody władz partyj-

[132] *Mieliśmy fałszywy obraz Polski*, „Gazeta Wyborcza", 3–4.11.2018.

[133] T. Hildebrandt, B. Ulrich, *Im Auge des Orkans*, „Die Zeit", 20.09.2015.

[134] J. J. Węc, *Niemcy wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2011–2016*, „Politeja" 2017, nr 49, s. 273–311.

[135] H. Münckler, *Die Mitte und die Flüchtlingskrise: Über Humanität, Geopolitik und innenpolitische Folgen der Aufnahmeentscheidung*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2016, nr 14–15, s. 5.

[136] G. Bannas, *Merkel: „Wir schaffen das"*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 31.08.2015; J. von Altenbockum, *Wir schaffen das*, ibidem, 1.09.2015.

nych koalicji rządowej. Premier Bawarii Horst Seehofer przestrzegał przed skutkami niekontrolowanego napływu imigrantów, do których zaliczał również rosnące poparcie dla skrajnie prawicowych ugrupowań w Niemczech. Sekretarz generalny partii Andreas Scheuer informował, że Zarząd CSU jednomyślnie uznał decyzję Merkel za błąd, gdyż stanowiła zachęcający sygnał dla uchodźców, by przyjeżdżali[137].

W lecie 2015 r. nietrudno było zauważyć, że optymistyczne prognozy rządu na temat możliwości absorbcyjnych państwa niemieckiego podzieliły niemieckie społeczeństwo. Kanclerz A. Merkel miała silne poparcie w parlamencie, gdyż walka z ksenofobią i otwartość na cudzoziemców zapisana była na sztandarach zarówno Partii Lewicy, jak Zielonych i SPD. Niechętne były pozaparlamentarne ugrupowania: partia Alternatywa dla Niemiec i antyislamska PEGIDA (Patriotyczni Europejczycy przeciw Islamizacji Zachodu). Większe problemy były we własnym obozie politycznym. Nieradząca sobie z koncentracją uchodźców na własnym terenie Bawaria, ustami premiera i szefa CSU H. Seehofera atakowała liberalną politykę władz i domagała się drastycznych pociągnięć mających ukrócić niekontrolowany napływ osób. Wskazywano, że tylko w ciągu sześciu pierwszych miesięcy 2015 r. ok. 44 tys. Syryjczyków złożyło podanie o azyl w Niemczech, gdyż szybko zorientowali się, że niemieckie urzędy nie respektują rozporządzenia Dublin III. W tym samym okresie deportowano do kraju unijnego, który przez potencjalnego azylanta przekroczony został jako pierwszy zaledwie 131 osób[138].

Z pewnością pochylając się w spektakularny sposób nad uchodźcami, Republika Federalna zyskiwała wizerunkowo w świecie jako kraj wolny od nienawiści rasowej i etnicznych uprzedzeń. Jak pisał tygodnik „Die Zeit", kanclerz Merkel zachowując się egoistycznie mogła przecież z problemem uchodźców pozostawić samego Orbana, czy Faymanna, ale tego nie uczyniła[139]. Większa część obywateli opowiadała się za nową „kulturą gościnności" (*Wilkommenskultur*), choć wiele opiniotwórczych mediów i ekspertów była zadania, że nadmierny napływ uchodźców przerasta zdolności wchłaniania i „zagospodarowania" uchodźców przez państwo niemieckie[140]. Oponentom wskazywano, że Republika Federalna Niemiec w coraz większym stopniu jest konfrontowana z problemami demograficznymi i już obecnie brakuje około jednego miliona rąk do pracy. W XXI w. szczególnie odczuwała skutki szybkiego starzenia się społeczeństwa, stanęła przed koniecznością rozbudowy opieki zdrowotnej i społecznej oraz przygotowania systemu emerytalnego do niezbędnych, dokuczliwych dla przeciętnego obywatela reform, głównie przez podniesienie w 2006 r. granicy przejścia na emeryturę z 65 na 67 lat[141].

W 1991 r. na terytorium RFN mieszkało 80,274 mln obywateli, z czego 12,032 mln stanowiły osoby powyżej 65. roku życia. W 2005 r. przy niewielkim przyroście ogól-

---

[137] J. J. Węc, *Niemcy wobec kryzysu migracyjnego*…, op. cit., s. 282.

[138] *Dublin-Verfahren ausgesetzt: Syrien-Flüchtlinge dürfen in Deutschland bleiben*, „Der Spiegel", 25.08.2015.

[139] T. Asshauer, *Unsere Willkommenskultur*, „Die Zeit", 29.10.2015.

[140] H. Winkler, *Deutschlands moralische Selbstüberschätzung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 30.09.2015.

[141] S. Kröhnert, N. van Olst, R. Klingholz, *Deutschland 2010. Die demographische Zukunft der Nation*, http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Studien/D_2020_Webversion.pdf; S. Rückert, *Freunde gesucht*, „Die Zeit", 6.08.2015.

nej liczby mieszkańców (82,437 mln) liczba seniorów powyżej 65 lat znacznie się podniosła i wynosiła już 15 870 074[142]. W 2010 r. obliczenia pokazywały, że liczba Niemców zmniejszyła się do 81,752 mln, a wzrost liczby osób po 65. roku życia nabrał gwałtownego przyspieszenia (16 901 742, a w 2014 r. było to już 20,6% populacji, czyli 17 345 234)[143].

Stale wzrastający napływ uchodźców spowodował, że 31 sierpnia 2015 r. prezydencja luksemburska wezwała państwa członkowskie do zaplanowanego na wrzesień 2015 r. nadzwyczajnego spotkania poświęconego sytuacji migracyjnej. Aż do spotkania ministrów spraw wewnętrznych państw UE tworzyły się koalicje, które miały prezentować wspólne stanowiska wobec pomysłu relokacji Komisji Europejskiej[144].

Zwolennicy przyjmowania imigrantów – Austria, Niemcy i Francja rozpoczęły działania dyplomatyczne, by zebrać odpowiednią ilość głosów, która była potrzebna do przegłosowania propozycji Komisji Europejskiej o systemie kwotowym. Kanclerz A. Merkel nawoływała do ponoszenia kolektywnej odpowiedzialności w obliczu kryzysu migracyjnego, który jest wyzwaniem, z którym powinna się zmierzyć cała Europa. Przedstawiciele rządów Austrii i Francji wypowiedzieli się w podobnym tonie. Minister spraw wewnętrznych Austrii, Johanna Mikl-Leitner uważała, że należy odpowiednimi formami nacisku na kraje, które były przeciwne systemowi kwotowemu zmusić je do zmiany stanowiska, włączając w to „zawieszenie, a nawet cofnięcie subsydiów w ramach funduszy europejskich". Prezydent F. Hollande wskazał, że „Unia Europejska to wspólnota wartości. Ci, którzy tych wartości nie podzielają, kwestionują swoją obecność w Unii Europejskiej". Z kolei francuski minister spraw zagranicznych Laurent Fabius określił brak solidarnej postawy w obliczu kryzysu uchodźczego państw członkowskich z Europy Środkowej mianem „skandalicznego", co zwiększyło napięcie dyplomatyczne na linii Budapeszt–Paryż[145].

Szybko utworzyła się tzw. koalicja niechętnych, w której skład wchodziły Czechy, Słowacja, Węgry i Polska i to ona wykazała największą mobilizację. Imigranci mieli podczas swojej wędrówki w pierwszej kolejności styczność z Węgrami, które były traktowane, jako państwo tranzytowe leżące na zachodnim szlaku bałkańskim w drodze do Niemiec. Tendencja ta stała się w szczególności widoczna, gdy kanclerz A. Merkel zapowiedziała, iż niemieckie władze będą automatycznie przyznawać ochronę wszystkim Syryjczykom, którzy przekroczą granicę RFN.

Działając pod wewnętrzną presją, rząd niemiecki 13 września przywrócił kontrole na granicach, co jednakże zgodne było z regulacjami przewidzianymi w umowie o ruchu granicznym w ramach Układu z Schengen. Przeprowadzane doraźnie kontrole (wybiórczo wobec samochodów w pasie 20 km od granicy) tego typu były stosowane również przez Polskę w czasie turnieju Euro 2012 czy przez Niemcy przed szczy-

---

[142] *Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland*, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Jahrbuch2007.pdf?__blob=publicationFle.

[143] *Statistisches Jahrbuch 2011. Für die Bundesrepublik Deutschland mit internationalen Übersichten*, http://www.bv-agrar.de/bvagrar/agrarwelt/daten/destatis/StatistischesJahrbuch2011.pdf.

[144] A. Potyrała, *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015 r.* https://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/article/view/5535.

[145] *Flüchtlinge-Mikl-Leitner: Mehr Solidarität in EU*, https://www.tt.com/ticker/10434539/fluechtlinge-mikl-leitner-mehr-solidaritaet-in-eu; *Frankreichs Außenminister verurteilt Ungarns Grenzzaun*, „Der Spiegel", 30.08.2015.

tem państw grupy G-7 w Monachium w 2015 r. Zaostrzone zostało prawo azylowe. Konieczność wprowadzenia kontroli na granicach była uzasadniana tym, że należy uniemożliwić grupom przestępczym przemyt osób na tereny Europy oraz ograniczyć napływ obywateli państw trzecich, którym nie przysługuje międzynarodowa ochrona. Komisja Europejska na ten cel przeznaczyła 240 mln euro, co w przeliczeniu dawało 6 tys. euro na uchodźcę. We wrześniu 2015 r., KE zaproponowała następujące rozwiązania kryzysu uchodźczego:

1. Nadzwyczajna relokacja 120 tys. uchodźców z obszaru Grecji, Węgier i Włoch do innych państw członkowskich UE. Państwa, które przyjmą uchodźców miały otrzymać wsparcie finansowe z UE. Tymczasowa klauzula solidarności zakładała, że państwo, które nie będzie uczestniczyło w relokacji, będzie zobowiązane wpłacić na rzecz budżetu UE sumę w wysokości 0,002% PKB. Brak możliwości uczestniczenia w relokacji miała być sprawdzana przez Komisję Europejską.

2. Stworzenie stałego mechanizmu relokacji obowiązujące wszystkie państwa członkowskie przy zachowaniu zasady solidarności. Głównym celem była pomoc państwu członkowskiemu, w którym nieproporcjonalnie duży napływ uchodźców destabilizował prawidłowe rozpatrywanie wniosków o przyznanie azylu w danym kraju.

3. Utworzenie wspólnego europejskiego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia, który miał na celu prawidłowy podział migrantów na imigrantów ekonomicznych, którzy przybyli do UE poszukując lepszych warunków ekonomicznych, oraz na uchodźców, którzy uciekają przed prześladowaniami lub wojną.

4. Skuteczniejsza polityka powrotów, która miała wspierać osoby, które postanowiły, lub zostały zmuszone powrócić do kraju swojego pochodzenia, w związku z ustaniem czynnika powodującego konieczność zapewnienia im ochrony międzynarodowej.

5. Komunikat w sprawie zasad zamówień publicznych na środki wspierające uchodźców. Państwa członkowskie mają obowiązek zaspokoić podstawowe potrzeby wszystkich osób wnioskujących o azyl – mieszkanie, zaopatrzenie oraz dostęp do opieki medycznej. Komunikat zawiera wskazówki dla organów zarządzających na szczeblu krajowym odnośnie do zapewnienia przy zamawianiu usług spójności z porządkiem unijnym, tak by odbyło się to w szybki i prosty sposób, bez niepotrzebnej biurokracji wydłużającej działania.

6. Uwzględnienie zewnętrznego wymiaru kryzysu związanego z uchodźcami. Głównym filarem zażegnania kryzysu jest jego wymiar zewnętrzny i aby go zażegnać, należało podjąć starania dyplomatyczne, które pomogłyby zakończyć konflikty w Syrii, Iraku i Libii. Unia Europejska zobowiązała się udzielić pomocy finansowej ludności w Syrii, ze szczególnym uwzględnieniem uchodźców wewnętrznych oraz wesprzeć kraje sąsiadujące takie jak Jordania, Liban i Turcja, które przyjmują największą ilość uchodźców.

7. Utworzenie w ramach współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM) oraz Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców i władzami Nigru wielofunkcyjnego centrum pilotażowego w Nigrze. Centrum miało zagwarantować potrzebującym informacje, ochronę, możliwość przesiedlenia oraz możliwość dobrowolnego powrotu[146].

---

[146] *Komisja Europejska, Komunikat prasowy Kryzys związany z uchodźcami: zdecydowane działania Komisji Europejskiej*, Komisja Europejska, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-

Im więcej osób przedzierało się do Niemiec i Austrii, tym bardziej zwiększały się niemieckie naciski na sprawiedliwe obciążenie państw unijnych w kwestii relokacji osób szukających schronienia na terenie UE. Po spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw unijnych na podstawie dwóch decyzji Rady z 14 i 22 września ustalono podział 40 tys. i 120 tys. emigrantów przebywających dotąd w Grecji, we Włoszech, bądź w innych państwach dotkniętych kryzysem emigracyjnym. Uwzględniając wyliczone przez Komisję Europejską specjalne współczynniki relokacji uzgodniono, że do Niemiec relokowanych zostanie ponad 40 tys. osób, do Francji – ponad 30 tys., do Hiszpanii – 26 tys., do Polski – około 10–11 tys. Dalsze miejsca w systemie relokacji zajęły Holandia, Rumunia, Belgia, Szwecja, Portugalia, Czechy, Austria, Finlandia, Bułgaria, Słowacja i Chorwacja. Uzgodniono, że najmniej osób przyjmą Litwa, Słowenia, Łotwa, Luksemburg, Estonia, Cypr i Malta. Nie były zainteresowane tym podziałem Dania i Wielka Brytania, Finlandia wstrzymała się od głosu, ale Irlandia wyraziła gotowość przyjęcia 2,9 tys. osób[147].

15 października 2015 r. Bundestag przytłaczającą większością (475 głosów za, 68 przeciw i 56 wstrzymujących się) przyjął nowy pakiet ustaw (*Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*) znacznie ograniczający prawa azylantów do świadczeń społecznych i przyspieszający procedury deportacyjne. Tzw. Pakiet azylowy I, który wszedł w życie 24 października 2015 r. przewidywał większy udział niemieckiego rządu w zapewnieniu środków na pomoc dla uchodźców oraz przyspieszanie procedur azylowych. Z nadwyżki budżetowej przeznaczono na ten cel 5 mld euro. Uchodźcy, którzy pochodzili z terenów objętych wojną domową (Syria, Irak, Erytrea, Iran) mieli duże szanse, by otrzymać azyl w Niemczech. Zakładano, że należy ich integrować od momentu przyjazdu, dlatego w trakcie postępowania azylowego mają szansę uczęszczania na kurs integracyjno-językowy. Ponadto w ośrodkach recepcyjnych, które przyjmowały uchodźców, świadczenia pieniężne miały zostać zastąpione pomocą materialną. Również zmodyfikowano prawo budowlane obowiązujące w Niemczech, by zmniejszyć biurokratyczne zawiłości i tym samym szybciej stworzyć nowe miejsca zakwaterowania dla uchodźców. Władze planowały na ten cel przeznaczyć 500 mln. Ważnym posunięciem było również uznanie trzech krajów bałkańskich za kraje bezpieczne, mianowicie – Albanię, Kosowo i Czarnogórę, co znacznie skróciło procedury rozpatrywania wniosków o azyl składanych przez obywateli tych krajów oraz ułatwiało deportację po odrzuceniu wniosku[148].

Jednakże Pakiet Azylowy I okazał się niewystarczający z punktu widzenia niemieckiego rządu. Pod koniec stycznia 2016 r. uchwalono Pakiet Azylowy II, który

5596_pl.htm; H. Tandera-Właszczuk, *Kryzys Migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2016, nr 3, s. 21.

[147] A. Potyrała, S. Wojciechowski, *„Za" i „przeciw". Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2015, nr 192, http://www.rgib.org.pl/images/stories/dokumenty/2015/pazdziernik/Unijny_dwuglos.pdf.

[148] *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015*, Bundesgesetzblatt 2015, Teil 40, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*%5B@attr_id=%27bgbl115s1722.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl115s1722.pdf%27%5D__1540740671860. T. Morozowski" *Zmiany legislacyjne w Niemczech w obliczu kryzysu uchodźczego*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2015, nr 192, http://www.iz.poznan.pl/uploads/pracownicy/morozowski/1244_niemieckie_prawo_uchodzcy.pdf.

przede wszystkim regulował spór o łączenie rodzin migrantów oraz ułatwienie deportacji. Przewodniczący SPD i wicekanclerz S. Gabriel zapowiedział, że dla wszystkich uchodźców, którzy nie są bezpośrednio prześladowani, łączenie rodzin będzie możliwe dopiero po dwóch latach. Zaostrzenie prawa azylowego dotknęło w głównej mierze 20% syryjskich uchodźców, którzy przybyli do Niemiec we wrześniu 2015 r. z obozów dla uchodźców w Jordanii, Libanie czy Turcji, a nie bezpośrednio z obszarów objętych wojną domową. Otrzymali oni tzw. ochronę uzupełniającą, ponieważ nie byli uchodźcami zgodnie z konwencją genewską. Ponadto II pakiet azylowy przewidywał otwarcie specjalnych ośrodków recepcyjnych, które miały być zaadaptowane do szybkiego rozpatrywania wniosków migrantów mających znikome szanse na otrzymanie azylu w Niemczech. Przeciwwskazanie do deportacji stanowiła jedynie ciężka choroba, która musiała być poświadczona badaniem lekarskim. Wprowadzono również jednolity dowód tożsamości dla wszystkich uchodźców. Postanowienia weszły w życie w połowie marca 2016 r.[149]

Zgodnie z pesymistycznymi ocenami napływ uchodźców do Niemiec na koniec 2015 r. przerósł najśmielsze oczekiwania i wyniósł 890 tys. osób. Spośród tej grupy 441 899 migrantów złożyło pierwszy wniosek o udzielenie azylu, zaś 34 750 ponowny wniosek azylowy w BAMF. Natomiast aż ok. 413 350 migrantów przedostało się w tymże roku do RFN z innych państw członkowskich UE, co doprowadziło w Niemczech do kumulacji dwóch grup migrantów (z państw trzecich i krajów członkowskich UE). Spośród wspomnianych wyżej 476 649 wnioskodawców w 2015 r. jedynie 140 915 osób uzyskało w Niemczech zgodę na azyl, ale i tak była to najwyższa kwota pozytywnych decyzji w całej Unii Europejskiej[150]. Taki niekontyrolowany napływ cudzoziemców przerastał możliwości ich zakwaterowania i zaopiekowania się nimi ze strony władz samorządowych i urzędów odpowiedzialnych za opiekę nad przybyszami. Dziennik „Die Welt" pisał, że słowa Merkel z końca sierpnia 2015 r. za pośrednictwem internetu, telewizji i telefonów komórkowych dotarły do stref objętych kryzysem, gdzie traktowane były jako zaproszenie do Niemiec, w których jest wszystko, czego uchodźcy nie zaznają w swojej ojczyźnie: dobrobyt, praworządność oraz przede wszystkim pokój. „Kto nie skorzysta z tego zaproszenia jest głupcem, ponieważ kiedyś ta furtka może się zamknąć"[151].

Przybywający tłumnie do Niemiec uchodźcy po wstępnych przesłuchaniach byli rozdzielani w ramach specjalnego sytemu elektronicznego „Easy" do poszczególnych krajów związkowych, według z góry ustalonych kwot uchodźczych. Od marca 2015 r. jeżeli przeciągała się procedura azylowa otrzymywali oni zasiłek w wysokości 287–359 euro na osobę. Koszty mieszkania, energii i pomocy medycznej również były pokrywane z budżetów lokalnych i dotacji federalnych. Już po 3 miesiącach mogli oni podjąć pracę, jeżeli na konkretne stanowisko brakowało Niemca lub oby-

---

[149] B. Gräßler, B. Cöllen, *Spór o politykę wobec uchodźców zażegnany. Nowy pakiet azylowy dla Niemiec*, http://www.dw.com/pl/sp%C3%B3r-o-polityk%C4%99-wobec-uchod%C5%BAc%C3%B3w-za%C5%BCegnany-nowy-pakiet-azy-lowy-dla-niemiec/a-19012150.

[150] J. J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015–2016)*, „Przegląd Zachodni" 2017, nr 2, s. 12.

[151] S. Aust, M. Bewarder, W. Büscher, M. Lutz, C. Malzahn, *Herbst der Kanzlerin. Geschichte eines Staatsversagens*, „Die Welt", 9.11.2015.

watela Unii Europejskiej. Po 15 miesiącach pobytu te wstępne ograniczenia były likwidowane[152].

Szacowano, że 69% wszystkich wniosków o azyl w 2015 r. złożyli mężczyźni, a 31% kobiety. Większość z nich nie ukończyła 30 lat (78% wszystkich wniosków) Największą grupą wśród uchodźców stanowiły dzieci, które nie ukończyły 15 roku życia (26%), następnie młodzież w przedziale wiekowym 18–24 lat (25%) oraz dorośli w wieku od 25 do 29 lat (15%)[153].

Obradująca 23 września 2015 r. Rada Europejska na nadzwyczajnym posiedzeniu podjęła pierwsze działania mające ograniczyć skalę zjawiska. Co najmniej dodatkowy jeden miliard euro miał zostać przekazany na pomoc dla uchodźców syryjskich w rejonie Bliskiego Wschodu za pośrednictwem biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. uchodźców (UNHCR) i Światowego Programu Żywnościowego, postanowiono zwiększyć pomoc dla Jordanii, Turcji i Libanu. Zapowiadano wzmocnienie kontroli, w tym przez przeznaczenie dodatkowych środków dla agencji Frontex, odpowiedzialnej za ochronę zewnętrznych granic UE, wsparcie finansowe dla Europolu i Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO). Podjęte miały zostać prace nad powstaniem tzw. hot spotów w krajach granicznych UE, czyli punktów weryfikacji uchodźców. Miały one pomóc w odróżnieniu uchodźców od imigrantów ekonomicznych[154].

Po następnych spotkaniach szefów rządów i państw unijnych, 17–18 grudnia, Rada Europejska uznała, że realizacja dotychczasowej strategii „jest niewystarczająca i musi zostać przyspieszona". Aby chronić integralność Schengen, konieczne miało być odzyskanie kontroli nad granicami zewnętrznymi. W konkluzji z posiedzenia postulowano zajęcie się słabymi punktami, w szczególności jeśli chodzi o hot spoty, identyfikację osób, relokację i powroty uchodźców do ojczyzny[155].

Od lata 2015 r. w miarę narastania kryzysu związanego z uchodźcami. Niemcy na bieżąco prowadzili konsultacje z najbliższym sojusznikiem i partnerem w UE – Francją. Państwo to posiadało długie doświadczenia imigracyjne, w latach 2004–2011 stanowiło główny cel dla azylantów i uchodźców z Europy i Afryki Północnej. Pomimo, że liczba wniosków o azyl w 2016 r. osiągnęła historyczną liczbę 76 tys. to Francja pozostawała w tyle za Niemcami, Włochami, Węgrami i Szwecją. Wielki problem dla Francji stwarzała tzw. dżungla pod Calais, gdzie w prowizorycznych namiotach i barakach w oczekiwaniu na możliwość przedostania się do Wielkiej Brytanii koczowało ok. 6 tys., osób. Prezydent F. Hollande na podstawie doświadczeń francuskich dobrze orientował się jaką niebezpieczną mieszanką wybuchową może być niekontrolowana fala emigrantów i związane z tym problemy. Zamachy terrorystyczne we Francji 13 listopada 2015 r. wskazywały jak trudno sprawować kontrolę nad podejrzanymi

---

[152] A. Reimann, *Endlich verständlich: Fakten zur Flüchtlingskrise*, „Der Spiegel", 10.05.2016.

[153] *Bundeszentrale für politische Bildung, Zahlen zu Asyl in Deutschland*, https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/218788/zahlen-zu-asyl-in-deutschland#Antraege; szerzej: K. Farin, R. Schami, *Flucht aus Syrien – neue Heimat Deutschland?*, Berlin 2018.

[154] *Nieformalne posiedzenie szefów państw i rządów*, 23.9.2015, Rada Europejska, http://consilium.eu.int/pl/meetings/european-council/2015/09/23/.

[155] *Posiedzenie Rady Europejskiej (17 i 18 grudnia 2015 r.) – Konkluzje*, www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2015/12/17/18.

osobami[156]. Nie dawał jednak poznać po sobie, że „nadgorliwość" niemiecka wróży nadejście ciężkich czasów dla UE. Opowiedział się za szybkimi działaniami unijnych instytucji dopóki istniała możliwość uporządkowania zjawiska. Mając w perspektywie wybory prezydenckie w 2017 r. nie chciał, by ta kwestia napędzała wiatru w żagle Marine Le Pen i Frontowi Narodowemu[157]. Na otwartą krytykę polityki niemieckiej pozwalał sobie natomiast premier Manuel Valls, który w listopadzie 2015 r. i następnie w lutym 2016 r. w wielu publicznych wystąpieniach dawał do zrozumienia, że polityka „gościnności" RFN podkopuje fundamenty UE i Francja z niechęcią odnosi się do proponowanych przez Berlin kwot podziału emigrantów[158].

Po intensywnych rozmowach francusko-niemieckich, prezydent Hollande wspólnie z kanclerz Merkel 3 września wystosowali list do przywódców europejskich, szefa Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady Europejskiej. Powołując się na „odpowiedzialność każdego państwa członkowskiego i solidarność wszystkich", zaapelowali o jak najszybsze wdrożenie programów zatwierdzonych przez Unię Europejską, bronili układu z Schengen z 1985 r., ale największy nacisk położyli na dystrybucję uchodźców „w duchu solidarności między państwami członkowskimi" poprzez utworzenie „stałego mechanizmu i przymusowego przesiedlenia"[159].

7 października obaj politycy w emocjonalnych przemówieniach do europosłów w Strasburgu przestrzegli, że pogłębienie kryzysu i brak skutecznego przeciwdziałania doprowadzi do zawieszenia strefy Schengen, demontażu polityk wspólnotowych i odejście od euro. Merkel zapowiedziała odejście od starej procedury przyznawania azylu przez państwo unijne, którego terytorium przekroczone zostało jako pierwsze, gdyż to nie zdało egzaminu[160].

Wobec tak liberalnego podejścia do problemu uchodźców nie dziwiło, że Niemcy zostały skonfrontowane z masową krytyką płynącą ze stolic europejskich od Aten po Warszawę i Londyn, zwłaszcza, gdy zaczęły twardo się domagać respektowania ustaleń z 14 i 22 września 2015 r. w kwestii rozdziału uchodźców na poszczególne państwa UE. Z tego powodu doszło do wymiany zdań między A. Merkel i przewodniczącym Rady Europejskiej Donaldem Tuskiem, który uznał jej politykę migracyjną za niebezpieczną i wymagającą niezwłocznej korekty. Szef czeskiego rządu Bohuslav Sobotka zarzucił kanclerz Niemiec „stymulowanie nielegalnej imigracji". W podobnym tonie wypowiedział się premier Włoch Matteo Renzi, stwierdzając, że Merkel pragnie, aby Unia Europejska służyła niemieckim interesom[161]. Wysoko dotąd ceniona w rankingach niemiec-

---

[156] B. Koszel, *Deutschland, Frankreich und das Problem der Flüchtlinge in der Europäischen Union (2015–2016)*, https://repozytorium.amu.edu.pl/handle/10593/23693, s. 11–12.

[157] C. Demesmay, *Une difficile convergence: la coopération franco-allemande durant la crise des réfugiés*, „Annuaire français de relations internationales" 2018, nr 19, s. 455–467.

[158] *Frankreich fordert Aufnahmestopp für Flüchtlinge*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 25.11.2015; *Frankreich lehnt EU-Flüchtlingskontingente ab*, „Die Zeit", 13.02.2016.

[159] D. Revault d'Allonnes, J.-P. Stroobants, *La lettre commune de François Hollande et d'Angela Merkel pour accueillir les réfugiés en Europe*, „Le Monde", 4.09.2015.

[160] *Réfugiés: pour Hollande et Merkel «sans unité, c'est la fin de l'Europe*, „Le Parisien", 7.10.2015.

[161] *EU-Ratspräsident fordert Kehrtwende von Merkel*, „Die Zeit", 3.12.2015; M. Pilath, *Merkel muss nach Freital*, ibidem, 26.06.2015; A. Tauber, *Die verzweifelten Merkel-Attacken des Matteo Renzi*, „Die Welt", 19.09.2015.

kich za proeuropejską postawę Polska pod rządami Prawa i Sprawiedliwości wystąpiła z szeregów sojuszników Berlina i przyłączyła się do grona ich przeciwników. Liczba zwolenników Niemiec ograniczyła się do Szwecji, Francji, Austrii i Komisji Europejskiej. Na początku 2016 roku, po zmianie polityki Szwecji wobec uchodźców, grupa wsparcia skurczyła się zaledwie do instytucji unijnych i paraliżowanej przez wzrost notowań Frontu Narodowego Francji[162]. Moralnym wsparciem dla osamotnionej niemieckiej przywódczyni był fakt, że renomowana francuska agencja prasowa *Agence France Presse* uznała ją za najbardziej wpływową osobę w świecie 2015 r., podobnie zresztą jak amerykański tygodnik „Time", uznając ją za *kanclerza wolnego świata*[163].

11–12 listopada 2015 r. w stolicy Malty w La Valletta odbył się unijny szczyt z udziałem przywódców państw afrykańskich poświęcony problemom migracyjnym. Przyjęta została na nim deklaracja polityczna i plan działania, których celem było eliminacja pierwotnych przyczyn nieuregulowanej migracji i czynników zmuszających ludzi do opuszczania miejsc zamieszkania; zacieśnienie współpracy w zakresie legalnej migracji i mobilności; zwiększenie ochrony migrantów i osób ubiegających się o azyl; zapobieganie nieuregulowanej migracji, przemytowi migrantów i handlowi ludźmi oraz walka z tymi zjawiskami oraz zacieśnienie współpracy w zakresie powrotów, readmisji i reintegracji[164].

Na tym spotkaniu zapowiedziano uruchomienie specjalnego funduszu powierniczego na rzecz stabilności i zwalczania przyczyn nielegalnej migracji i wysiedleń w Afryce. Komisja Europejska uruchomiła w tym celu środki finansowe w wysokości 1,8 mld euro z budżetu UE i z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). Miał on być uzupełniony o wkłady państw członkowskich UE i innych darczyńców, które już wówczas wyniosły około 81,3 mln euro. Środki w pierwszej kolejności miały być kierowane do regionu Sahelu oraz regionu Jeziora Czad (Burkina Faso, Kamerun, Czad, Gambia, Mali, Mauretania, Niger, Nigeria i Senegal), rogu Afryki (Dżibuti, Erytrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sudan Południowy, Sudan, Tanzania i Uganda) oraz Afryki Północnej (Maroko, Algieria, Tunezja, Libia i Egipt)[165].

Na przełomie 2015/2016 r. pole manewru kanclerz Merkel w Unii Europejskiej za sprawą uchodźców zostało znacznie ograniczone. 7 lutego 2016 r. już w zupełnie zmienionych okolicznościach doszło do kolejnych francusko-niemieckich bilateralnych konsultacji w Strasburgu z kurtuazyjnym raczej udziałem przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza. Poprzedzić one miały wyjazd kanclerz Merkel do Turcji na rozmowy z tamtejszymi politykami. Ze względu na nieradzenie sobie z napływem cudzoziemców do RFN, pozycja kanclerz Merkel zaczęła się chwiać, szczególnie po ekscesach sylwestrowych w Kolonii z udziałem cudzoziemców, co w atakach na rząd wykorzystywały antyemigrancka i ksenofobiczna PEGIDA i coraz bardziej się radykalizująca Alternatywa dla Niemiec. Dołującemu w sondażach

---

[162] J. Janning, *Germany – Europe's lonely leader*, European Council on Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/ article /germany_europes_lonely_leader5061.

[163] *„Time"-Magazin kürt Angela Merkel zur Person des Jahres*, „Der Tagesspiegel", 9.12.2015; C. Wergin, *Angela Merkel ist jetzt die Anführerin des Westens*, „Die Welt", 9.12.2018.

[164] *Szczyt w Valletcie w sprawie migracji, 11–12.11.2015*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/11/11-12/.

[165] *Nadzwyczajny fundusz powierniczy UE na rzecz Afryki*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_pl.htm.

prezydentowi Hollande'owi szczególnie zależało na jak najszybszym uregulowaniu kryzysu uchodźczego, co mogłoby powstrzymać jego złe notowania w społeczeństwie. Zgodził się on przyjąć we Francji 30 tys. uchodźców z proponowanej przez UE ogólnej liczby 160 tys. Na niemieckie żądania powiększenia tej kwoty ripostował, że we Francji na rozpatrzenie czeka 80 tys. wniosków azylowych złożonych w 2015 r. Za klucz do rozwiązania sytuacji uważał większą pomoc dla Grecji i energiczne włączenie się Turcji do zatrzymania na jej terytorium uchodźczej fali[166].

Perspektywa włączenia Turcji – na której terenie w 25 obozach przebywało 2,7 mln uchodźców – do rokowań w sprawie uchodźców była najlepszym rozwiązaniem, ale niemieckiej przywódczyni zaakceptowanie tego faktu przychodziło z dużą trudnością. Kiedy przebywała w Ankarze w połowie października, Turcy przedstawili listę żądań, od której uzależniali swoje zaangażowanie w powstrzymaniu uchodźców napływających do Europy. Widniały na niej wydatna pomoc finansowa na utrzymanie 2,5–2,7 mln Syryjczyków już przebywających w obozach dla uchodźców na terenie Turcji (3 mld euro), jak najszybsze zniesienie wiz do UE dla obywateli tureckich i przyspieszenie rokowań w kwestii akcesji Turcji do UE. Merkel miała świadomość, że trzeba będzie słono zapłacić za turecką pomoc i współdziałanie[167]. Od przejęcia rządów w 2005 r. niemiecka chadecja konsekwentnie podtrzymywała pogląd, że w „chrześcijańskim klubie", jakim jest UE nie ma miejsca dla muzułmańskiej Turcji, a kanclerz Merkel ofiarowała Ankarze co najwyżej „uprzywilejowane partnerstwo" z UE[168]. Autorytarne rządy prezydenta Recepa Tayyipa Erdoğana spotykały się z regularną krytyką w Niemczech, a Zieloni i Die Linke ostrzegały kanclerz przed jakimikolwiek koncesjami, które wiązałyby się z akceptacją łamania praw człowieka w tym państwie[169].

Zaproszony na szczyt Rady Europejskiej w Brukseli 29 listopada 2015 r. premier Turcji Ahmet Davutoglu miał powody do zadowolenia. Mimo wydanego w tym samym miesiącu, katastrofalnego dla Ankary raportu Komisji Europejskiej w sprawie poszerzenia UE o Turcję, mimo protestów zaplanowanych w Stambule w tym samym dniu w sprawie uwolnienia dwóch uwięzionych dziennikarzy, Unia Europejska z determinacją zabiegała o współpracę z tym państwem w kwestii uchodźców. Pomimo, że prezydent Erdoğan domagał się 7 mld euro, podtrzymała swoje stanowisko o wypłacie Turcji 3 mld euro na pokrycie kosztów transferu Syryjczyków z Grecji i funkcjonowania obozów dla uchodźców na jej terytorium. Pozytywnie odpowiedziano na prośbę o liberalizację wiz dla obywateli tureckich. Komisja Europejska obiecała przyspieszyć prace, aby można było złożyć wniosek o zniesienie krótkoterminowych wiz dla Turków w październiku 2016 r. Propozycja ta była uwarunkowana przyspieszeniem roko-

[166] C. Boutelet, *La crise des réfugiés bouscule Hollande et Merkel*, „Le Monde", 8.02.2016; *Angela Merkel et François Hollande réaffirment une « ligne commune » sur les réfugiés*, ibidem, 8.02.2016; P.Riesebeck, *Gesamteuropäische Einzellösungen,* „Frankfurter Rundschau" 7.02.2016; H. Prantl, „*Wir schaffen das' – aber wie?!: eine neue Eiszeit in der Migrationspolitik?"*, „Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik" 2017, nr 3, s. 101–104.

[167] J. Hardt, *Gemeinsame Verantwortung: die wachsende Bedeutung der deutsch-türkischen Beziehungen*, „Die politische Meinung" 2016, nr 537, s. 90–95.

[168] Szerzej: B. Koszel, *„Uprzywilejowane partnerstwo". Rząd Angeli Merkel (CDU/CSU-FDP) wobec integracji Turcji z Unią Europejską*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2008, nr 2, s. 131–146.

[169] B. Lochbihler, *Der EU-Türkei-Deal als Menetekel: die Abschaffung des europäischen Asylrechts*, „Blätter für deutsche und internationale Politik" 2018, nr 63, s. 89–95; J. Gottschlich, *Türkei: Merkels schmutziger Deal*, ibidem 2016, nr 5, s. 9–12.

wań związanych z umową o readmisji. Do czerwca 2016 r. Turcja musiałaby przyjąć swoich obywateli, którzy nie mają uregulowanego pobytu na terytorium UE. Ankara otrzymała też obietnicę, że sprawa jej akcesu do Unii Europejskiej nabierze teraz odpowiedniego przyspieszenia. Odrzucono jednak możliwość rozpoczęcia negocjacji w pięciu obszarach negocjacyjnych (w tym jeden na wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwie)[170].

Krytycznie na ogół postrzegane w Niemczech rozmowy kanclerz z premierem A. Davutoğlu 7–8 lutego 2016 r. zapowiadały przyspieszenie rokowań z Ankarą w celu uregulowania napływu uchodźców do Europy z terytorium Turcji. Zapowiedziano kontynuowanie transferu syryjskich uciekinierów z Turcji do Europy wraz z ich rozdzielaniem między poszczególne państwa w ramach systemu kontyngentowego. Berlin i Ankara opowiedziały się za włączeniem NATO w zwalczanie przemytu ludzi morzem z Turcji do Grecji. Merkel zapowiedziała jednocześnie wzmocnienie wspólnych działań policji niemieckiej i tureckiej w walce z zajmującymi się przemytem ludzi grupami przestępczymi[171].

Scharakteryzowany przez kanclerz Merkel stopień zaawansowania rozmów z Turcją został pozytywnie oceniony przez Radę Europejską obradująca w Brukseli 18–19 lutego 2016 r. W konkluzjach z obrad szczególnie podkreślono, że „pełna i szybka realizacja planu działania UE–Turcja nadal ma priorytetowe znaczenie dla powstrzymania przepływów migracyjnych i zwalczania siatek handlarzy i przemytników. Turcja podjęła kroki, by zrealizować ten plan działania, zwłaszcza jeśli chodzi o dostęp syryjskich uchodźców do tureckiego rynku pracy i wymianę danych z UE". Pozytywnie oceniono dotychczasowe działania w zakresie opracowywania wraz z Turcją „wiarygodnego programu dobrowolnego przyjmowania uchodźców ze względów humanitarnych"[172].

18 marca 2016 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej z udziałem premiera A. Davatoglu doszło do sfinalizowania ugody w sprawie uchodźców, której trzon wynegocjowany został w rokowaniach lutowych z kanclerz Merkel. Ze względu na fakt, że tylko w pierwszych dwóch miesiącach 2016 r. 144 tys. osób, w tym połowa Syryjczyków dotarła do Grecji, głównym celem tej umowy było przecięcie drogi i szlaków przemytniczych wiodących przez Morze Egejskie. Turcja złożyła obietnicę, że będzie odbierać od Greków wszystkich migrantów, którzy pokonają Morze Egejskie. Z kolei UE zobowiązała się, że na zasadzie „jeden za jednego" przeniesie do krajów Unii tylu Syryjczyków (głównie z obozów dla uchodźców w Turcji), ilu odesłanych z Grecji przyjmie Ankara. Ugoda zakładała szybkie przesiedlenie do 72 tys. Syryjczyków. Postanowiono zniechęcić ludzi do opłacania się przemytnikom. Ci, którzy mieliby korzystać z ich usług, straciliby prawo na przesiedlenie się do Unii. Ponadto Ankara – co jeszcze pół roku temu byłoby nie do wyobrażenia – dostała od Brukseli obietnicę zniesienia już w czerwcu wiz dla Turków (po spełnieniu zwykłych warunków). Do 3 mld euro, które UE już wcześniej obiecała na Fundusz Uchodźczy, zgodzono się dorzucić drugie tyle do 2018 r. W ostatniej fazie rokowań najtrudniejszym punktem

[170] *Szczyt przywódców UE z Turcją, 29.11.2015 – Oświadczenie UE-Turcja*, http://m.europeancouncil.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/; por. L. Merelle, *UE-Turquie: les heures de gloire de Davutoglu et Erdogan*, „Le Point", 30.11.2015.

[171] *Merkel verspricht der Türkei Flüchtlingskontingente*, „Die Zeit", 8.02.2016.

[172] *Rada Europejska (18–19 lutego 2016) – konkluzje w sprawie migracji*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/02/19/euco-conclusions/.

okazały się żądania Turcji co do ożywienia jej negocjacji członkowskich z UE. Ankara chciała szybkiego otwarcia wspomnianych pięciu rozdziałów negocjacyjnych, które od kilku lat blokował Cypr, m.in. w odwecie za zakaz zawijania jego statków do tureckich portów. Przyjęty kompromis zakładał otwarcie do czerwca 2016 r. tylko jednego rozdziału dotyczącego spraw budżetowych. W Brukseli zapowiedziano prace nad odmrożeniem innych rozdziałów. Obiecano wszechstronne wparcie dla Grecji by wesprzeć jej zdolności „w zakresie organizacji powrotu do Turcji migrantów o nieuregulowanym statusie w kontekście grecko-tureckiego protokołu o readmisji oraz umowy o readmisji UE–Turcja, począwszy od 1 czerwca 2016 r. Państwa członkowskie deklarują wolę zapewnienia Grecji w krótkim terminie wszystkich niezbędnych środków, w tym funkcjonariuszy straży granicznej, ekspertów do spraw azylu oraz tłumaczy ustnych”[173].

Nie ulega wątpliwości, że Unii Europejskiej przyszło zapłacić wysoką cenę za tolerowanie coraz bardziej autorytarnych działań prezydenta Erdoğana. Francja, która uchodziła za zdecydowanie większego przeciwnika obecności tureckiej w UE aniżeli Niemcy, podczas rokowań z Ankarą świadomie trzymała się w cieniu, nie chcąc dawać argumentów populistom z Frontu Narodowego[174]. Kanclerz Merkel i jej partyjne zaplecze odnotowało poważne polityczne straty. Dla nieprzejednanych przeciwników łamania praw człowieka w RFN współpraca z prezydentem Erdoğanem to była zdrada ideałów i cyniczny handel wartościami. Z drugiej strony rosła presja prawicowych ekstremistów. Dotąd umiarkowana i skupiona na kwestiach gospodarczych, a obecnie radykalizująca się i coraz bardziej demagogiczna i ksenofobiczna Alternatywa dla Niemiec w wyborach do parlamentów krajowych w Nadrenii Palatynacie, Saksonii-Anhalt i Badenii-Wirtembergii 13 marca 2016 r. uzyskała imponujące dwucyfrowe wyniki, będące dla niej dobrą prognozą dla wyborów do Bundestagu w 2017 r.[175]

Już w maju 2015 roku zaproponowano wielką akcję na Morzu Śródziemnym – operację EUNAVFOR Med, by zwalczyć nielegalną emigrację na morskich akwenach. Pierwsza faza polegała głównie na zbieraniu informacji o działaniach siatek przemytników ludzi. Na nieformalnych posiedzeniach 3 i 5 września ministrowie obrony i ministrowie spraw zagranicznych sformułowali wskazówki polityczne, na podstawie których Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa 7 października 2015 r. uruchomił kolejną fazę operacji EUNAVFOR Med. Zatwierdził również zasady użycia sił, a przyjęte procedury sprowadzały się na dokonywaniu na pełnym morzu – w zgodzie z prawem międzynarodowym – wejścia na pokład, przeszukania, zajęcia i zawrócenia statku w razie podejrzeń, że jest on używany do przemytu ludzi lub handlu ludźmi. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa postanowił również zmienić nazwę operacji z „EUNAVFOR Med” na „Sophia”[176].

---

[173] *Konkluzje Rady Europejskiej (17–18 marca 2016)*, http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/; J. Dobrowolska-Polak, *Turcja, Unia Europejska i uchodźcy. Porozumienia w sprawie zarządzania kryzysem migracyjnym*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 229, http://www.iz.poznan.pl/news/1398_229_Turcja_UE_uchodzcy.pdf.

[174] *Merkel-Hollande: un tandem à deux vitesses*, „Le Figaro”, 18.03.2016.

[175] B. Kohler, *Merkels Verdienst und Verantwortung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 18.03.2016; M. Klingst, *Ein zweifelhafter Deal*, „Die Zeit”, 23.03.2018.

[176] *EUNAVFOR Med: UE rozpocznie aktywną fazę operacji wymierzonej w przemytników ludzi („operacja Sophia”)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/09/28/eunavfor/.

30 sierpnia 2016 r. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa zgodził się, by w ramach operacji EUNAVFOR Med Sophia przystąpić do dwóch dodatkowych zadań: szkolenia libijskiej straży przybrzeżnej i marynarki wojennej, pomocy w egzekwowaniu na pełnym morzu embarga ONZ na broń nałożonego na Libię[177]. Ostatecznym etapem operacji miała być neutralizacja, czyli „zniszczenie modelu działań" przemytników ludzi. Dowództwo misji EUNAVFOR Med miało swoją siedzibę w Rzymie, a przewodził jej kontradmirał Enrico Credendino. Koszt akcji szacowano na 11,82 mln euro. Od października 2015 r. do lipca 2017 r. operacja przyczyniła się do aresztowania i przekazania władzom Włoch 110 podejrzanych o przemyt i handel, a także do zneutralizowania 470 statków. Ponadto pomogła uratować niemal 40 000 osób. 25 lipca 2017 r. Rada przedłużyła mandat operacji EUNAVFOR Med Sophia do 31 grudnia 2018 r.[178]

Przed finalizacją umowy z Turcją 10 marca 2016 r. Rada Unii Europejskiej opublikowała apel do państw unijnych i dokument w sprawie przemytu imigrantów, w których nakreśliła działania, które miały zostać podjęte celem ograniczenia tego problemu. Na początku dokumentu, podkreślone zostało zaniepokojenie Rady dużą liczbą ofiar i migrantów, którzy ryzykowali życie, by dostać się do Europy. Z danych Frontexu wynikało, że w 2015 r. zarejestrowano ponad 1,8 mln przypadków nielegalnego przekroczenia granic na teren Unii Europejskiej, co stanowiło wzrost o 546% w porównaniu do roku 2014. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) szacowała, że w 2015 r. na Morzu Śródziemnym ponad 3770 migrantów straciło życie. Wobec tych katastrofalnych wydarzeń, państwa członkowskie zostały zobowiązane do przyspieszenia procesu systematycznej rejestracji, w tym pobierania odcisków palców obywateli państw trzecich nielegalnie wjeżdżających do strefy Schengen, oraz do przeprowadzenia regularnych rutynowych kontroli bezpieczeństwa, korzystając przy tym z odpowiednich baz danych. Ponadto z obiegu miały zostać wycofane dokumenty tożsamości niezawierające danych biometrycznych i nienadających się do odczytu maszynowego. Paszporty i dowody osobiste miały zostać dostosowane do europejskich zaleceń, co miało zapobiec wielokrotnym rejestracjom tych samych osób w UE.

Kolejnym punktem konkluzji Rady Unii Europejskiej było podkreślenie, by państwa członkowskie wymieniały się wszystkimi istotnymi informacjami, w tym również danymi pochodzącymi z mediów społecznościowych, dotyczącymi zorganizowanej przestępczości przemytniczej. Także według tego ustalenia, dochodzenia prowadzone w sprawach dotyczących przemytu migrantów miały zostać zaostrzone, by łatwiej można było zebrać dowody, ustalić sposób działania organizacji przestępczych oraz konfiskować dochody z działalności przestępczej przemytników i innych pomagających im osób. Śledczy prowadzący dochodzenia i organy sądowe mieliby, zgodnie z ustaleniami Rady Unii Europejskiej, dostęp do odpowiedniej wiedzy, narzędzi i ekspertów – dzięki temu równolegle do postępowań w sprawach dotyczących przemytu migrantów będzie można rutynowo i już na wczesnym etapie prowadzić dochodzenia finansowe[179].

---

[177] *Operacja EUNAVFOR Med Sophia: można rozpocząć dwa nowe zadania*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/08/30/eunavfor-med-sophia-op-add-supporting-tasks/.

[178] *EUNAVFOR Med Sophia: mandat przedłużony do 31 grudnia 2018 r.*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/07/25/eunavformed-sophia-mandate-extended/.

[179] *Konkluzje Rady w sprawie przemytu migrantów*, 10.03.2016, Komunikat prasowy, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/10/council-conclusions-on-migrant-smuggling/.

Postęp w rozstrzygnięciu sporów w sprawie mechanizmów relokacji przynieść miało nieformalne spotkanie unijnych przywódców 16 września 2016 r. w Bratysławie. Poprzedziły je rozmowy z państwami grupy Wyszehradzkiej, które Merkel przeprowadziła w Warszawie 26 sierpnia. Państwa V4 prezentowały wspólny front wobec polityki uchodźczej Niemiec i nie podjęły tematu relokacji. Minister spraw zagranicznych RP Witold Waszczykowski widział w niej egoistyczną realizację niemieckich interesów[180]. Polska i pozostałe kraje wyszehradzkie zadeklarowały natomiast gotowość oddelegowania większej liczby pograniczników do zabezpieczenia unijnych granic zewnętrznych oraz więcej pieniędzy na utrzymanie uchodźców w Libanie i Jordanii oraz na współpracę z krajami trzecimi w zakresie zwalczania terroryzmu. W lakonicznym komentarzu Merkel stwierdziła, że trzeba znaleźć wspólne rozwiązanie i każdy kraj powinien wnieść swój wkład do tego tematu[181].

Na spotkaniu w stolicy Słowacji, państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE przyjęta została deklaracja działań na najbliższe miesiące. W celu głównym określono niedopuszczenie do powtórzenia się sytuacji z zeszłego roku, czyli niekontrolowanego napływu migrantów, oraz w dalszym ciągu zmniejszanie liczby migrantów o nieuregulowanym statusie, zapewnienie pełnej kontroli na granicach zewnętrznych i powrót do stosowania postanowień z Schengen, rozszerzenie unijnego consensusu co do długofalowej polityki migracyjnej oraz stosowania zasady odpowiedzialności i solidarności. Jako konkretne działania przyjęto pełne zaangażowanie we wdrażanie postanowień oświadczenia UE–Turcja oraz dalsze wspieranie krajów Bałkanów Zachodnich, przyjęcie zobowiązań podjętych „przez kilka państw członkowskich" do udzielenia natychmiastowej pomocy w celu wzmocnienia ochrony granicy bułgarsko-tureckiej i dalsze wsparcie dla państw pierwszej linii, osiągnięcie do końca 2016 r. przez Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną pełnej zdolności do szybkiego reagowania. Plan działania uzupełniały umowy migracyjne na rzecz współpracy i dialogu z państwami trzecimi – w celu zmniejszenia napływu nielegalnej migracji i zwiększenia odsetka osób powracających[182].

W kwestii relokacji uchodźców prezydencja słowacka przedstawiła lansowany od kilku miesięcy przez grupę Wyszehradzką plan „elastycznej solidarności", który przez nią został rozwinięty w formule „efektywnej solidarności" – kompromisu pozwalającego poszczególnym krajom na zamienianie w razie kryzysu kwot uchodźczych na inny rodzaj pomocy – od wysyłania strażników na granice zewnętrzne UE po pomoc w deportowaniu imigrantów, którzy nie dostali azylu. W oświadczeniu V4 koncepcja ta powinna umożliwić państwom członkowskim „podejmowanie decyzji w sprawie

[180] *Polen wirft Deutschland Egoismus vor*, „Die Zeit", 26.08.2016.

[181] *Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel, der polnischen Ministerpräsidentin Beata Szydło, dem ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán, dem slowakischen Ministerpräsidenten Robert Fico und dem tschechischen Ministerpräsidenten Bohuslav Sobotka*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-der-polnischen-ministerpraesidentin-beata-szyd%C5%82o-dem-ungarischen-ministerpraesidenten-viktor-orb%C3%A1n-dem-slowakischen-ministerpraesidenten-robert-fico-und-dem-tschechischen-ministerpraesidenten-bohuslav-sobotka-849286; P. Flückiger, *Vorgetäuschte Annäherung*, „Der Tagesspiegel", 26.08.2016.

[182] *Nieformalne spotkanie 27 szefów państw i rządów (Bratysława, 16 września 2016)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/president/news/20160916-bratislava-summit/; T. Bielecki, *Czy szczyt w Bratysławie załagodzi spory w UE*, „Gazeta Wyborcza", 16.09.2016.

konkretnych form wkładu, biorąc pod uwagę ich doświadczenie i potencjał. Ponadto każdy mechanizm dystrybucji powinien być dobrowolny”[183]. Tym samym odrzucano majowy projekt Komisji Europejskiej dotyczący nowego, stałego rozdzielnika przygotowanego pod przyszłe kryzysy uchodźcze. Przewidywał on wysoką opłatę (250 tys. euro) za jednego nieprzyjętego migranta z rozdzielnika.

W Bratysławie kanclerz Merkel była już przygotowana na brak sukcesu w kwestii relokacji, ale oficjalnie mówiła o „dobrym duchu współpracy”. Uchyliła się od osobistego spotkania z premierem Orbanem, który próbował odgrywać pierwszoplanową rolę w rokowaniach. Natomiast rozczarowania nie kryli przedstawiciele Włoch, Grecji i Malty – państw najbardziej narażonych na napływ uchodźców. „Choć o tym nie mówiono – pisał dziennikarz „Die Zeit” Ulrich Ladurner, państwa narodowe wzmocniły się, a osłabieniu uległy instytucje europejskie”[184].

6 października 2016 r. rozpoczęła oficjalną działalność Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Miała ona ściśle monitorować zewnętrzne granice UE i współpracować z państwami członkowskimi, by szybko określać i zażegnywać ewentualne zagrożenia bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach UE. Powołano kadry do szybkiej interwencji składające się z 1500 funkcjonariuszy z państw członkowskich UE i państw stowarzyszonych w ramach Schengen. W sytuacji kryzysowej zostaną oni natychmiast oddani do dyspozycji Frontexu, który miał ich rozlokować w ciągu 5 dni[185].

Z kolei jeszcze przed spotkaniem w Bratysławie 13–14 września Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zatwierdziła zaproponowane przez prezydencję słowacką trójstopniowe podejście do analizy pakietu reform wspólnego europejskiego systemu azylowego. Zamierzano skupić się na analizie rozporządzenia Eurodac i rozporządzenia w sprawie agencji Unii Europejskiej ds. azylu, z myślą o wypracowaniu w grudniu stanowiska negocjacyjnego w Radzie, równolegle prowadzić dyskusje w sprawie rozporządzenia dublińskiego, rozporządzenia w sprawie procedur azylowych, dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i rozporządzenia w sprawie kwalifikowania osób do korzystania z ochrony międzynarodowej oraz rozpocząć analizę techniczną rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy przesiedleń[186].

---

[183] *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 CountriesBratislava, 16 September 2016*, https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/grupa_wyszehradzka/polska_prezydencja_w_grupie_wyszehradzkiej_2016_2017/wspolne_oswiadczenie_premierow_panstw_grupy_wyszehradzkiej__v4__bratyslawa__16_wrzesnia_2016_r_?channel=www. Por. *Nieoczekiwana inicjatywa Wyszehradu. „Elastyczna solidarność”*, https://www.dw.com/pl/nieoczekiwana-inicjatywa-wyszehradu-elastyczna-solidarno%C5%9B%C4%87/a-19557427.

[184] U. Ladurner, *Solidarität nur aus Eigeninteresse*, „Die Zeit”, 16.09.2016. Por. *EU-Gipfel: Renzi zerpflückt Ergebnisse von Bratislava*, „Der Spiegel”, 17.09.2016; A. Tauber, *Ungarn bewertet EU-Gipfel als Erfolg seiner Politik*, „Die Welt”, 18.09.2016.

[185] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624.

[186] *Reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/jha /2016/10/13-14/.

W trakcie prezydencji maltańskiej w Radzie UE na nieformalnym spotkaniu przywódców unijnych w La Valetta 3 lutego 2017 r. gospodarze popierali taką reformę systemu azylowego, w której żaden z krajów Unii nie byłby z góry i całkowicie wyłączony z żadnej formy solidarności. Przygotowująca się do wyborów parlamentarnych kanclerz Merkel na fali wznoszącej się popularności M. Schulza w społeczeństwie, nie dążyła do konfrontacji w sprawach uchodźczych. Oświadczyła, że nie wszyscy „muszą uczestniczyć we wszystkich przedsięwzięciach"[187].

Głównym celem rozmów i przyjętej deklaracji było podjęcie takich środków, by ograniczyć napływ migrantów szlakiem środkowośródziemnomorskim i ukrócić przemyt ludzi. Postanowiono nawiązać bliską współpracę z Libią, gdyż według danych Komisji Europejskiej to tylko z tego państwa w 2016 r. wyruszyło do Europy 90% migrantów (181 000 osób). Przywódcy podkreślili, że należy pomóc Libii w zmniejszaniu presji na jej granicę lądową poprzez ulepszenie jej zdolności do zarządzania granicami i przez współpracę z państwami sąsiednimi. Priorytetami miało być szkolenie, wyposażanie i wspieranie narodowej straży przybrzeżnej Libii i innych właściwych służb; dalsze wysiłki, by dezintegrować działalność przemytniczą dzięki lepszym działaniom operacyjnym – angażującym Libię i innych właściwych partnerów międzynarodowych; poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej społeczności lokalnych w Libii, zwłaszcza w rejonach przybrzeżnych oraz na granicach lądowych Libii na szlakach migracyjnych; dążenie, by zapewnić w Libii odpowiednie zdolności i warunki do przyjmowania migrantów – we współpracy z UNHCR i Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji (IOM); wspieranie IOM w nasileniu działań z zakresu dobrowolnych powrotów; udoskonalenie kampanii informacyjnych skierowanych do migrantów[188].

Na kolejnym spotkaniu Rady Europejskiej 9–10 marca 2017 r. sprawom migracyjnym poświęcono mniej uwagi. Zamierzano z determinacją realizować wszystkie elementy deklaracji maltańskiej i skoncentrować się nad odnowionym planem działania w zakresie powrotów i kontynuować prace nad unijnymi uzgodnieniami o readmisji z państwami trzecimi[189].

Na spotkaniach Rady UE w lutym i maju 2017 r. uzgodniono przedłużenie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych Austrii, Niemiec, Danii, Szwecji i Norwegii ze względu na wyjątkowe okoliczności początkowo do 3 i następnie do 6 miesięcy. Na unijnym szczycie w czerwcu (22–23.06) podkreślono wagę dalszej współpracy z Libią. Podkreślono, że należy pilnie zrealizować umowy o readmisji z krajami spoza UE i przyspieszyć działania na rzecz reformy europejskiego systemu azylowego[190].

---

[187] P. Müller, *Fazit nach EU-Gipfel Merkel setzt auf ein Europa verschiedener Geschwindigkeiten*, „Der Spiegel", 4.02.2017.

[188] *Maltańska deklaracja członków Rady Europejskiej o zewnętrznych aspektach migracji: kwestia szlaku środkowośródziemnomorskiego*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/; *Nieformalne spotkanie szefów państw i rządów UE (Malta), 3.2.2017*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/02/03/; M. Bekker, P. Müller, *EU-Treffen auf Malta Merkels Gipfelzauber ist dahin*, „Der Spiegel", 3.02.2017; *Die Weckrüfe hören*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 3.02.2017.

[189] *Rada Europejska, 9–10.3.2017*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/03/09-10/.

[190] *Posiedzenie Rady Europejskiej (22 i 23 czerwca 2017 r.) – Konkluzje*, https://www.consilium.europa.eu/pl/ press/press-releases/2017/06/23/euco-conclusions/.

Jeszcze w grudniu 2016 r. COREPER zatwierdził w imieniu Rady mandat upoważniający do negocjacji z PE w sprawie rozporządzenia o Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu. Zakładała ona przekształcenie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu w Agencję UE ds. Azylu. 6 kwietnia 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat o reformie wspólnego europejskiego systemu azylowego, a w maju i w lipcu 7 propozycji ustawodawczych, w tym proponowane rozporządzenie o Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu. Reforma miała na celu poprawić funkcjonowanie systemu poprzez wyeliminowanie różnic w traktowaniu przez państwa członkowskie osób ubiegających się o azyl i odmiennych wskaźników uznawania wniosków oraz ograniczenie przepływów wtórnych i pomoc w sprawiedliwszym braniu na siebie przez państwa członkowskie odpowiedzialności za udzielanie ochrony potrzebującym.

Rada Europejska na posiedzeniu 22–23 czerwca 2017 r. wsparła te działania i przyjęła wspólne ustalenia polityczne wypracowane przez KE i PE. Nowe rozporządzenie miało przekształcić Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu w unijną agencję, która ma ułatwiać funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego, dbać o spójne ocenianie w UE wniosków o ochronę międzynarodową oraz świadczyć pomoc operacyjną i techniczną państwom członkowskim[191].

Latem i wczesną jesienią coraz większy wpływ na działania niemieckiego rządu w sprawach uchodźczych na spotkaniach unijnych instytucji zaczęła wywierać przybierająca na sile kampania wyborcza do Bundestagu. W programach wyborczych wszystkich ważniejszych partii politycznych kwestie azylu, praw dla imigrantów, ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej, czy deportacji nielegalnych przybyszów znalazły się na czołowych miejscach. Za rozwiązaniami najbardziej sprzyjającymi dla osób szukających schronienia w Niemczech opowiadały się Partia Zielonych i Die Linke. Partie Unii domagały się wzmocnienia granic zewnętrznych UE, większych uprawnień dla Frontexu i wsparcia dla państw, z których rekrutowała się największa liczba imigrantów. Najbardziej niechętna dla uchodźców Alternatywa dla Niemiec żądała zamknięcia niemieckich granic i ostrzegała przed destabilizacją Europy w wyniku napływu tysięcy uchodźców ze wszystkich regionów świata. Postulowała, aby wnioski o azyl w Niemczech i innych krajach unijnych sporządzane były poza Europą, a prawo unijne powinno się dopasować do takich rozwiązań[192].

Jeżeli w kampanii wyborczej na początku roku można było mówić o tzw. efekcie Schulza – polityka „niezużytego", wnoszącego nową dynamiczną jakość do niemieckiej debaty politycznej, to od czerwca urzędująca kanclerz w sondażach uzyskała znaczą przewagę nad kontrkandydatem SPD do kanclerskiego fotela. Jednakże jak pokazały badania ośrodka Emnid na zlecenie gazety „Bild am Sontag", 49% Niemców nie miała zaufania do polityki imigracyjnej rządu[193], choć kanclerz wytrwale broniła kursu przyjętego wobec uchodźców w końcu sierpnia 2015 r. Podczas pojedynku telewizyjnego 3 września 2017 r. M. Schulz zarzucał szefowej rządu unikanie dyskusji na ważne dla kraju tematy i uprawianie polityki w „wagonie sypialnym", ale Merkel chłodną argu-

[191] Ibidem; *Unijna agencja azylowa: porozumienie prezydencji z Parlamentem*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/06/29/eu-agency-for-asylum/.

[192] J. Freist-Held, T. Hagemann, L. Rasche, N. Welfens, *Flüchtlingspolitik in Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2017*, https://fluechtlingsforschung.net/fluchtlingspolitik-in-wahlprogrammen-zur-bundestagswahl-2017/.

[193] *49 Prozent haben kein Vertrauen an Merkel*, „Bild dam Sontag", 9.06.2017.

mentacją nie dawała się wyprowadzić z równowagi. Najważniejszą decyzję o niezamykaniu granicy dla uchodźców na początku września 2015 r. uznała za słuszną[194].

Po wyborach w Niemczech trzecie miejsce w Bundestagu przypadło AfD (12,5% głosów, 94 mandaty), która zbiła kapitał polityczny na walce z napływem cudzoziemców do Niemiec. Wiadomo też było, że będzie ona najważniejszą siłą opozycyjną i bezlitosną recenzentką posunięć rządu w kwestiach azylu i uchodźctwa.

W okresie narastających problemów w RFN wiążących się z formowaniem nowego rządu, w dniach 19–20 października 2017 r. odbyło się posiedzenie Rady Europejskiej. Przywódcy UE uznali że ich „kompleksowa, pragmatyczna i zdecydowana" strategia migracyjna, przywracająca kontrolę nad granicami zewnętrznymi, zmniejszająca liczbę przybywających migrantów i śmiertelnych wypadków na morzu, przynosi efekty i powinna zostać skonsolidowana. To dzięki staraniom UE i państw członkowskich (zwłaszcza Włoch) w trzecim kwartale 2017 r. napływ nielegalnych migrantów szlakiem śródziemnomorskim spadł o niemal 70% w porównaniu z tym samym okresem 2016 r. Zaapelowano o dalsze działania dotyczące wsparcia dla bezpośrednio dotkniętych państw członkowskich, ścisłą współpracę z krajami pochodzenia i tranzytu, m.in. z Turcją i Bałkanami Zachodnimi, dalsze starania o liczniejsze powroty oraz o oddziaływanie za pomocą polityk UE takich jak handel czy rozwój, by zwiększać odsetek powrotów i zapobiegać nielegalnej migracji. D. Tusk na konferencji prasowej zapowiedział dalszą współpracę z Libią i jej sąsiadami, by zwiększyć kontrole graniczne i wesprzeć społeczności lokalne na szlakach migracyjnych w tym kraju oraz większe wsparcie finansowe na projekty migracyjne w Afryce Północnej[195]. Ważne było oświadczenie kanclerz Merkel w sprawie Turcji. Ze względu na wzbierające łamanie praw człowieka w tym kraju i odchodzenie od idei państwa prawa postanowiono zmniejszyć pomoc przedakcesyjną dla Ankary i nie poszerzać unii celnej. Z drugiej strony zapowiedziano kontynuację dialogu, ponieważ Turcja w dużym stopniu przyczyniła się do zahamowania napływu uchodźców do UE szlakiem śródziemnomorsko-bałkańskim[196].

Na grudniowym posiedzeniu Rady Europejskiej (14–15.12.) przywódcy państw unijnych przeprowadzili debatę o zewnętrznym i wewnętrznym wymiarze unijnej polityki migracyjnej. Podstawą był list skierowany przez przewodniczącego Tuska do członków UE, gdzie postawiono pytania m.in. jak zapobiec masowemu napływowi migrantów na granice zewnętrzne, eliminować pierwotne przyczyny migracji i jak przezwyciężyć wewnętrzne impasy utrudniające postępy polityczne. Wiele emocji wzbudziły słowa przewodniczącego Rady o jego krytycznym stosunku do obowiązkowych kwot w relokacji uchodźców, co nie okazało się skuteczne i tylko pogłębiało podziały w UE. Kanclerz Merkel skrytykowała to wystąpienie, uznając je za wsparcie „selektywnej solidarności", która nie powinna mieć miejsca[197]. W przyjętej „Agendzie

[194] *Nach TV-Duell: Merkel laut Umfragen Siegerin. Überraschung*, „Der Spiegel", 4.09.2017; *Merkel vs. Schulz – Die Aussagen im Faktencheck*, „Die Welt", 3.09.2017.

[195] *Rada Europejska, 19–20.10.2017*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/10/19-20/.

[196] *Europas Schicksal selbst in die Hand nehmen*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/angela-merkel/terminkalender/reiseberichte/europas-schicksal-selbst-in-die-hand-nehmen-281640; *Merkel trotz Widerstand für EU-Beitrittsstopp der Türkei*, „Die Zeit", 8.07.2017.

[197] *EU-Gipfel: Merkel kritisiert Tusks Vorschläge zur Flüchtlingsverteilung*, „Die Zeit", 14.12.2017.

przywódców" określono, że aby europejska polityka migracyjna i azylowa mogła być skuteczna, potrzebne są:

– stałe i długoterminowe mechanizmy finansowania – w miejsce obecnego systemu doraźnego deklarowania wkładów – na znacznie większą skalę, zarówno do celów polityk wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Jednym z priorytetów nowych wieloletnich ram finansowych powinien stać się specjalny instrument finansowy ukierunkowany na powstrzymanie nielegalnej migracji;
– zindywidualizowane, długoterminowe partnerstwa z krajami sąsiadującymi, jak również z innymi krajami tranzytu i pochodzenia, oraz wspólne działanie służące stawieniu czoła jednocześnie przemytowi i presji migracyjnej;
– zintensyfikowanie powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie, obecny poziom jest bowiem wciąż zbyt niski. W osiągnięciu tego celu może pomóc reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego w zakresie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, a także współpraca państw członkowskich z wybranymi afrykańskimi krajami pochodzenia;
– globalne wysiłki służące zwalczaniu przemytu ludzi i handlu ludźmi, a także propagowanie przesiedleń jako głównej legalnej drogi uzyskania ochrony międzynarodowej;
– mechanizmy operacyjne na szczeblu europejskim i krajowym służące zapewnieniu skutecznej ochrony granicy zewnętrznej;
– odbudowa zaufania wśród państw członkowskich oraz wspólne rozumienie politycznych ograniczeń z myślą o poszukiwaniu sposobów łączenia odpowiedzialności i solidarności w ramach reformy systemu dublińskiego[198].

Przed spotkaniem Rady Europejskiej w czerwcu (28–29.06.2018), które prawie w całości poświęcone miało być sprawom migracji, kanclerz Merkel znalazła się w trudnym położeniu. Między CDU i CSU nasilił się spór w sprawie jednostronnego zaostrzenia przez Niemcy przepisów azylowych. Według sondażu ARD-Deutschlandtrend większość obywateli RFN opowiadała się za zaostrzeniem przepisów azylowych. 86% było za konsekwentną deportacją osób, którym nie przyznano azylu, a 62% było przeciwnych wpuszczaniu na terytorium Niemiec osób bez dokumentów[199]. Wykorzystał to minister spraw wewnętrznych H. Seehofer, który zażądał zakazu wjazdu do Niemiec dla migrantów, którzy zostali zarejestrowani jako uchodźcy w innym państwie UE bądź nie mają dokumentów tożsamości. Dał czas szefowej rządu do końca czerwca na „europejskie rozwiązanie" tego problemu, grożąc wprowadzeniem jednostronnych zakazów przynajmniej na terenie Bawarii. Merkel ostrzegła ministra przed wprowadzaniem takich regulacji i powołała się na swoje kanclerskie uprawnienia. CDU uważała, że tego rodzaju rozwiązania można wprowadzać tylko na mocy porozumienia wszystkich krajów unijnych[200].

---

[198] *Agenda przywódców*, grudzień 2017, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/12/14-15/; *Rada Europejska (14–15 grudnia 2017)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/12/14-15/; *Wystąpienie Donalda Tuska po posiedzeniach Rady Europejskiej (14–15 grudnia 2017)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/12/15/remarks-by-president-donald-tusk-on-the-european-council-meetings-on-14-and-15-december 2017/.

[199] *Mehrheit für härtere Asylpolitik*, „Die Zeit", 15.06.2018.

[200] *Live Asylstreit Seehofer legt nach – „Das werden wir uns nicht gefallen lassen"*, „Die Welt", 22.06.2018.

Przed unijnym szczytem Merkel zapewniła sobie pomoc i wsparcie ze strony prezydenta Macrona. Podczas spotkania na zamku Meseberg, 19 czerwca uzgodniono, że Paryż i Berlin chcą solidarnej europejskiej odpowiedzi na kryzys migracyjny i zamierzają odsyłać uchodźców do pierwszego kraju, w którym zostali oni zarejestrowani po przybyciu na terytorium UE. Będą też do takich działań zachęcać inne państwa członkowskie. W ten sposób kryzys wewnątrzkoalicyjny w Niemczech miał być zażegnany.

W przyjętej deklaracji, w części poświęconej uchodźcom (*Entwicklung, Migration und Asyl*) zapowiedziano rozszerzenie współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu migrantów w celu ograniczenia ich napływu do UE i przyspieszenia powrotów osób, które nie otrzymały azylu i wzorem miało tu służyć porozumienie z Turcją. Miała być lepsza ochrona zewnętrznych granic UE poprzez wzmocnienie personelu i mandatu agencji Frontex (z docelowym przekształceniem go w europejską straż graniczną) oraz, stworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego (z europejskim urzędem azylowym), który będzie odporny na kryzysy i zapewni „sprawiedliwy kompromis między odpowiedzialnością i solidarnością". Za priorytet uznano utrzymanie ścisłego partnerstwa na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju z Afryką[201].

Kontynuując przed unijnym szczytem dyplomatyczną ofensywę, kanclerz w przemówieniu i dyskusji w Bundestagu uznała, że Europa mierzy się z wieloma wyzwaniami, ale to dotyczące migracji może stać się rozstrzygającą sprawą dla losów Unii Europejskiej. „Albo uda nam się i w Afryce uwierzą, że kierujemy się wartościami i wierzymy w multilateralizm, a nie unilateralizm, albo nikt nie będzie wierzył więcej w system wartości, który czyni nas mocnymi"[202].

W dyskusji przewodniczący frakcji FDP Christian Linder zarzucił CSU, że brak jedności pomiędzy partiami chadeckimi osłabia niemiecką pozycję w rokowaniach na szczycie, natomiast szef frakcji poselskiej AfD Alexander Gauland prorokował, że apele Merkel o przyjmowanie uchodźców będą nieskuteczne. Oskarżał ją, że „prosi Europę o pomoc, tylko wówczas, kiedy jej to odpowiada, ale Europejczycy nie dadzą się tyranizować"[203].

Merkel, realistycznie oceniając sytuację, również przewidywała, że podczas szczytu UE nie dojdzie do wspólnego rozwiązania dotyczącego migracji i przyjęcia wspólnego europejskiego systemu azylowego. Według kanclerz, jeżeli we Wspólnocie nie zostanie osiągnięta jednomyślność, to należy rozważyć „koalicję chętnych" w tej sprawie. Podkreśliła konieczność szukania rozwiązań dotyczących polityki migracyjnej we współpracy z państwami afrykańskimi, tak jak UE zrobiła to podpisując porozumienie z Turcją. Wyraziła opinię, że wszyscy w Europie zgadzają się

[201] *Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern*, Pressemitteilung 214, 19. Juni 2018, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklaerung-von-meseberg-1140536. Por. *Deutsch-französisches Treffen „Wir brauchen europäische Antworten"*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/-wir-brauchen-europaeische-antworten--1138924; S. Płóciennik, J. Szymańska, *Komentarz PISM: Deklaracja z Mesebergu: Francja i Niemcy przedstawiają plan zmian w Unii Europejskiej*, nr 46/2018, http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-46-2018.

[202] *Abgabe einer Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin zum Europäischen Rat am 28./29. Juni 2018 in Brüssel und zum NATO-Gipfel am 11./12. Juli 2018 in Brüssel*, https://dipbt.bundestag.de/doc/btp/19/19042.pdf.

[203] Ibidem.

co do potrzeby ograniczenia liczby nielegalnych migrantów. Po raz kolejny broniła swojej decyzji o otwarciu granic dla uchodźców w 2015 r., aby uratować Węgry i Austrię przed katastrofą[204].

29 czerwca 2018 r. przywódcy unijni zgodzili się na zaostrzenie unijnej polityki azylowej. W krajach UE i poza nią miały powstać ośrodki dla uchodźców, w których będą oni oczekiwać na przyznanie im azylu. W centrach, zwanych przez europejską prasę wprost obozami dla uchodźców, przybysze czekaliby na przyznanie azylu, po czym zostaliby przeniesieni do jednego z krajów UE, który zgodziłby się dobrowolnie ich przyjąć. Nie byłoby więc przymusowej relokacji uchodźców według z góry ustalonych kwot. Unia miała w tym zakresie współpracować z biurem Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji. Kanclerz Angela Merkel parła do takiego unijnego porozumienia, które mogłaby przedstawić bawarskim koalicjantom z CSU jako dowód, że panuje nad sytuacją. Z kolei włoski premier Giuseppe Conte potrzebował takiej ugody, która dowodziłaby jego „skuteczności" w zabiegach o pomoc innych krajów UE w zajmowaniu się migrantami, których uratowano podczas przepraw przez Morze Śródziemne[205].

W obszernym 12-punktowym oświadczeniu znalazły się znane już wcześniej postulaty zamknięcia szlaku śródziemnomorskiego dla imigracji, rozbicia organizacji przemytniczych, wsparcia dla Włoch i Libii, oraz generalnie dla całej Afryki, zapewnienie skutecznej kontroli granic zewnętrznych UE i konieczność zintensyfikowania skutecznego powrotu migrantów o nieuregulowanym statusie[206].

Istotna była zgoda na uruchomienie środków UE dotycząca dodatkowych 3 mld euro, obiecanych w umowie z Turcją w marcu 2016 r., które miały zostać przekazane Instrumentowi Pomocy dla Uchodźców w Turcji, w celu wsparcia uchodźców z Syrii. W ramach tej kwoty 2 mld euro pochodzić będzie z budżetu Unii, a pozostały 1 mld euro – ze składek państw członkowskich ustalonych proporcjonalnie do ich udziału w unijnym PKB[207].

29 czerwca wydawało się, że kanclerz Merkel udało się zneutralizować Seehofera. Miała w Brukseli uzyskać obietnicę rządów Grecji i Hiszpanii, że przyjmą uchodźców z Niemiec wcześniej zarejestrowanych w ich krajach. Po dalszych konsultacjach liczba tych państw urosła do 14, obejmując m.in. Polskę, Czechy i Węgry. Jednak rządy w Warszawie, Pradze i Budapeszcie szybko zaprzeczyły, by doszło do takiego porozumienia[208].

---

[204] *Merkel dämpft Erwartungen an Gipfel zum EU-Rat und zur Nato*, Dokumente. Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw26-de-regierungserklaerung/560326.

[205] *Einigung in der Asylpolitik*, „Die Zeit", 29.06.2018; *Un accord sur les migrations trouvé lors du sommet de l'Union européenne*, „Le Monde", 29.06.2018. Por. T. Bielecki, *Szczyt pustych obietnic. Porozumienie ws. Migrantów*, „Gazeta Wyborcza", 29.06.2018.

[206] *Rada Europejska (28–29 czerwca 2018)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/06/28-29/. Por. *Mehrheit der Deutschen glaubt nicht an eine europäische Lösung im Asylstreit*, „Handelsblatt", 28.06.2018.

[207] *Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji: porozumienie w sprawie dodatkowych funduszy*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-details-of-additional-funding/.

[208] *Rückführungsabkommen Osteuropäer widersprechen Merkel*, https://www.tagesschau.de/inland/eu-gipfel-reaktionen-105.html 30.06.2018.

W tej sytuacji minister Seehofer po rozmowie z Merkel, 30 czerwca, w Urzędzie Kanclerskim uznał osiągnięte rezultaty za niedostateczne. Dzień później równolegle w Monachium i Berlinie odbyły się narady zarządów CSU i CDU. Choć kierownictwo bawarskich konserwatystów wsparło polityczną linię swojego lidera, ten zapowiedział rezygnację ze stanowiska ministra spraw wewnętrznych Niemiec i z funkcji szefa bawarskiej CSU[209].

Po ogłoszeniu przez Seehofera decyzji o ustąpieniu, obradujące w Berlinie kierownictwo CDU wyraziło poparcie dla podejścia Angeli Merkel do rozwiązania problemu migracji. Sekretarz generalna CDU Annegret Kramp-Karrenbauer powiedziała, że proponowana przez ministra spraw wewnętrznych jednostronna decyzja Niemiec o odprawianiu uchodźców na granicy to „fałszywy sygnał dla europejskich partnerów"[210].

Nie ulega wątpliwości, że ostre i zdecydowane stanowisko Seehofera w sprawach migracji miało związek ze zbliżającymi się wyborami krajowymi w Bawarii. Mając w pamięci sukces AfD w wyborach do Bundestagu, przewodniczący CSU starał się przelicytować AfD w obszarze polityki migracyjnej, co było raczej zadaniem niemożliwym. Wkrótce okazało się, że negatywnie na notowaniach partii odbijała się polityka wielomiesięcznego konfliktu z CDU i Merkel na tle uchodźców mogąca grozić rozbiciem chadeckiej koalicji. Kiedy 14 października CSU w wyborach poniosła klęskę (37,2%) i utraciła w Bawarii samodzielne rządy, odpowiedzialnością obarczono Seehofera. Ostateczne decyzje w sprawie jego dalszych losów miałyby zapaść w styczniu 2019 r. na nadzwyczajnym zjeździe partii[211].

W sporze z liderami bawarskiej CSU Merkel mogła liczyć na prezydenta Macrona, z którym spotkała się 6 września w Marsylii. Obaj przywódcy deklarowali taką samą linię postępowania w sprawach uchodźctwa i azylu oraz postulowali, aby migracja stała się „szansą, a nie strachem"[212].

19 września szefowie państw i rządów zebrali się na nieformalnym spotkaniu unijnych przywódców w Salzburgu. W kwestiach migracyjnych odnotowano znaczny spadek liczby przybywających do UE migrantów o nieuregulowanym statusie. Prezydencja austriacka i przewodniczący RE D. Tusk zdecydowali się podjąć dialog z prezydentem Egiptu Abdelem Fattahem al-Sisim w celu nawiązania współpracy w zwalczaniu nielegalnej imigracji. Ustalono także wzmocnienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej przez podniesienie jej personelu do 10 tys. osób oraz nasilenie patroli na Morzu Śródziemnym[213].

---

[209] *Seehofer bietet Rücktritt als Innenminister und CSU-Parteichef an*, „Die Zeit", 1.07.2018.

[210] *Niemcy. Szef MSW Horst Seehofer podał się do dymisji. Powodem jest polityka migracyjna*, https://wiadomosci.wp.pl/niemcy-szef-msw-horst-seehofer-podal-sie-do-dymisji-powodem-jest-polityka-migracyjna-6268851277923969a.

[211] *Stationen einer Karriere*, „Süddeutsche Zeitung", 11.11.2018; *Hinter den CSU-Kulissen: „Horst, deine Zeit ist abgelaufen, die Basis ist stinksauer"*, https://www.merkur.de/politik/csu-runde-redete-auf-seehofer-ein-horst-deine-zeit-ist-abgelaufen-zr-10326383.html. O wyborach w Bawarii zob. P. Kubiak, *Przełomowe wybory w Bawarii – komentarz*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2018, nr 363, http://iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-363-przelomowe-wybory-w-bawarii-komentarz.

[212] *Emmanuel Macron stellt sich im Asylstreit hinter Kanzlerin Merkel*, „Die Zeit", 7.09.2018; *Merkel und Macron einig über Migration*, „Der Spiegel", 7.06.2018; *Macron stärkt Merkel in der Flüchtlingspolitik demonstrativ den Rücken*, „Die Welt", 7.06.2018; A. Berdah, *Macron cajole Merkel à Marseille*, op.cit.

[213] *Nieformalne spotkanie szefów państw i rządów (19–20 września 2018)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/09/19-20/.

Ale w sprawach europejskiego systemu azylowego, rozstrzygnięcia, które państwo unijne odpowiedzialne będzie za rozpatrzenie wniosku azylowego i w kwestii samego rozdziału imigrantów – nie osiągnięto porozumienia. Premier Orban kategorycznie wykluczył przyjmowanie jakichkolwiek uchodźców i wzmocnienie Frontexu, których funkcjonariuszy w opinii prasy niemieckiej miał nazywać „brukselskimi najemnikami"[214]. Przewodniczący Rady UE kanclerz Austrii Sebastian Kurz obiecał prowadzić dalsze rozmowy z poszczególnymi rządami, ale był przekonany, że wobec istniejących rozbieżności, problemy podziału uchodźczych kwot nie są do rozwiązania. Usztywniła się także Merkel. Kiedy sugerowano finansowe rekompensaty ze strony Budapesztu w zamian za nieprzyjmowanie uchodźców miała powiedzieć, że nie zgodzi się, aby „każdy na własną rękę wybierał to, co mu odpowiada". Poirytowany prezydent Macron w końcowej części obrad stwierdził, że państwa, które nie chcą silniejszego Frontexu czy solidarności w relokacji migrantów, powinny opuścić strefę Schengen. Kraje, które nie chcą więcej Europy miałyby nie „powąchać więcej funduszy strukturalnych"[215].

Pomimo niemiecko-włoskich ustaleń w sprawie przyjmowania uchodźców przez Italię z Niemiec, próby ich readmisji spotkały się z oporem nowego rządu we Włoszech. Minister spraw wewnętrznych z populistycznej Ligi Północnej Matteo Salvini zagroził zamknięciem włoskich lotnisk dla lotów czarterowych z Niemiec z uchodźcami na pokładzie. W pierwszej połowie 2018 r. Niemcy przedstawiły Rzymowi listę 10 748 osób, które zgodnie z rozporządzeniem Dublin III powinny być odesłane do Włoch. Wprawdzie z różnych powodów liczba ta stopniała do 1692 wniosków, ale wobec włoskiej obstrukcji i tak po 6 miesiącach Niemcy zmuszone byłyby do rozpatrzenia na nowo wniosku azylowego[216].

Wobec fundamentalnej różnicy zdań w najważniejszych kwestiach, jesienne spotkanie Rady Europejskiej (18.10.2018) w dużym stopniu służyło doprecyzowaniu przyjętych wcześniej działań. Unijni przywódcy skoncentrowali się na nielegalnej imigracji i zaapelowali o zacieśnienie współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu, szczególnie w Afryce Północnej, w ramach szerszego partnerstwa. Postanowiono stworzyć wspólną grupę zadaniową w Europejskim Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów przy Europolu oraz skuteczniej monitorować i zakłócać łączność internetową przemytników. Zwrócono się także do Parlamentu Europejskiego i Rady, by priorytetowo przeanalizowały niedawne propozycje Komisji dotyczące dyrektywy powrotowej, Agencji ds. Azylu oraz Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej[217].

Jesienią 2018 r. trudno powiedzieć kiedy nastąpi rzeczywisty postęp w zatamowaniu uchodźczej fali do Europy, budowie europejskiego systemu azylowego i wypracowanie porozumienia w kluczowej sprawie relokacji. Z pewnością dopóki będą istniały źródła konfliktów w bliskim i dalszym sąsiedztwie UE nie należy łudzić się, że uda się powstrzymać ludzką determinację i chęć ułożenia sobie życia w stabilnym otoczeniu.

---

[214] U. Ladurner, *Die EU ist besser als ihr Ruf*, „Die Zeit", 20.09.2018.

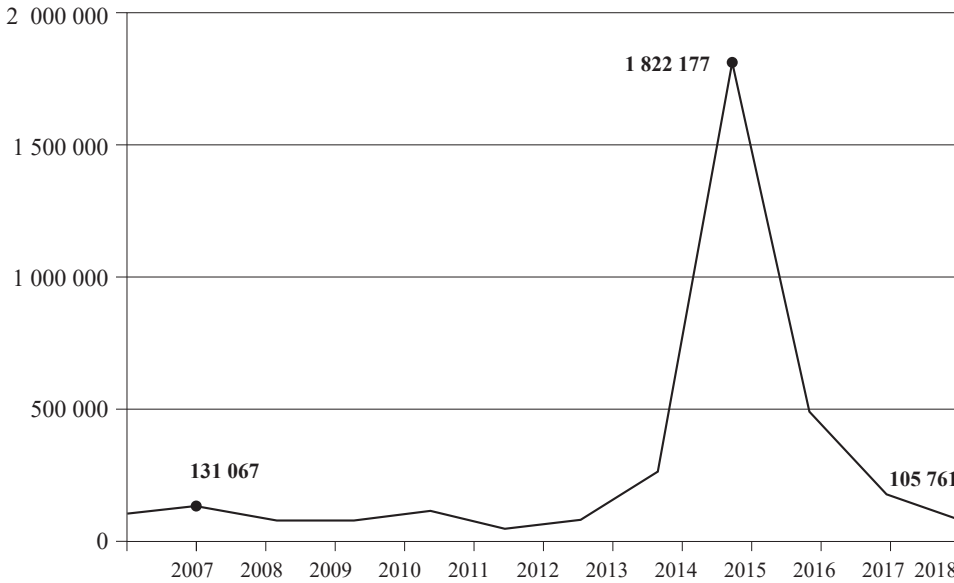
[215] A. Rovan, *Union Européenne: les Vingt-Huit butent sur le Brexit et les migrants*, „Le Figaro", 19.09.2018; *L'avertissement de Macron à ceux qui veulent une Europe « à la carte »*, „Les Observateurs", 21.09.2018; *Keine Lösungen im Streit um Migration*, „Der Tagesspiegel", 20.09.2018.

[216] *Salvini will Abschiebeflug nach Italien blockieren*, „Die Zeit", 7.10.2018; *Salvini will Italiens Flughäfen für Abschiebeflüge aus Deutschland sperren*, „Die Welt", 7.10.2018.

[217] *Rada Europejska (18 października 2018)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/10/18/.

Ślamazarne tempo nad nowymi przepisami i ustaleniami wynika z poważnego osłabienia napływu cudzoziemców do Unii Europejskiej w latach 2017–2018 w porównaniu do lat 2015–2016 i braku solidarności wśród państw unijnych.

Wykres 2. Nielegalny napływ cudzoziemców do Unii Europejskiej w latach 2007–2018



* Okres: styczeń–wrzesień 2018 r.

Źródło: *Infographic – Irregular arrivals to the EU, 2007–2018*, https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/irregular-arrivals-since-2007/.

Kanclerz A. Merkel w latach 2015–2018 dopiero po zorientowaniu się w skali imigracyjnego zjawiska zaczęła forsować na unijnych szczytach kompleksowe ogólnoeuropejskie rozwiązanie. Próbowała bronić swojej wizji zarządzania kryzysem migracyjnym i utrzymać europejską solidarność, co okazało się jej porażką. Robiła to dodatkowo w stylu, który w wielu krajach uznany został za „moralny szantaż Niemiec". Jak pisał analityk Cornelius Adebahr, związany z berlińskim Instytutem DGAP, niewiele wynikało z faktu, że Niemcy przyjmując ofiary syryjskiej wojny domowej i krwawych konfliktów regionalnych postępowali słusznie i po ich stronie były racje etyczne i moralne, skoro nie potrafili do nich przekonać swoich europejskich sojuszników i uzyskać z ich strony poparcia jakiego oczekiwali[218]. Zastanawiające, ale kanclerz nigdy nie przyznawała się do popełnienia politycznego błędu i z uporem broniła wszelkich swoich decyzji w sprawach uchodźczych. Orientowała się, że jest to temat, który szczególnie porusza jej rodaków. Przeprowadzone badania prasoznawców wykazały, że w latach 2015–2017 opinia publiczna żywo się interesowała problemami uchodźców napływających do Niemiec i pozostałych państw UE. Wpływowe konser-

[218] C. Adebahr, *Die Flüchtlingskrise zwingt uns, die Welt neu zu verstehen*, „DGAPstandpunkt" 2016, nr 2, https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapstandpunkt/mehr-aussenpolitik.

watywne dzienniki „Frankfurter Allgemeine Zeitung" i „Die Welt" tylko tej tematyce poświęciły odpowiednio 284 i 230 artykułów[219].

Dzięki imigrantom wzrosła liczba mieszkańców Niemiec w 2017 r. do ponad 82,5 mln mieszkańców, z czego 10,6 mln (12,5%) z nich stanowią cudzoziemcy. Z pewnością dla Niemiec dużym obciążeniem są koszty utrzymania uchodźców. Wprawdzie Niemcy posiadają nadwyżkę budżetową, ale szacunki ekonomistów z kolońskiego Instytutu Gospodarki Niemieckiej wskazują, że może ona gwałtownie zmaleć. Obciążenia związane z samym tylko zapewnieniem im dachu nad głową, wyżywieniem i opieką zdrowotną wyniosły w 2015 r. 5,2 mld euro. Do tego należy dodać sumę około jednego miliarda euro przeznaczoną na sfinansowanie kursów integracyjnych i językowych. Jak słusznie przewidywano, w 2016 r. wydatki zwiększyły się o kolejne 22,1 mld euro, ale w następnym roku zmalały do 20,8 mld euro. Według danych ministra finansów Olafa Scholza, do maja 2018 r. na ten cel wydano 43,25 mld euro. Szacowano, że do 2022 r. koszty te wyniosą 78 mld euro. Lwią ich część pochłoną wydatki związane z zatrzymaniem potencjalnych uchodźców w ościennych krajach, jak i wydatki na kompleksową integrację osób już przebywających w Niemczech[220]. Niewielką pociechą dla Niemców było oświadczenie Komisji Europejskiej, że w nowym unijnym budżecie na lata 2021–2027 znalazły się finansowe rekompensaty (ogółem 4,5 mld euro) za obciążenia finansowe związane z przyjmowaniem migrantów po 2013 r.[221]

3. Konflikt na Ukrainie

W końcu XIX wieku zaczęły narastać rozbieżności w interesach Niemiec, Austro-Węgier i Rosji głównie na Bałkanach. Przygotowując się do wojny z Rosją, Berlin i Wiedeń zaczęły wspierać irredentę ukraińską na zachodnich terenach państwa Romanowów. Również w okresie międzywojennym ruch nacjonalistów ukraińskich mógł liczyć na poparcie Republiki Weimarskiej i następnie III Rzeszy, bo wpływał destabilizująco na wschodnie rubieże II Rzeczypospolitej zamieszkałe przez ludność ukraińską. W okresie II wojny światowej radykalni działacze ukraińscy nadzieję na zbudowanie ukraińskiej państwowości związali z Hitlerem, ale w jego planach nie było zgody na budowę niezależnego państwa ukraińskiego[222].

Powrót Ukrainy do polityki europejskiej nastąpił dopiero w grudniu 1991 r. po rozpadzie Związku Radzieckiego. Niemcy były pierwszym zachodnioeuropejskim kra-

---

[219] M. Haller, *Die „Flüchtlingskrise" in den Medien – Tagesaktueller Journalismus zwischen Meinung und Information*, Frankfurt am Main 2017, s. 16.

[220] *Scholz rechnet Kosten für Flüchtlingspolitik vor*, „Die Zeit", 19.5.2018; *Bericht: Die bisherigen Kosten der Flüchtlingskrise in Deutschland*, „Focus", 18.05.2018. Por. T. Budnikowski, *Republika Federalna Niemiec: rosnące koszty napływu uchodźców*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2016, nr 228, s. 2, http://www.iz. Poznan.pl/news/1395_228_koszty_uchodzcy.pdf; M. Balcerek-Kosiarz, *Ryzyko wzrostu zadłużenia krajów związkowych i gmin z powodu kryzysu uchodźców w Niemczech*, ibidem 2016, nr 232, http://www.iz.poznan.pl/news/1409_232_uchodzcy_zadluzenie_Niemcy.pdf.

[221] *Deutschland soll offenbar EU-Milliarden für Flüchtlinge erhalten*, „Süddeutsche Zeitung", 29.06.2018; *Deutschland soll Milliardenhilfe für Flüchtlinge erhalten*, „Die Zeit", 1.06.2018; *Niemcy dostaną z UE 4,5 mld euro za przyjęcie uchodźców*, „Rzeczposplita", 1.06.2018.

[222] Szerzej zob. R. Torzecki, *Kwestia ukraińska w polityce III Rzeszy (1933–1945)*, Warszawa 1972; Cz. Partacz, *Niemcy a Ukraina*, „Rocznik Koszaliński", Koszalin 1995.

jem, który 26 grudnia 1991 r. uznał niepodległość tego państwa i w początkach 1992 r. nawiązał z nim stosunki dyplomatyczne. Ale ku rozczarowaniu polityków ukraińskich, nie pociągnęło to za sobą większego zainteresowania RFN republiką, borykającą się z wieloma problemami. Zachód nie zaproponował pomocy w formie oczekiwanego nowego planu Marshalla w celu przeprowadzenia w tym państwie demokratycznych reform. Co więcej, temat Ukrainy był nieobecny w niemieckich mediach, wypowiedziach polityków i kół gospodarczych. Nie zawarto oczekiwanego przez Kijów oficjalnego bilateralnego układu o przyjaźni i partnerstwie w Europie, który Niemcy podpisały prawie z wszystkimi państwami regionu środkowoeuropejskiego. Berlinowi, podobnie jak Stanom Zjednoczonym, zależało przede wszystkim na usunięciu broni jądrowej z Ukrainy i zamknięciu mającej złą międzynarodową sławę elektrowni atomowej w Czarnobylu[223].

Ukraina pod rządami prezydenta Leonida Krawczuka (1991–1994) i Leonida Kuczmy (1994–2005) zainteresowana była zacieśnieniem współpracy z Niemcami, ale po drugiej stronie nie było spodziewanego odzewu. Republika Federalna z Ukrainą podpisała ogółem 15 różnego rodzaju szczegółowych umów (m.in. o współpracy kulturalnej, ochrony środowiska, doradztwie i pomocy technicznej, współpracy w zakresie likwidacji broni nuklearnej, wymianie młodzieży), ale nie przełożyło się to na szerszą kooperację[224].

Dzięki poparciu kanclerza H. Kohla, Ukraina była pierwszym krajem Wspólnoty Niepodległych Państw, z którym Unia Europejska podpisała 14 czerwca 1994 r. *Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy* (PCA), które regulowało zasady przyszłej kooperacji na co najmniej 10 lat[225]. Podczas szczytu Rady Europejskiej na wyspie Korfu w dniach 24–25 czerwca 1994 r. układ ten uznany został za podstawę wzajemnych stosunków, jednak jego wejście w życie uzależniono od zamknięcia elektrowni atomowej w Czarnobylu oraz przestrzegania przez Kijów układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. Układ wszedł w życie dopiero 1 marca 1998 r.[226]

PCA nie oznaczał radykalnego zwiększenia obecności Unii Europejskiej na Ukrainie. 12 grudnia 1996 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Dublinie zatwierdzono Plan działań (*Action Plan*) wobec Ukrainy, którego celem było przekonanie władz w Kijowie do zacieśnienia stosunków z Zachodem, a nie z Rosją. W dniach 8–9 czerwca 1998 r. w Luksemburgu na pierwszym posiedzeniu zebrała się Rada Współpracy UE–Ukraina, a 11 grudnia 1999 r. na szczycie w Helsinkach przez przywódców „piętnastki" zaaprobowano *Wspólną strategię wobec Ukrainy*. Przyjmując ten dokument Rada Europejska podkreśliła: „wysoką wagę, jaką Unia Europejska przywiązuje do powstania demokratycznej, stabilnej, otwartej i silnej ekonomicznie Ukrainy [...] uznaje aspiracje europejskie Ukrainy i wita z radością jej europejski wybór"[227].

---

[223] M. Księżniakiewicz, *Niechciany partner. Rola Niemiec w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie*, „Biuletyn Niemiecki", nr 57 z 31.03.2015, s. 2, http://fwpn.org.pl/assets/biuletyny/.

[224] Zestawienie: *Vertragsrechtliche Grundlage der deutsch-ukrainischen Beziehungen*, Botschaft der Ukraine in der Bundesrepublik Deutschland, http://germany.mfa.gov.ua/de/ukraine-de/legal-acts.

[225] P. Kost, *Ukraina wobec Unii Europejskiej 1991–2010*, Toruń 2012, s. 42–43.

[226] *Partnership and Co-Opereation Agreement between the European Communities an their Member States and Ukraine*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc_111612.pdf./

[227] *Common Strategy of the European Union on Ukraine of 10 December 1999*, Annex 5, http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm.

Po objęciu władzy w 1998 r. przez koalicję SPD-Zieloni, Ukraina jeszcze bardziej przestała się liczyć jako ważny partner i pożądany sojusznik. Zauroczony prezydentem W. Putinem, kanclerz G. Schröder wystrzegał się jakichkolwiek samodzielnych kroków, które mogłyby wzmacniać to państwo i przybliżać je do europejskich struktur. Bez skrępowania akceptował tezę, że Ukraina znajduje się w rosyjskiej strefie wpływów. Niemcy tak chętnie wspierające aspiracje młodych demokracji do członkostwa w Unii Europejskiej i w NATO, w przypadku Ukrainy zachowywały niezwykle powściągliwą postawę[228].

Stosunki Niemiec i Unii Europejskiej z Ukrainą pogorszyły się na przełomie stulecia, kiedy okazało się, ze prezydent Kuczma nie respektuje zasad demokratycznych i próbuje łamać prawo oraz pozbywać się niewygodnych dziennikarzy (afera majora Mykoły Melnyczenki). W tym okresie widoczne stało się również osłabienie ukraińskiej woli współpracy z Unią Europejską, przy jednoczesnym rozkwicie kooperacji z Rosją[229].

Na krótko, jesienią 2004 r. opinia publiczna w RFN zachwyciła się „pomarańczową" rewolucją i festiwalem wolności na Majdanie. Choć niechętnie i z ociąganiem, to Niemcy inspirowani przez stronę polską odegrali pewną rolę w rozwiązaniu konfliktu i powtórzeniu wyborów prezydenckich[230]. Było to jednak głównie wynikiem presji niemieckiej opinii publicznej i mediów. Dla kanclerza G. Schrödera, który jeszcze w kwietniu gościł na swoich urodzinach w Hanowerze prezydenta W. Putina – jedynego gościa tak wysokiej rangi – była to decyzja trudna, która zmuszała do weryfikacji tezy o przynależności Ukrainy do rosyjskiej strefy wpływów. Zabierając głos w Bundestagu musiał przyznać, że w czasie wyborów na Ukrainie dopuszczono się fałszerstw, nad czym nie można przejść do porządku dziennego. Szef dyplomacji J. Fischer dopiero po wezwaniu parlamentu do zbadania zarzutów dotyczących fałszerstw, nie wykluczył konieczności powtórzenia wyborów[231].

Po wygranej w powtórzonych wyborach prezydenckich Wiktora Juszczenki i jego zaprzysiężeniu (23.01.2005), „nowa" Ukraina starała się zademonstrować wiarygodność swojej europejskiej polityki integracji. Do stworzenia bardziej konkretnej wizji dla ukraińskiej akcesji do UE nawoływał prezydent W. Juszczenko podczas pobytu w Niemczech. 8 marca 2005 r. przekonywał w Bundestagu, że Ukraina jest nieodłączną częścią europejskiej rodziny narodów. Stwierdził, że Ukraina „nie jest sąsiadem Europy, lecz jest częścią Europy". Odzew na jego apel w kołach rządowych był nikły. Kanclerz G. Schröder przyrzekł tylko dołożyć starań, aby w 2005 r. Ukraina otrzymała status gospodarki rynkowej i przyjęta została do Światowej Organizacji Handlu (WTO)[232].

Po zwycięstwie obozu „pomarańczowych" z Juszczenką i Julią Tymoszenko na czele, a przed wyborami jesiennymi do Bundestagu w 2005 r. państwa członkowskie

[228] B. Koszel, *Polska i Niemcy a europejskie aspiracje Ukrainy*, „Przegląd Zachodni" 2008, nr 1, s. 79.

[229] R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 162–163.

[230] Zob. B. Koszel, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008, s. 109–110.

[231] P. Jendroszczyk, *Do Kijowa przez Moskwę. Czy ostatnie wydarzenia zmienią politykę Niemiec?*, „Rzeczpospolita", 27.11.2004; tenże, *Gerhard Schröder i rosyjska ruletka*, ibidem, 29.11.2004.

[232] *Juschtschenko besucht Berlin*, „Die Welt", 8.03.2005.

w kwestii przyjęcia Ukrainy do Unii Europejskiej były silnie podzielone. Polska, kraje bałtyckie i skandynawskie opowiadały się za jak najszybszym rozpisaniem „rozkładu jazdy" Kijowa do Brukseli i jasną perspektywą akcesji dla tego kraju. We Francji i Wielkiej Brytanii traktowano te dyskusje za przedwczesne. Sprawami ukraińskimi nie interesowały się państwa basenu Morza Śródziemnego. Niemcy, wystrzegając się słów o członkostwie, obiecały tylko daleko idącą pomoc w zacieśnianiu powiązań republiki ze strukturami wspólnotowymi[233].

Od jesieni 2005 r. nowy koalicyjny gabinet CDU/CSU-SPD pod kierownictwem A. Merkel z większym dystansem podchodził do wcześniejszej strategii G. Schrödera – preferencji dla stosunków z Rosją i pewnej dyskryminacji Kijowa. Pomimo starań socjaldemokratycznego ministra spraw zagranicznych F.-W. Steinmeiera, który wzorem swojego szefa G. Schrödera relacjom z Moskwą przyznawał nadal priorytet, musiał on jednak uwzględniać zastrzeżenia chadeckiego koalicjanta. 26 lutego 2006 r. podczas pobytu na Ukrainie i wystąpienia w Kijowie powiedział, że „rozumie rozterki" Ukrainy i jej „namacalne, historyczne i geograficzne napięcie pomiędzy orientacją prozachodnią a zachowaniem tradycyjnych więzi z Rosją. I dodał, że wymaga to rządów delikatnych, przebiegłych i odpowiedzialnych wobec swoich sąsiadów i Zachodu[234]. Namawiał do przyjęcia nowego programu Unii Europejskiej – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), której był głównym architektem, choć wiedział, że zaoferowanie jej Ukrainie zostało odebrane z rozczarowaniem, ponieważ państwo to zostało sprowadzone do takiej samej kategorii jak np. Egipt, który i tak nigdy nie miał szans na członkostwo w UE. Sama zawartość EPS nie stwarzała możliwości akcesji w dalszej perspektywie.

Polityka „suwerennej demokracji", konsekwentnie realizowana przez prezydenta W. Putina stała w sprzeczności z zasadami funkcjonowania państwa prawa, do czego w Niemczech przywiązywano wielką wagę. Napięcia na tym tle pomiędzy Berlinem i Moskwą spowodowały, że relacje RFN z Ukrainą zdecydowane polepszyły się. Kanclerz A. Merkel zaproponowała powołanie na doradcę ds. europejskich prezydenta W. Juszczenki, doświadczonego dyplomaty, byłego ambasadora RFN w Kijowie Dietmara Stüdemanna, co zostało przyjęte z wdzięcznością.

Korzystne z perspektywy Ukrainy przesunięcie akcentów w niemieckiej polityce wschodniej szybko zostało wyhamowane po wyborze w 2006 r. W. Janukowycza na premiera. Rozczarowany układem *PCA* i rozmowami z UE na temat jego przedłużenia, gdzie nie było wzmianki o członkostwie Ukrainy w tej organizacji, Janukowycz rozpoczął rozmowy z Moskwą na temat ścisłej współpracy w ramach Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (*WPG*). Osłabiony wewnętrznymi podziałami obóz „pomarańczowych" po odłączeniu się od niego J. Tymoszenko stracił swoją pozycję i przestał pełnić rolę solidnego politycznego zaplecza dla prezydenta W. Juszczenki[235].

---

[233] Por. E. Schneider, Ch. Sauerbach, *Kiew EU-Ambitionen"*, „SWP-Aktuell" 2005, nr 14, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/aktuell2005_14_sdr_saurenbach_ks.pdf.

[234] Frank-Walter-Steinmeier, *Germany, the European Union and Ukraine – partners in Europe*, http://www.auswaertigesamt.de/diplo/en/Infoservice/Presse/Reden/2006/060301-MohylaAcademy-Kiew.html.

[235] P. Kuspys, *Ukraina rezygnuje z integracji europejskiej?*, Kraków, 8.02.2007, http://www.stosunki.pl/main2114325520210,2,yisvp.htm?PHPSESSID=6b390af8b521b01b792e9bd5a19b0571; R. Lindner, *Das Ende von Orange: die Ukraine in der Transformationskrise*, „SWP-Studie" 2006,

W okresie prezydencji niemieckiej w Radzie Unii Europejskiej Ukraińcom zamiast członkostwa w UE obiecywano strategiczne partnerstwo, udział w charakterze obserwatora w pracach unijnych instytucji, konsultacje w zakresie polityki bezpieczeństwa, dostęp do unijnych funduszy i przede wszystkim włączenie w proces decyzji politycznych. W ten sposób Ukraina stopniowo miałaby się przystosować do panujących w Unii standardów. Negocjowany od marca 2007 r. nowy „pogłębiony" układ przewidywał przekazanie przez UE do dyspozycji Ukrainy kwoty 500 mln euro do 2010 r., propozycje nowych reform strukturalnych, polepszenie klimatu dla inwestycji zagranicznych w tym kraju, wkład Ukrainy w europejskie bezpieczeństwo energetyczne i wzmocnienie roli Kijowa przy rozwiązywaniu konfliktów regionalnych, przede wszystkim na Nadniestrzu. Nowy traktat, który przewidywał również utworzenie strefy wolnego handlu Ukraina–UE miałby zostać podpisany 14 września 2008 r. na wspólnym szczycie w Kijowie[236].

21 lipca 2008 r. z wizytą roboczą na Ukrainie przebywała kanclerz A. Merkel, a nieco wcześniej (13–14.02.2008) odwiedził Kijów minister F.-W. Steinmeier. Niemcy niewiele mogli zaoferować poza obietnicą pomocy w zawarciu układu stowarzyszeniowego z UE, ale Merkel ostrzegła, by nie mylić tego z konkretną perspektywą akcesji do UE (*Das ist nicht zu verwechseln mit einer konkreten Beitrittsperspektive*). Ukraińskie media nie szczędziły jej słów krytyki. Wspominano, że na niedawnym kwietniowym szczycie NATO w Bukareszcie sprzeciwiła się przyjmowaniu Ukrainy do Sojuszu i wyraziła zgodę na wydalenie z Niemiec z powodu problemów wizowych pracujących tam ukraińskich robotników sezonowych. Przeciwstawiano jej krótki pobyt w stolicy Ukrainy z tydzień wcześniejszą dwudniową podróżą do Algierii[237].

Na 12. szczycie UE–Ukraina, 9 września 2008 r., postanowiono zawrzeć już w następnym roku Porozumienie o Stowarzyszeniu Ukrainy i Unii Europejskiej. Niewątpliwie wpływ na przyspieszenie procesu decyzyjnego w Brukseli wywarła sierpniowa wojna rosyjsko-gruzińska i niechęć Moskwy do wycofania swoich oddziałów z zagarniętego terytorium. Uzmysłowiło to politykom unijnym, że wciąganie reformujących się państw postradzieckich w orbitę Zachodu zapobiec może powtórzeniu się podobnych konfliktów w przyszłości, które rykoszetem rzutować mogłyby na całokształt bezpieczeństwa europejskiego. Na szczycie jednak nie było jednomyślności. Ze względu na zaistniałe okoliczności Polska, Czechy, państwa bałtyckie, Wielka Brytania i Szwecja opowiadały się za pozytywnym określeniem się Unii w sprawie członkostwa Ukrainy w Unii, napotkały jednak na zgodny opór Niemiec, Francji i państw Beneluksu[238].

---

nr 20, https://www.swp-berlin.org/swp-studiede/p_c_page/2/?tx_dreipcswpdb_publications%5Bfilter%5D%5Bcategories%5D%5B0%5D=3004&tx_dreipcswpdb_publications%5Badd%5D%5Byears%5D=2006&cHash=40b6f543c52574d7d52ef3a412f1ac0b.

[236] B. Koszel, *Germany's attitude towards the association agreement between the European Union and Ukraine*, „Przegląd Politologiczny" 2016, nr 2, s. 91–92; R. Lindner, *Krise der Aussenpolitik und Vermittlungsbedarf für die EU*, „Ukraine-Analysen" 2007, nr 22, s. 5, www.laender-analysen.de/ukraine.

[237] *Keine Geschenke für Kiew*, „Der Tagesspiegel", 22.07.2008; *Die Ukraine wird eines Tages der Nato angehören*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 21.07.2008; A. Rinke, Th. Wiede, *Merkel dämpft Erwartungen der Ukraine*, „Handelsblatt", 21.07.2008. Por. *Deutschland-Ukraine: Schwierige, aber wichtige Partnerschaft*, KAS, Auslandsbüro Ukraine, http://www.kas.de/ukraine/mde/publications/14216/.

[238] *EU und Ukraine nähern sich an*, https://www.tagesschau.de/ausland/ukraine114.html; *„Maximales Ergebnis" – EU bietet Ukraine Assoziierung ohne Beitrittsperspektive*, Deutsche Welle, http://

Po rosyjskich wyborach prezydenckich 2 marca 2008 r. w RFN wyrażano nadzieję, iż „modernizacyjne" deklaracje Miedwiediewa będą miały przełożenie na politykę otwarcia gospodarczego i politycznego wobec Zachodu[239]. Jeszcze przed zaprzysiężeniem prezydenta elekta, kanclerz Merkel jako pierwszy zachodni polityk udała się z roboczą wizytą do Moskwy (8 marca 2008). Minister Steinmeier był z kolei pierwszym politykiem z UE odbywającym wizytę w Jekaterynburgu po zaprzysiężeniu nowego prezydenta. 13 maja na Uniwersytecie Uralskim, oferując w imieniu RFN Rosji „partnerstwo na rzecz modernizacji" (*PdM*)[240].

Eksponowana przez Niemcy inicjatywa ustanowienia *PdM* przede wszystkim w Polsce początkowo potraktowana została jako kontynuacja polityki kanclerza G. Schrödera – budowy „serdecznego partnerstwa" rosyjsko-niemieckiego i spychania zaprzyjaźnionej Ukrainy na odległy plan. W tej sytuacji preferowanemu przez Niemcy prorosyjskiemu Partnerstwu dla Modernizacji Polska wspólnie ze Szwecją w 2008 r. przeciwstawiła obszerniejszy program Partnerstwa Wschodniego (*PW*), czyli szerszego zaangażowania się Unii Europejskiej w politykę wschodnią, zwłaszcza wobec Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy, oraz w ograniczonym zakresie wobec Białorusi. Moment do przedstawienia nowych rozwiązań był dobrze wybrany. Osłabienie gotowości Niemiec do daleko zakrojonej współpracy z Rosją pod rządami A. Merkel, konsolidacja państw unijnych uwidoczniona w czerwcu 2007 r. przyjęciem traktatu reformującego Unię i rosyjskie nadzieje na odrzucenie przez Polskę amerykańskiej tarczy antyrakietowej, zaowocowały stopniowym ociepleniem relacji Moskwy z Warszawą. Zwycięstwo Platformy Obywatelskiej w wyborach parlamentarnych w październiku 2007 r. było zapowiedzią poważnej korekty kursu w polityce zagranicznej.

Niemcy do idei Partnerstwa Wschodniego odnieśli się bez euforii, ale pozytywnie, widząc w nim kontynuację wcześniejszej zaproponowanej przez nich koncepcji EPS+ i ideę dobrze wpisującą się w konkluzje prezydencji niemieckiej z 2007 r.[241] Z pewnością też bliższe były im te pomysły aniżeli projekt lansowanej przez Francję Unii dla Śródziemnomorza, forsowany od 2007 r. przez prezydenta N. Sarkozy'ego i zakładający przełożenie punktu ciężkości unijnych zainteresowań na obszar Morza Śródziemnego. Po wojnie w Gruzji w Berlinie postulowano wzmocnienie niemieckiej i unijnej pomocy rozwojowej dla Europy Wschodniej, w celu zwiększenia stabilizacji tego regionu. Otwarcie jednak w Berlinie sygnalizowano, że Partnerstwo Wschodnie nie może mieć antyrosyjskiego ostrza, stanowić pierwszego etapu akcesji do Unii Eu-

---

www.dw.com/de/maximales-ergebnis-eu-bietet-ukraine-assoziierung-ohne-beitrittsperspektive/a-3632804; A. Barabasz, B. Koszel, M. Księżniakiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji*..., op. cit., s. 144.

[239] A. Rahr, S. Meister, *Russland unter Medwedew*, „DGAP aktuell" 2008, nr 1, http://www.dgap.org/midcom-serveattachmentguid-1dcfc0f3380b232fc0f11dcad733569e368ab75ab75/2008-01_dgapaktuell_deutsch-final.pdf; A. Rahr, *Der Regierungswechsel in Russland und die Beziehungen zur EU*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik" 2008, nr 1, s. 46–56.

[240] *„Für eine deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft" Rede des Außenministers Frank-Walter Steinmeier am Institut für internationale Beziehungen der Ural-Universität in Jekaterinburg*, http://weltpolitik.blogspot.com/2008/05/steinmeier-fr-eine-deutsch-russische.html; J. Franzke, *Russland-Politik der Großen Koalition*, „WeltTrends" 2009, nr 67, s. 91–99.

[241] K.-O. Lang, *Eine Partnerschaft für den Osten. Der polnisch-schwedische Vorschlag zur Vertiefung der Kooperation mit den östlichen Nachbarn der EU*, „SWP-Aktuell", Berlin, Juli 2008, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/.../aktuell/2008A66_lng_ks.

ropejskiej krajów wschodnioeuropejskich i stanowić konkurencji dla Partnerstwa dla Modernizacji. W ramach Partnerstwa Wschodniego, Niemcy najbardziej zainteresowani byli działaniami na rzecz pogłębienia relacji gospodarczych z krajami partnerskimi. Z punktu widzenia RFN kraje te uważane były za atrakcyjny obszar dla niemieckich eksporterów i inwestorów ze względu na perspektywy wzrostu gospodarczego i związany z tym popyt wewnętrzny, tanią siłę roboczą, bliskość geograficzną, związki kulturowe i rosnącą znajomość specyfiki tego regionu wśród niemieckich firm[242].

Permanentny stan konfliktu i ostre spięcia pomiędzy pretendentami (J. Tymoszenko, W. Janukowycz i W. Juszczenko) do urzędu prezydenta w kampanii wyborczej w 2009 r. przy nieustannie pogarszającej się sytuacji gospodarczej odbierane były w UE jako wyraz wysokiej nieodpowiedzialności ukraińskich elit politycznych. W Berlinie wyrażano obawę, czy powyborcza destabilizacja i ewentualna powtórka „pomarańczowej" rewolucji w szerszym, destrukcyjnym wydaniu, nie zagrozi bezpieczeństwu sieci przesyłowych rosyjskiego gazu do Europy Zachodniej.

Kampania wyborcza na Ukrainie zbiegła się ze zmianą koalicji rządowej w Niemczech po jesiennych wyborach do Bundestagu w 2009 r. Nowy minister spraw zagranicznych G. Westerwelle w przeciwieństwie do prorosyjsko zorientowanego Steinmeiera był bardziej otwarty na współpracę z Ukrainą. Opowiadał się też za wzmocnieniem prounijnego nastawienia tego państwa. Idąc tym śladem, w grudniu 2009 r., na kolejnym szczycie UE–Ukraina w Kijowie obie strony uznały, że większość prac nad umową stowarzyszeniową została zakończona. Przewodniczący Komisji Europejskiej J. M. Barroso nawet optymistycznie zakładał, że negocjacje w sprawie stowarzyszenia zostaną sfinalizowane do końca 2010 r. Zachęcano, aby Ukraina z „nową energią podjęła stosowne reformy". Omówiono wdrażanie Partnerstwa Wschodniego oraz współpracę w różnych sektorach, zwłaszcza energii, sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, transportu oraz środowiska[243].

Po wyborze W. Janukowycza na prezydenta Ukrainy w styczniu 2010 r. sytuacja na Ukrainie skomplikowała się. Premier J. Tymoszenko została pozbawiona władzy i wkrótce wobec niej wszczęto postępowanie karne. Aresztowano ją i skazano w grudniu 2011 r. na 7-letni pobyt w kolonii karnej za defraudację pieniędzy koncernu paliwowego *Naftohaz*. Wywołało to falę negatywnych komentarzy w mediach niemieckich, gdzie powszechnie uważano to za polityczną zemstę Janukowycza[244].

Nowy prezydent Ukrainy wybrał Brukselę na cel swej pierwszej podróży zagranicznej, aby podkreślić wagę więzi politycznych i przede wszystkim gospodarczych Kijowa z Unią Europejską. Liczył na utworzenie strefy wolnego handlu z UE i rychłe wprowadzenie systemu bezwizowego dla obywateli Ukrainy. Zapewnił, że Ukraina gotowa jest wykonywać swoje zobowiązania co do regularnej dostawy gazu konsu-

---

[242] J. Gotkowska, *Niemcy wobec Partnerstwa Wschodniego*, „Komentarze OSW", 18.06.2010, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2010-06-18/niemcy-wobec-partnerstwa-wschodniego.

[243] *Szczyt UE-Ukraina – 4 grudnia w Kijowie*, European Commission, Press Release Datase, IP /09/1873, por. *Szczyt UE–Ukraina – 4 grudnia w Kijowie*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1873_pl.htm.

[244] K. Schüller, *Die Kämpferin*, „Frankfuretr Allgemeine Zeitung", 7.08.2011; J. Voswinkel, *Auferstanden im Gefängnis*, „Die Zeit", 11.08.2011; *Timoschenko hinter Gittern – Heftige Proteste*, „Merkur", 5.08.2011.

mentom europejskim, i dla realizacji tego Kijów będzie starał się znacznie podnieść poziom stosunków partnerskich z Rosją[245].

Podpisanie przez Janukowycza umowy o przedłużeniu stacjonowania rosyjskiej Floty Czarnomorskiej do 2042 roku i przyjęcie w 2012 r. ustawy o języku rosyjskim wywołało wrażenie, że Kijów próbuje gry na dwóch fortepianach (unijnym i rosyjskim). Ukształtowało to też w Niemczech opinię, że nie warto zajmować się państwem praktycznie pogodzonym z istnieniem w rosyjskiej sferze wpływów. Ujawnił to czternasty szczyt Ukraina–UE w listopadzie 2010 r., gdzie Bruksela nie kryła niezadowolenia z powodu zmiany orientacji ukraińskiej polityki zagranicznej. Na kolejnym szczycie UE–Ukraina w Kijowie 19 grudnia 2011 r., zakończono wprawdzie negocjacje w sprawie umowy stowarzyszeniowej, ale w oświadczeniu wydanym po spotkaniu z prezydentem W. Janukowyczem J. M. Barroso zaznaczył, że Unia Europejska chce „podjąć kroki do jak najszybszego podpisania i ratyfikowania umowy, ale będzie to zależeć od okoliczności politycznych". Zwrócił uwagę na wydarzenia na Ukrainie, które spowodowały, że atmosfera między tym państwem a UE „stała się trudna"[246]. Niemcy i Francja zgodnie uznawały sprawę Tymoszenko za dowód, iż Ukraina nie jest gotowa do zbliżenia z Unią. Berlin dążył nawet do odwołania szczytu, ale m.in. polska dyplomacja przekonywała, że podtrzymywanie dialogu z Kijowem jest najlepszą drogą nacisku na reformy polityczne[247].

Dopiero 30 marca 2012 r. negocjatorzy UE i Ukrainy parafowali liczącą ponad tysiąc stron umowę stowarzyszeniową, kończąc tym samym trwające od 2007 r. negocjacje. Parafowano jedynie część umowy – do dalszych negocjacji pozostawiono m.in. budzące najwięcej kontrowersji zapisy mówiące o pogłębionym i wolnym handlu pomiędzy UE i Ukrainą. Tę umowę parafowano 19 lipca 2012 r. Jednakże data podpisania oraz ratyfikacji dokumentu pozostawała nieznana. UE ją odkładała ze względu na pogorszenie sytuacji związanej z przestrzeganiem prawa na Ukrainie i koniecznością uwolnienia J. Tymoszenko[248].

Sprawa uwolnienia J. Tymoszenko i przewiezienia jej na zaoferowaną przez rząd niemiecki kurację do berlińskiego szpitala Charité traktowana była prestiżowo w Berlinie. Szczególnie aktywny na tym polu minister Westerwelle w początkach maja 2012 r. w wywiadach prasowych upominał Ukraińców, że droga do Europy prowadzi przez most złożony z dwóch filarów: demokracji i praworządności i państwo to jako członek Rady Europy musi przestrzegać demokratycznych reguł. Prezydent federalny Joachim Gauck odmówił złożenia zaplanowanej wizyty w Jałcie, a ówczesny szef socjaldemokracji Sigmar Gabriel groził bojkotem mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. na Ukrainie organizowanych wspólnie z Polską[249].

---

[245] *Moskwa poczeka, Janukowycz najpierw w Brukseli*, „Wprost", 23.02.2011; *Janukowycz wybrał Brukselę, a nie Moskwę*, „Dziennik", 23.02.2010.

[246] *Szczyt UE-Ukraina. Prezydencja Polski w Radzie UE*, http://pl2011.eu/content/szczyt-ue-ukraina.

[247] T. Bielecki, *Szczyt UE-Ukraina: twarda odmowa z powodu Tymoszenko*, „Gazeta Wyborcza", 19.12.2011; A. Barabasz, B. Koszel, M. Księżniakiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji*…, op. cit., s. 144–145.

[248] D. Materniak, *Umowa stowarzyszeniowa czyli kolejny mały krok Ukrainy do na drodze do UE*, http://www.psz.pl/index.php?option=content&task=view&id=41472; *Parafowano umowę stowarzyszeniową Unia Europejska–Ukraina*, „Rzeczpospolita", 30.03.2012.

[249] *Westerwelle droht Ukraine mit Konsequenzen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 2.05.2012; *Westerwelle warnt Ukraine vor Bruch mit der EU*, „Der Spiegel", 3.05.2012; *Gauck sagt Reise in die*

Zmasowany atak opinii publicznej w Niemczech i skoncentrowanie się na kontrowersyjnym uwięzieniu rzekomo zupełnie niewinnej J. Tymoszenko ugruntowały nad Dnieprem opinie o złej woli Berlina i Brukseli. Na Ukrainie podejrzewano, że jest to celowa strategia zwłaszcza Niemiec, która ma posłużyć za pretekst do odsunięcia *sine die* umowy stowarzyszeniowej, której tak naprawdę nikt w UE nie chce. Proponowano jej pomoc finansową, ale głównie ze źródeł MFW, co mogło potrwać, domagając się jednocześnie wprowadzenia szybkich i kosztownych reform gospodarczych. Zapis o ewentualnym późniejszym członkostwie Ukrainy w UE po spełnieniu określonych warunków niewiele by Komisję Europejską kosztował, ale na to było brak zgody wszystkich państw członkowskich.

Wobec takiego rozwoju sytuacji, ukraińskie elity z prezydentem W. Janukowyczem na czele miały świadomość, że Ukraina musi wybrać strategicznego partnera: konsekwentnie dążyć do integracji z UE, lub dołączyć do oferowanej przez Moskwę unii celnej Białorusi, Kazachstanu i Rosji. Wybór pierwszej opcji nie dawał żadnych gwarancji członkostwa w najbliższym czasie, oznaczał także długi i żmudny proces rozmów, negocjacji a przede wszystkim stopniowego wprowadzania wysoko ustawionych unijnych standardów. Drugi wariant skazywał Ukrainę na wejście w strefę wpływów Rosji i pogrzebanie europejskich aspiracji Ukraińców.

W lutym 2013 r. ukraińskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych oświadczyło, że do podpisania umowy stowarzyszeniowej dojdzie najprawdopodobniej podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r.[250] 15 maja Komisja Europejska to potwierdziła i jednocześnie tym samym uznała zamknięcie rozmów na ten temat prowadzonych od marca 2007 r.[251]

Jednocześnie zwiększone zostały naciski na Kijów w sprawie uwolnienia J. Tymoszenko. Działając z upoważnienia Parlamentu Europejskiego, jego emisariusze – P. Cox i były prezydent Polski Aleksander Kwaśniewski 21 razy przebywali w stolicy Ukrainy, aby uzyskać jej przedterminowe zwolnienie ze względu na pogarszający się stan zdrowia. Udało się to, ale dopiero w początkach marca 2014 r. Tymoszenko poddana została zabiegom szpitalnym w Berlinie[252].

Perspektywa oficjalnego włączenia Ukrainy w orbitę wpływów Unii Europejskiej i szerzej Zachodu spowodowała szybką ofensywę dyplomatyczną Rosji. W wyniku intensywnych konsultacji prezydentów Rosji i Ukrainy w Soczi (27 października) i w Nowo-Ogariewie pod Moskwą (9 listopada) losy umowy stowarzyszeniowej zostały przesądzone. Z przecieków prasowych wynikało, że Rosja zaproponowała uruchomienie m.in. wartego 15 mld dolarów program wsparcia finansowego (zakup państwowych obligacji ukraińskich), niższe ceny gazu (z 400 dolarów za 1000 m^3 do 268,50) i obietnice kontynuacji współpracy w dziedzinie energii atomowej i w klu-

Ukraine ab, „Der Spiegel", 25.04.2012; *Sigmar Gabriel ruft zu EM-Boykott auf*, „Der Tagesspiegel", 28.04.2012

[250] *Szef MSZ Ukrainy: Podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE możliwe w tym roku*, Eur Activ.pl, http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/wywiad/szef-msz-ukrainy-podpisanie-umowy-stowarzyszeniowej-z-uemoliwe-w-tym-roku-004425.

[251] *Europäische Kommission unternimmt Schritte zur Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine*, Pressemitteilung, Brüssel, 15. Mai 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-436_de.htm.

[252] G. Gnauck, *Timoschenko offenbar kurz vor der Entlassung*, „Die Welt", 4.10.2013; F. Jimenez, *Timoschenko mit Hoffnung auf vollständige Genesung*, „Die Welt", 8.03.2014.

czowych sektorach przemysłu. W. Putin miał też zadeklarować, że Moskwa nie naciska już na wejście Ukrainy do Unii Celnej i wesprze reelekcję W. Janukowycza na urząd prezydenta w 2015 r. Brak ukraińskiej zgody mógł doprowadzić do zamknięcia gazowego kurka jak stało się w 2009 r. i blokady eksportu ukraińskich towarów na rynki rosyjskie. Jak się wydaje, Kijów nie miał wyjścia i odpowiednie porozumienia w tej sprawie zostały podpisane 17 grudnia podczas wizyty prezydenta Janukowycza w Moskwie[253].

21 listopada 2013 r. rząd Ukrainy – dzień wcześniej informując o tym poufnie unijnego komisarza ds. poszerzenia Stefana Füle – ogłosił zawieszenie procesu przygotowań do podpisania umowy o stowarzyszeniu i pogłębionej, kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA) z Unią Europejską. Stało się tak, choć parlament ukraiński zgodnie z życzeniami Brukseli zaakceptował nową ordynację wyborczą do parlamentu i reformę wymiaru sprawiedliwości. Oficjalnie motywowano to bezpieczeństwem narodowym, koniecznością rozwoju stosunków gospodarczych z Moskwą i przystosowania rynku wewnętrznego do handlu z Rosją i UE[254].

Nie ulega wątpliwości, że prezydent W. Putin przelicytował Unię Europejską w obietnicach, gdyż ta proponowała pomoc w wysokości zaledwie 610 mln–1 mld euro, co było niewiele dla państwa znajdującego się w niezwykle trudnej sytuacji gospodarczej i posiadającego zaledwie 20 mld dolarów rezerw. Na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie Janukowycz, 29 listopada, miał otwarcie powiedzieć kanclerz Merkel, że oczekiwał od UE „znacznie więcej" (*I expected more*) i czuje się zawiedziony[255].

Gruntowna zmiana opcji w polityce zagranicznej Ukrainy miała ścisły związek z polepszającymi się stosunkami niemiecko-rosyjskimi, co gwarantowało, że Niemcy nie będą zachęcać UE do działań, które w Moskwie określone byłyby jako nieprzyjazne. Po wprowadzeniu jesienią 2012 r. nowych antydemokratycznych reform w Rosji, wśród elit politycznych RFN pojawiła się pewna dezorientacja. Istniejący dotąd *consensus* zakładający, że integracja Rosji z Europą, jej demokratyzacja są kluczem do bezpieczeństwa starego kontynentu został zachwiany. Zaczęło brakować pomysłów jak odnosić się do nowej coraz bardziej autorytarnej Rosji. Dotąd wszystkie partie reprezentowane w Bundestagu, opierając się na politycznym niepisanym porozumieniu uważały, że stosunki z Rosją odgrywają wyjątkową rolę w niemieckiej, ale też i unijnej polityce wschodniej. Jak pisał dobry znawca stosunków rosyjsko-niemieckich z Uniwersytetu w Poczdamie Jochen Franzke pojawił się problem, czy wobec Rosji zastosować znane od 1648 r. „rozwiązanie westfalskie", czy też uznać, że istnieje ścisłe *iunctim* pomiędzy współpracą gospodarczą, w zakresie międzynarodowego

[253] *Russland gewährt Ukraine 15-Milliarden-Dollar-Kredit,* „Focus", 17.12.2013; *Putin verspricht Ukraine Milliardenkredite und billigeres Gas*, „Die Zeit", 17.12.2013; *Putin gewährt Kiew Finanzhilfen in Milliardenhöhe*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 17.12.2013.

[254] *Ukraine stoppt geplantes Abkommen mit EU*, „Die Zeit", 21.11.2013; *Janukowitsch lässt EU abblitzen*, „Süddeutsche Zeitung", 21.11.2013; *Präsident Janukowitsch verweigert Unterschrift*, ibidem; *Ukraine legt Abkommen mit der EU auf Eis*, „Der Tagesspiegel", 21.11.2013;*Ukraine lässt Abkommen mit EU scheitern*, https://www.dw.com/de/ukraine-l%C3%A4sst-abkommen-mit-eu-scheitern/a-17243731.

[255] B. Bidder, *Staatschef der Ukraine: Janukowitschs riskanter Milliardenpoker mit EU und Putin*, „Der Spiegel", 29.11.2013; K. Böttger, *Auf dem sicherheitspolitischen Auge blind: Die EU-Außenpolitik angesichts der Ukraine-Krise: Zustand und Entwicklungsoptionen*, „Integration" 2014, nr 2, s. 95.

bezpieczeństwa, a przestrzeganiem praw demokratycznych i wolności obywatelskich co tym samym powinno narzucić określony model współpracy w Rosją[256].

Formalne zawieszenie popisania umowy stowarzyszeniowej przez Ukrainę z UE zbiegło się z formowaniem koalicji rządowej po wyborach parlamentarnych z 22 września 2013 r. Ze względu na słaby wynik liberałów, którzy nie weszli do Bundestagu, chadecy zmuszeni byli odnowić starą koalicję z socjaldemokratami, co z góry przesądzało o pewnych koncesjach wobec Rosji i wstrzemięźliwości wobec Ukrainy. W umowie koalicyjnej z 27 listopada znalazła się wyjątkowo rozbudowana oferta wobec Rosji, która kryła się w tytule „Otwarty dialog i pogłębiona współpraca" (*Offener Dialog und breitere Zusammenarbeit mit Russland*). O Ukrainie nie wspomniano. W krótkim akapicie ogólnikowo uznano, że sprawdza się idea Partnerstwa Wschodniego, a najlepszymi instrumentami wspierania państw wschodniego sąsiedztwa są umowy stowarzyszeniowe i o wolnym handlu, oraz ułatwienia wizowe[257].

W Niemczech przyjęto ukraińską odmowę z niedowierzaniem, ponieważ uważano, że umowa stowarzyszeniowa była dobrze przygotowana. Oficjalnie jednak kanclerz A. Merkel zapewniała, że RFN, jak i Unia Europejska są gotowe do rozmów, a drzwi do Europy są dla Ukrainy nadal otwarte. Kanclerz z niesmakiem odniosła się do polityki licytacji w stosunkach z Ukrainą. Jako główną przyczynę fiaska listopadowego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie wskazywała bezkompromisowe naciski Moskwy, która nie mogła się pogodzić z utratą sfery swoich wpływów. Nie wspomniała, że swoim uporem w kontrowersyjnej sprawie uwolnienia J. Tymoszenko przez wiele miesięcy skutecznie oziębiała klimat rozmów z Kijowem.

Jeszcze tego samego dnia po ogłoszeniu decyzji prezydenta Janukowycza w kwestii zawieszenia rozmów nad umową stowarzyszeniową na ulicach Kijowa rozpoczęły się demonstracje z żądaniami ustąpienia prezydenta. Od tego czasu postawy zarówno demonstrantów, jak i władz uległy radykalizacji. Po brutalnej akcji specjalnych jednostek policji (Berkut) 30 listopada na kijowskim Majdanie zaczęło dochodzić do krwawych starć z ofiarami w ludziach, a apogeum przypadło na walki w dniach 18–20 lutego 2013 r.[258]

Po wybuchu krwawych zamieszek na ulicach Kijowa większość niemieckich mediów od samego początku swoje sympatie ulokowała po stronie demonstrantów, ale politycy nawoływali do rozsądku i porozumienia. Dość powszechnie uważano, że obecnej sytuacji nie można zignorować i należy zapobiec dalszemu rozlewowi krwi na ulicach Kijowa. Powołując się na swój przykład obalenia muru berlińskiego i dążenia do jedności, publicyści i często prości obywatele RFN z życzliwością odnosili się do „rewolucji godności" demonstrowanej na barykadach Majdanu[259]. Podczas gdy partie Unii i partia Zielonych jednoznacznie opowiadały się po stronie demonstrantów, to Janukowycza otwarcie wspierała Die Linke, niejednoznaczną postawę zachowała SPD.

---

[256] J. Franzke, *Realität oder Mythos? Zur Strategischen Partnerschaft zwischen Deutschland und Russland*, „WeltTrends" 2013, nr 89, s. 40.

[257] *Deutschlands Zukunft gestalten.Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, s. 116, https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf.

[258] Szerzej: Justenhoven H.-G. (red.), *Kampf um die Ukraine, Ringen um Selbstbestimmung und geopolitische Interessen*, Baden-Baden 2018.

[259] H. Berwanger, R. Karsten, *Das demokratische Versprechen. Deutsche Außenpolitik im Ukraine-Konflikt*, „Die neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte" 2014, nr 61, s. 41–43.

18 lutego minister spraw zagranicznych F.-W. Steinmeier w wywiadzie telewizyjnym obciążył obie strony odpowiedzialnością za akty gwałtu na ulicach Kijowa. W debacie parlamentarnej w dzień później posłowie lewicy otwarcie mówili o ukraińskich faszystach i antysemitach, którzy przejęli władzę[260]. Rzeczniczka tej partii Ulla Jelpke i wyrastająca na gwiazdę mediów w kwestiach ukraińskich zastępczyni szefa partii Sahra Wagenknecht sugerowały zachodnią inspirację „puczu" na Majdanie, inspiracji doszukiwano się w działaniach USA i rodzimych ukraińskich faszystów spod znaku Stepana Bandery. Broniły ciemiężonej i niesłusznie oskarżanej przez państwa zachodnie Rosji i domagały się zakazu jakiejkolwiek akcji pomocowej dla Kijowa ze strony UE i MFW[261].

Natomiast faworytem kanclerz Angeli Merkel był Witalij Kliczko i jego partia Udar opowiadająca się głębokimi demokratycznymi przemianami. Z Kliczką prowadzili rozmowy doradca kanclerz w sprawach zagranicznych Christoph Heusgen, z ramienia Urzędu Kanclerskiego Ronald Pofalla, pomoc logistyczną zadeklarowała Fundacja Konrada Adenauera[262].

Rząd niemiecki swoje stanowisko określił 29 stycznia w deklaracji kanclerz Merkel, zapowiadając wspólnie z Unią Europejską cierpliwe dążenie do pokojowego rozwiązania konfliktu. Zapewniono, że drzwi do umowy stowarzyszeniowej nadal stoją otworem i wszystkie nieporozumienia pomiędzy państwami Partnerstwa Wschodniego, Rosją i UE powinny być wyjaśnione. Wcześniej, bo 17 grudnia w przemówieniu inaugurującym swoje powtórne urzędowanie w Auswärtiges Amt minister Steinmeier nie krył swojego oburzenia (*empörend*) z powodu wykorzystania przez Rosję trudnego położenia Ukrainy. Otwarcie mówił też o błędach Unii Europejskiej, która nie doceniła katastrofalnego położenia Ukrainy i zmuszała ją do wyboru pomiędzy Brukselą i Moskwą, zapominając o historycznych i emocjonalnych powiązaniach Ukrainy z Rosją[263].

Zapobieżenie eskalacji krwawej konfrontacji i doprowadzenie do porozumienia pomiędzy rządem i opozycją zainspirowało Steinmeiera, aby wspólnie z polskim ministrem spraw zagranicznych R. Sikorskim i jego francuskim odpowiednikiem Laurentem Fabiusem szukać na Ukrainie polubownego rozwiązania. Niemcy podjęły się misji rozjemczej z dużym ociąganiem, nie kryjąc niechęci. Wydawałoby się, że najbardziej odpowiednia w tej sytuacji Wysoka Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Catherine Ashton została wyłączona z tej misji, która odbywała się w ramach Trójkąta Weimarskiego.

---

[260] *Linke sieht Faschisten bei Opposition in Ukraine*, „Die Welt", 20.02.2014.

[261] *Linkspartei: Parteinahme des Westens half Faschisten an die Macht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 10.03.2014; *Die verborgene Wahrheit über den Ukraine-Putsch: Maidan-Schütze sagen aus*, https://www.bueso.de/verborgene-wahrheit-ueber-ukraine-putsch-maidan-schuetzen-sagen; A. Bota, K. Kohlenberg, *Haben die Amis den Maidan gekauft?*, „Die Zeit", 13.05.2015.

[262] *Merkel unterstützt Klitschko*, „Die Zeit", 8.12.2013; M. Księżniakiewicz, *Opinia publiczna i elity polityczne w Niemczech wobec konfliktu na Ukrainie (listopad 2013–marzec 2015)*, „Przegląd Zachodni" 2015, nr 4, s. 139.

[263] *Freiheit, politische Stabilität, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Stärke, Gerechtigkeit*, Regierungserklärung, https://www.cducsu.de/themen/freiheit-politische-stabilitaet-rechtsstaatlichkeit-wirtschaftliche-staerke-gerechtigkeit; *Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Amtsübergabe im Auswärtigen Amt am 17. Dezember 2013*, Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2013/131217-BM_Antrittsrede.html.

Rozmowy weimarskiej trójki okazały się skuteczne. 21 lutego W. Janukowycz, liderzy ukraińskiej opozycji – Witalij Kliczko, Arsenij Jaceniuk i Ołeh Tiahnybok wspólnie z przedstawicielem Rosji Władimirem Łukinem i weimarską trójką uzgodnili porozumienie, na mocy którego miały odbyć się wcześniejsze wybory prezydenckie, powstać rząd jedności narodowej i powrót do konstytucji z 2004 r. To raczej Steinmeiera, a nie polskiego ministra uważano za głównego architekta porozumienia i jemu przypisano główne zasługi[264].

21 lutego milicja została usunięta z ulic Kijowa. Janukowycz zbiegł ze stolicy i udał się do Rosji. 22 lutego parlament usunął go z urzędu. Uznano, że prezydent opuszczając terytorium Ukrainy, porzucił swój urząd i nie wykonuje swoich obowiązków. Takiego trybu postępowania nie przewidywała Konstytucja Ukrainy i można było mówić o naruszeniu jej podstawowych norm i zasad[265].

Na próby uniezależnienia się Ukrainy od Moskwy zareagowano wysłaniem „zielonych ludzików" (zatajających swą przynależność narodową dywersantów i żołnierzy) na Krym, aneksją tego terytorium i oficjalnym przyłączeniem go do Rosji 18 marca 2014 r. na podstawie naprędce (16.03.) przeprowadzonego referendum[266].

Już na początku marca odbyło się posiedzenie Rady ds. zagranicznych UE, gdzie zasygnalizowano podjęcie kroków wobec osób z Rosji odpowiedzialnych za wywołanie kryzysu na Krymie. Rada Europejska na swoim posiedzeniu 6 marca 2014 r. potępiła „niesprowokowane pogwałcenie przez Federację Rosyjską suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy", wezwano Federację Rosyjską do natychmiastowego wycofania jej sił zbrojnych i umożliwienia międzynarodowym obserwatorom wjazdu na Krym. Referendum uznano za sprzeczne z Konstytucją Ukrainy, a przez to – nielegalne. Odmowa dialogu z władzami Ukrainy zaowocować miała zawieszeniem dwustronnych rozmów z Federacją Rosyjską w kwestiach ułatwień wizowych, a także na temat nowego układu *PCA*. W przypadku braku pozytywnych rezultatów, Unia Europejska miała podjąć decyzję o dodatkowych środkach, takich jak zakaz podróżowania, zamrożenie aktywów oraz odwołanie szczytu UE–Rosja[267].

Kanclerz Merkel z niepokojem śledziła wydarzenia na Krymie, ale starała się zachować zimną krew. Na przemówienie Putina 18 marca proklamujące przyłączenie Krymu do Federacji Rosyjskiej zareagowała z powściągliwością, nawoływała państwa UE do jedności i ograniczyła się do stwierdzenia, że jest to naruszenie prawa międzynarodowego, ale równolegle z wprowadzanymi sankcjami dialog z Moskwą będzie kontynuowany[268]. Na początku kryzysu kilkukrotnie rozmawiała telefonicznie

---

[264] S. Lehnartz, F. Kellermann, *Der diplomatische Coup des Frank-Walter Steinmeier*, „Die Welt", 22.02.2014; B. Koszel, *Das Weimarer Dreieck: Leistungen und Zukunftsszenarien*, „Welt-Trends. Zeitschrift für internationale Politik" 2015, nr 110, s. 37–39. Inaczej Sikorski. Zob. R. Sikorski, *Czas jazdy bez trzymanki*, „Newsweek", 23–29.01.2017.

[265] A. Stelmach, *Legalność zmiany władzy na Ukrainie*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2015, nr 4, s. 21.

[266] M. Staack, *Der Ukraine-Konflikt, Russland und die europäische Sicherheitsordnung*, Opladen 2017, s. 88.

[267] *Oświadczenie szefów państw lub rządów w sprawie Ukrainy*, Rada Europejska, Bruksela 6 marca 2014, https://www.consilium.europa.eu/media/29275/141391.pdf.

[268] *Merkel: entschlossene Antwort Europas*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/merkel-entschlossene-antwort-europas-450192. Por. M. Sattar, *Wohl oder übel. Deutsche Reaktion auf Krim-Annexion*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 18.03.2014.

z W. Putinem, namawiając go, aby zakończył kryzys i wycofał wojska z Ukrainy. Jednakże prezydent Rosji stał niezmiennie na stanowisku, że poza rosyjskimi bazami, nie ma ani jednego żołnierza armii rosyjskiej na Krymie, ale też istnieje konieczność obrony praw obywateli rosyjskich prześladowanych na Krymie przez terrorystów i banderowców. W rozmowie telefonicznej z prezydentem Barackiem Obamą, na początku marca 2014 r., Merkel wyraziła powątpiewanie, czy prezydent Putin ma „kontakt z rzeczywistością"[269].

W odpowiedzi na aneksję Krymu, dzień po referendum, UE i USA wprowadziły sankcje ekonomiczne wobec FR, zawiesiły jej udział w G-8 i wprowadziły zakaz wjazdu na swoje terytorium dla 21 prominentnych działaczy Kremla (USA dla 31). 25 marca ogłoszono bojkot szczytu G-8 w Soczi[270].

Od początku konfliktu na Krymie rząd Merkel był ostro krytykowany przez Die Linke. Wspomniana S. Wagenknecht, zarzucała kanclerz Merkel i ministrowi Steinmeierowi wspieranie rządu „puczystów" złożonego z neofaszystów i antysemitów, pogorszenie relacji z Rosją i wzrost napięcia na Krymie, z czego cieszy się tylko amerykańska dyplomacja[271].

Po dyskusji parlamentarnej w Bundestagu 19 marca 2014 r. widać było pewną bezradność wśród posłów. Nie wiedziano, gdzie Putin się zatrzyma i jakie powinny być granice ustępstw UE. Obawiano się, że jego celem będzie aneksja kolejnej części terytorium Ukrainy, doprowadzenie do jej politycznej i gospodarczej destabilizacji i w efekcie do rozpadu państwa. Rozważano też inne warianty – wzmocnienie obecności NATO w Europie Wschodniej i realną perspektywę członkostwa Ukrainy w UE. Jednocześnie wyrażano obawy, czy nie doprowadzi to do trwałych podziałów w Europie i czy można się zgodzić na utratę Krymu przez Ukrainę za cenę włączenia Moskwy do dyskusji nad przyszłością tego państwa. Zdecydowana większość posłów Unii, SPD i Zielonych potępiła agresję Rosji na Krym, ale i nawoływała do deeskalacji konfliktu. Nawet przewodniczący frakcji Die Linke – partii uważanej przez niektórych posłów za „U-boota Putina w Bundestagu" – Gregor Gysi uznał to za naruszenie prawa międzynarodowego[272].

Ostatecznie postanowiono grać na wszystkich instrumentach, tzn. prowadzić dialog z Moskwą, w razie potrzeby poszerzać sankcje wobec Rosji i kontynuować pomoc finansową dla Ukrainy. Głównym punktem odniesienia było dążenie do zapobieżenia rozprzestrzeniania się kryzysu na wschodnią Ukrainę, stąd też 23 marca pojawiła się oficjalna niemiecka propozycja wysłania do tego państwa obserwatorów OBWE[273].

---

[269] P. Baker, *Pressure Rising as Obama Works to Rein In Russia*, „New York Times", 2.03.2014. Por. A. Umland, *Inwieweit war Russlands Anschluss der Krim historisch gerechtfertigt?. Zur Problematik „realistischer" Annexionsnarrative*, „Sirius: Zeitschrift für Strategische Analysen" 2018, H. 2, s. 162–169; H.-G. Justenhoven (red.), *Kampf um die Ukraine, Ringen um Selbstbestimmung und geopolitische Interessen*, Baden-Baden 2018.

[270] A. Rinke, *Wie Putin Berlin verlor. Moskaus Annexion der Krim hat die deutsche Russland – Politik verändert*, „Internationale Politik" 2014, nr 3, s. 33–45.

[271] *Sahra Wagenknecht warnt vor dem „dritten Weltkrieg"*, „Der Tagesspiegel", 12.03.2014; J. Joffe, *Die bizarre Russland-Apologetik der Linken*, „Die Zeit", 19.03.2014; A. Heinemann-Grüder, *Kalter Krieg oder neue Ostpolitik. Ansätze deutscher Russlandpolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2017, Bd. 21.–22., s. 5.

[272] G. Bannas, *Krim-Krise schweißt große Koalition zusammen*, „Frankfurter Allgemiene Zeitung", 20.03.2014; T. Denkler, *Vergiftete Atmosphäre*, „Süddeutsche Zeitung", 18.03.2014.

[273] A. Rinke, *Wie Putin*..., op. cit., s. 39.

W Europie nikt nie palił się do takich działań, wobec tego akcji dyplomatycznej podjął się znany z wcześniejszych sympatii do Moskwy Steinmeier, który włożył wiele trudu, by uspokoić zaistniałą sytuację. Podróżował do stolic wielu państw, spotykał się z rosyjskim ministrem spraw zagranicznych Siergiejem Ławrowem i w ten sposób wysuwał Niemcy na czoło państw zaangażowanych w rozwiązanie konfliktu na Ukrainie[274]. Nie było to łatwe, ponieważ Niemcy byli wystarczająco zaabsorbowani wychodzeniem z kryzysu strefy euro (budowa unii bankowej), sytuacją w Grecji i paraliżem instytucji unijnych w obliczu zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego i perspektywą utworzenia nowej Komisji Europejskiej.

21 marca 2014 r. w trakcie kryzysu krymskiego premier Ukrainy Arsenij Jaceniuk podpisał w Brukseli część polityczną umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Była to bezpośrednia reakcja państw Unii Europejskiej na aneksję półwyspu. Na posiedzeniu Rady Europejskiej (20–21.03) jeszcze raz potępiono przyłączenie Krymu i Sewastopola do Federacji Rosyjskiej i podkreślono, że UE nie uzna tego kroku, „gdyż w Europie XXI wieku nie ma miejsca na siłowe i przymusowe przesuwanie granic". Z uwagi na brak jakichkolwiek działań na rzecz złagodzenia sytuacji ze strony Moskwy, Rada postanowiła rozszerzyć zakaz wydawania wiz i zamrożenie aktywów rosyjskich oraz odwołała najbliższy szczyt UE–Rosja. Miała pozostać otwarta na dialog, nie wykluczyła jednak dodatkowych i daleko idących konsekwencji dla stosunków z Rosją w „przypadku podjęcia przez Federację Rosyjską jakichkolwiek dalszych kroków destabilizujących sytuację na Ukrainie". Podjęła również decyzję o przyspieszeniu podpisania układów o stowarzyszeniu z Gruzją i Mołdawią[275].

Kolejnym krokiem „hybrydowej" wojny prowadzonej przez Rosję przeciwko Ukrainie było rozpętanie już w kwietniu 2014 r. konfliktu na wschodzie tego kraju w Zagłębiu Donieckim, zamieszkałym w przeważającej części przez ludność rosyjskojęzyczną. Separatyści wspomagani przez Moskwę militarnie i finansowo proklamowali powstanie samozwańczej Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej. Po zajęciu kluczowych miast Donbasu, w maju 2014 r. ogłosili konfederację obu republik. W odpowiedzi siły zbrojne Ukrainy rozpoczęły tzw. akcję antyterrorystyczną, której celem było odbicie głównych miast i likwidacja zbrojnych oddziałów separatystów.

W obliczu nowego zagrożenia grożącego destabilizacją Ukrainy i wybuchem wojny ukraińsko-rosyjskiej, przywódcy państw unijnych zaczęli postulować większe zaangażowanie Niemiec w rozwiązanie tego konfliktu. Wychodzono z założenia, że Niemcy posiadające dobre kontakty z Kremlem posiadają największe możliwości do oddziaływania na politykę tego kraju. Co ważne, cieszyły się też zaufaniem władz Ukrainy, które wierzyły, że jej interesy przez Berlin będą skutecznie bronione.

Niemcy gotowe były podjąć się roli pośrednika i zaczęły odgrywać czołową rolę w polityce sankcji wobec Rosji. W raporcie opublikowanym w końcu kwietnia przez przewodniczących CDU/CSU i SPD stwierdzono, że RFN nie ucieka od międzynarodowej odpowiedzialności i gotowa jej wyjść naprzeciw oczekiwaniom społeczności

[274] M. Wehner, *Steinmeiers große Illusion*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 15.03.2014; M. Księżniakiewicz, *Niechciany partner. Rola Niemiec w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie*, nr 57/2015, fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Biuletyn.../BIULETYN_NIEMIECKI_NR_57.pdf.

[275] *Rada Europejska 20–21 marca 2014. Konkluzje*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pl/ec/141756.pdf.

międzynarodowej. W grę wchodziło tylko rozwiązanie dyplomatyczne, a jego warunkiem wstępnym miałoby być usunięcie wojsk rosyjskich z regionu przygranicznego. Za celowe uznano rozbudowę misji OBWE, która bez przeszkód ze strony Rosji mogłaby podjąć działania i zbierać wiarygodne informacje. Branie przez separatystów przedstawicieli OBWE w charakterze zakładników uważane było za kroki prowadzące jedynie do eskalacji konfliktu. Decyzję uzgodnioną przez szefów unijnych państw 6 marca dotyczącą sankcji gospodarczych wobec Rosji uznano za słuszną, dopóki Rosja ruchami swoich wojsk wzmagać będzie napięcie w regionie. Wyrażono jednak nadzieję, że do ich uruchomienia nie dojdzie. Podkreślono, że program Partnerstwa Wschodniego nie jest wymierzony przeciwko Rosji i państwa tego projektu nie mogą być zmuszane do wyboru pomiędzy Federacją Rosyjską i Unią Europejską[276].

W założeniu kanclerz Merkel polityka Niemiec i Unii Europejskiej wobec najnowszego zagrożenia ze wschodu powinna koncentrować się na politycznym i gospodarczym wspieraniu Ukrainy, zwłaszcza, że demokratycznie przeprowadzone wybory prezydenckie 25 maja wygrał prozachodni Petro Poroszenko. Równolegle powinien toczyć się cierpliwy dialog z Moskwą w celu znalezienia dyplomatycznego rozwiązania konfliktu, a towarzyszyć powinno temu stopniowe wyciszanie istniejących napięć. Trzecią osią działania powinny być niechciane przez wszystkich sankcje wobec Rosji, które jednak będą wprowadzane, gdyby Moskwa próbowała nadal kontynuować dotychczasową politykę.

Zgodnie z przyjętymi zasadami po demokratycznych wyborach prezydenckich na Ukrainie, Niemcy zacieśnili kontakty z Ukrainą. Prezydent federalny J. Gauck 7 czerwca wziął udział w inauguracji prezydentury Poroszenki. Regularne konsultacje ze swoim ukraińskim odpowiednikiem Pawło Klimkinem utrzymywał Steinmeier. 27 czerwca 2014 r. nowy prezydent Ukrainy podpisał drugą część umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską o kompleksowej i pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA)[277].

Po rozpoczęciu inwazji na Krym z inicjatywy Waszyngtonu podjęto negocjacje międzynarodowe w tzw. formacie genewskim z udziałem USA, UE, Ukrainy i Rosji w sprawie powstrzymania akcji rosyjskiej na wschodzie i południu Ukrainy. W porozumieniu podpisanym 17 kwietnia Kreml w zamian za amnestię zgodził się na rozbrojenie własnych bojówek oraz zwolnienie w Donbasie okupowanych budynków administracyjnych. Jednak Rosja prawie natychmiast je zignorowała i celowo podsycała napięcie, chcąc doprowadzić do oderwania od Ukrainy jej ośmiu południowowschodnich obwodów.

Po telekonferencji prezydenta Obamy z przywódcami unijnymi panowała zgodność, że Rosja zamiast powstrzymywać separatystów, zachęca ich do dalszych działań. Zachodnia reakcja po raz pierwszy zawierała komponent wojskowy. USA ogłosiły wysłanie 600 żołnierzy do Polski i państw bałtyckich, aby rozwiać obawy tamtejszych

---

[276] *Deutsche Außenpolitik als Beitrag zur Lösung von Krisen und Konflikten. Beschluss der Geschäftsführenden Vorstände vom 28. April 2014*, https://www.cducsu.de/sites/default/files/uploads/top2-aussenpolitik.pdf. Por. A. Rinke, *Vermitteln, verhandeln, verzweifeln. Wie der Ukraine-Konflikt zur westlich-russischen Dauerkrise wurde*, „Internationale Politk" 2015, nr 1, s. 12.

[277] T. Bielecki, R. Grochal, *Ukraina bliżej Europy. Prezydent podpisał umowę stowarzyszeniową*, „Gazeta Wyborcza", 28.06.2014; *Ukraina podpisała umowę stowarzyszeniową z UE*, „Newsweek", 27.06.2014.

państw przed zagrożeniem rosyjskim. Pomimo takiego wyraźnego sygnału, 25 kwietnia doszło do pojmania przez separatystów 13 obserwatorów OBWE, w tym czterech Niemców. Informacje zachodnich wywiadów wskazywały na udział w tej operacji rosyjskich sił specjalnych.

Wyraźnie rozczarowana takim obrotem sprawy, kanclerz Merkel po bezowocnej rozmowie telefonicznej z prezydentem Putinem ogłosiła przystąpienie do dalszych sankcji przeciwko FR. 28 kwietnia poszerzono ich listę, ale jeszcze dalej poszli Amerykanie. USA nałożyły sankcje zakazu wizowego i zamrożenia aktywów na siedmiu rosyjskich urzędników państwowych i na 17 firm. Wśród przedstawicieli Rosji objętych nowymi sankcjami USA znaleźli się m.in. szef Rosnieftu Igor Sieczyn, zastępca szefa administracji Kremla Wiaczesław Wołodin, pełnomocny przedstawiciel prezydenta Federacji Rosyjskiej na Krymie Oleg Bieławiencew i szef Federalnej Służby Ochrony Jewgienij Murow[278].

Najnowsze sankcje nie uspokoiły sytuacji, ponieważ w Ługańsku doszło do eskalacji konfliktu, a w Odessie do pożaru domu związków zawodowych spowodowanego przez nieznanych podpalaczy i rozruchów ulicznych, gdzie śmierć poniosło 38 ludzi. Na początku maja, kiedy Merkel przebywała z wizytą w Waszyngtonie, widać było, że nie dążyła do konfrontacji z Rosją, motywując to koniecznością współpracy gospodarczej z tym krajem. Tłumaczyła prezydentowi Obamie, że sześć państw unijnych jest w 100% uzależnionych od dostaw rosyjskich surowców energetycznych i nie opowiedzą się one za drastycznym zaostrzeniem sankcji. W ramach UE Niemcy mogą kierować całym procesem rozładowywania napięć, ale z zachowaniem odpowiedniej powściągliwości[279].

Kolejna inicjatywa Steinmeiera, aby jak najszybciej zwołać posiedzenie specjalnej grupy kontaktowej i obniżyć temperaturę konfliktu została odrzucona przez ministra S. Ławrowa. Rosjanie proponowali dwustronne rozmowy pomiędzy separatystami i Ukrainą, na co władze w Kijowie nie mogły wyrazić zgody. Z pewnością poruszyły ich też tryumfalne obchody 9 maja zakończenia drugiej wojny światowej w Sewastopolu z udziałem prezydenta Putina[280].

Bezpośrednio przed wyborami do Parlamentu Europejskiego rząd niemiecki zmagał się z ogniem krytyki płynącym ze strony prorosyjskiej populistycznej Alternatywy dla Niemiec i tradycyjnie partii Die Linke. W samej koalicji też dochodziło do napięć i wewnętrznych zgrzytów. Merkel oburzyła wypowiedź przewodniczącego SPD S. Gabriela, że Unia Europejska, decydując się na podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, jest współwinną wywołania konfliktu[281].

Wybory do Parlamentu Europejskiego zbiegły się z wyborami prezydenckimi na Ukrainie. Kanclerz Merkel wspólnie z prezydentem F. Hollande'm ustaliła, że w razie

---

[278] *USA rozszerzają sankcje: siedmiu Rosjan i 17 firm*, https://www.tvp.info/14985584/usa-rozszerzaja-sankcje-siedmiu-rosjan-i-17-firm?captcha_key=.

[279] *Merkel und Obama einig über Ukraine*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/angela-merkel/terminkalender/reiseberichte/merkel-und-obama-einig-ueber-ukraine-443838; A. Rinke, *Vermitteln*..., op. cit., s. 14.

[280] *Jazenjuk: Keine direkten Gespräche mit Russland*, https://www.wa.de/politik/ukraine-bringt-dritte-runde-tisch-loesung-zr-3573517.html.

[281] A. Rinke, *Vermitteln*..., op. cit., s. 15; A. Bielawska, *Niemiecka chadecja*…, op. cit., s. 331–332.

ich zmanipulowania i ingerencji w nie W. Putina, tym razem sankcje zostaną zaostrzone i dotyczyć będą ważnych sfer gospodarczych. Merkel gotowa była ponieść ofiarę, której skutki mogła odczuć gospodarka niemiecka. Wybory 25 maja odbyły się jednak w spokoju, na wszystkich terenach kontrolowanych przez władze ukraińskie, a zwycięzcą został Petro Poroszenko. W ten sposób Putinowi został wytrącony najważniejszy argument, że nielegalny rząd ukraiński nie ma społecznej legitymacji, reprezentuje „puczystów" i rodzimych faszystów.

Na przełomie maja i czerwca można było zaobserwować zmianę polityki Kremla. Zwolniono zakładników OBWE, Putin uznał legalność wyborów i zaproponował bezpośrednie rozmowy prezydentów obu państw.

W tej sytuacji, 6 czerwca z okazji obchodów 70. rocznicy lądowania aliantów w Normandii doszło do spotkania kanclerz Merkel, prezydenta Hollande'a i po raz pierwszy P. Poroszenki i W. Putina. Uzgodniono powołanie grupy, złożonej z ministrów spraw zagranicznych czterech państw, której zadaniem byłoby rozwiązanie kryzysu we wschodniej Ukrainie.

Inicjatywa ta znalazła poparcie wszystkich państw członkowskich UE i po raz pierwszy 2 lipca w Berlinie doszło do spotkania ministrów w tzw. formacie normandzkim. Uzgodniono, że przedstawiciele OBWE czynnie włączą się do wprowadzenia zawieszenia broni i wyślą dodatkowych obserwatorów na granicę rosyjsko-ukraińską[282].

Wszystkie kalkulacje polityczne związane z powołaniem „normandzkiej czwórki" nie sprawdziły się, gdyż na wschodzie Ukrainy pomimo formalnego zawieszenia broni doszło do nowych incydentów: zestrzelenia przez separatystów ukraińskiego samolotu wojskowego z 49 ofiarami i następnie śmigłowca. W Niemczech coraz częściej zaczęto domagać się od rządu zajęcia stanowczego stanowiska i wprowadzenia ostrych sankcji gospodarczych. Na takie nastroje wpływały też informacje o tysiącach rzekomo rosyjskich ochotników przybywających do wschodniej Ukrainy i dostawach dla separatystów ciężkiego sprzętu[283].

Podwójna gra Putina: deklarowana gotowość do rozmów na temat deeskalacji konfliktu przy jednoczesnych dostawach broni i żołnierzy na obszar walk wywoła pewną dezorientację wśród państw unijnych i brak powszechnej zgody na ostrzejsze sankcje. Na posiedzeniu Rady Europejskiej (26–27.06.) odnotowano jedynie brak postępu w deeskalacji konfliktu we wschodniej Ukrainie, za co winą obarczono stronę rosyjską. Potwierdzono program wsparcia gospodarczego dla Ukrainy i przekazanie jej przez Komisję Europejską 750 mln euro na „budowę państwowości i pomoc makrofinansową". Zaaprobowano przyjętą przez Komisję 25 czerwca decyzję o zakazie przywozu z Krymu i Sewastopola towarów nieposiadających ukraińskiego świadectwa pochodzenia.

Jednocześnie, co zgodne było z sugestiami kanclerz Merkel, Komisja Europejska, Europejska Służba Działań Zewnętrznych i państwa członkowskie miały wzmocnić działania OBWE i osiągnąć porozumienie w sprawie mechanizmu weryfikacji, monitorowanego przez OBWE, prowadzące do zawieszenia broni i skutecznej kontroli granic; przywrócenia władzom Ukrainy trzech przejść granicznych; uwolnienie zakład-

[282] *Joint Declaration by the Foreign Ministers of Ukraine, Russia, France and Germany*, Auswärtiges Amnt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/263460.

[283] *Ukrainisches Militärflugzeug über Ostukraine abgeschossen*, „Der Spiegel", 14.06.2014; *Poroschenko droht Separatisten mit Vergeltung*, „Die Zeit", 14.06.2014; *Separatisten bestätigen Rüstungslieferung aus Russland*, ibidem, 16.08.2014.

ników, w tym wszystkich obserwatorów OBWE i rozpoczęcie negocjacji w sprawie realizacji planu pokojowego prezydenta Poroszenki, zakładającego wygaszanie walk na wschodzie Ukrainy i w pierwszej kolejności zawieszenie broni[284].

Po spotkaniach 23 czerwca w Doniecku przedstawicieli Ukrainy, Rosji i OBWE oraz separatystów doszło do chwilowego uspokojenia sytuacji, ale nie trwało to długo. Znowu nasiliły się działania uzbrojonych przez Rosję separatystów we wschodniej Ukrainie, zajmowania budynków publicznych, brania zakładników i wznowienia ataków na ukraińskich funkcjonariuszy organów ścigania i straży granicznej[285].

W odpowiedzi Unia Europejska 11 lipca objęła 11 nowych osób, wysokich funkcjonariuszy Kremla, zakazem podróżowania na jej terytorium i zamroziła ich aktywa na jej terenie za działania „podważające integralność terytorialną, suwerenność i niepodległość Ukrainy"[286].

Na posiedzeniu Rady Europejskiej 16 lipca cofnięto zakaz eksportu broni na Ukrainę. Do polityki sankcji wobec Rosji włączone zostały Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOIR). Na temat zamrożenia współpracy z Rosją tych instytucji Merkel toczyła poufne rozmowy z szefem EBI Wernerem Hoyerem już od kwietnia. Zwrócono się do Komisji Europejskiej, aby jeszcze raz zweryfikować programy współpracy dwustronnej i regionalnej. Utrzymane miały być tylko te, które odnosiły się do współpracy transgranicznej i społeczeństwa obywatelskiego[287].

Następnego dnia doszło do poważnego wzrostu napięcia w Donbasie z powodu zestrzelenia malezyjskiego samolotu pasażerskiego, w którym zginęło 295 osób. Samolot został trafiony produkowaną przez Rosję rakietą naziemnego zestawu przeciwlotniczego typu BUK-M1, odpaloną z wyrzutni rozmieszczonej na terenie zajętym przez separatystów.

Zestrzelenie samolotu pasażerskiego spowodowało zwrot niemieckiej opinii publicznej w stronę Ukrainy i żądania zaostrzenia sankcji handlowych wobec Rosji. 23 lipca rząd niemiecki zażądał wprowadzenia dodatkowych międzynarodowych sankcji wobec Rosji, ponieważ ta nie wykazuje żadnego zainteresowania wyjaśnieniem sprawy zestrzelenia samolotu. Z przeprowadzonych badań wynikało, że 42% Niemców uważało, że w nowej sytuacji rząd powinien zająć silniejszą pozycję wobec Rosji, natomiast stosunkowo niewielu (18%) optowało za przyjęciem mniej agresywnej pozycji. Jeden na pięciu badanych stwierdził, że aktualna pozycja rządowa jest właściwa[288]. Kanclerz Niemiec zaniepokojona tym wydarzeniem zaapelowała o niezwłoczne, bezstronne śledztwo i wprowadzenie zawieszenia broni[289]. Jakkolwiek obie

---

[284] *Rada Europejska 26–27 czerwca 2014. Konkluzje*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/143500.pdf.

[285] T. Iwański, W. Rodkiewicz, *Kruchy rozejm w Donbasie*, „Analizy OSW", 25.06.2015, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-06-25/kruchy-rozejm-w-donbasie.

[286] *Specjalne posiedzenie Rady Europejskiej (16 lipca 2014 r.) – Konkluzje*, https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

[287] Ibidem.

[288] *Nach MH17-Abschuss: Forderungen nach Handelssanktionen gegen Russland weiter gestiegen*, 2014, https://yougov.de/news/2014/07/23/nach-mh17-abschuss-forderungen-nach-handelssanktio/.

[289] *Bundeskanzlerin Merkel zum Absturz einer Passagiermaschine über der Ost-Ukraine, 17 Juli 2014*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2014/07/2014-07-17-merkel-flugzeug.html.

strony konfliktu obrzucały się oskarżeniami o zestrzelenie, to UE i USA zareagowały wprowadzeniem kolejnych sankcji przeciwko Rosji. 1 sierpnia nałożono embargo na broń, ograniczono możliwości do działania dużym rosyjskim bankom, będącym co najmniej w połowie własnością państwa, utrudniono dostęp do rynków kapitałowych, zakazano sprzedaży zaawansowanych technologii, potrzebnych przy wydobyciu ropy naftowej z trudno dostępnych złóż i ropy z łupków, a także zakaz eksportu przedmiotów podwójnego zastosowania (cywilnego i wojskowego) dla rosyjskiego sektora obronnego[290]. Te ostatnie dotyczyły tylko nowych umów zbrojeniowych. Podczas gdy Niemcy wstrzymały dostawy najnowocześniejszego wyposażenia i oprogramowania do symulacji działań bojowych do budowanego przez koncern Rheinmetall nowoczesnego wojskowego centrum szkoleniowego w miejscowości Mulino, niedaleko Niżnego Nowogrodu, Wielka Brytania realizowała swoje umowy zbrojeniowe z Rosją, a Francja zamierzała się wywiązać z kontraktu na dostawę śmigłowców zamówionych przez Rosję za miliard dolarów. W ramach retorsji, Rosja nałożyła zakaz importu zachodniej żywności[291].

Przed bezpośrednimi rozmowami prezydentów Putina i Poroszenki, 23 sierpnia kanclerz Merkel odwiedziła Ukrainę, gdzie oświadczyła, że integralność terytorialna i dobro Ukrainy „są głównym celem polityki niemieckiej", a jej pobyt służy przygotowaniu planowego spotkania przywódców Rosji i Ukrainy. Szefowa niemieckiego rządu zapowiedziała, że Kijów otrzyma z RFN poręczenie kredytowe w wysokości ponad 500 mln euro na zaopatrzenie w energię i wodę oraz 25 mln euro w ramach pomocy dla uchodźców[292].

Następnego dnia w dorocznym, letnim wywiadzie telewizyjnym dla stacji ARD kanclerz z kolei podkreśliła wagę dla UE dobrych relacji, zwłaszcza w gospodarce i sektorze energii, z Rosją. Wyobrażała sobie „harmonijną koegzystencję" pomiędzy państwami Partnerstwa Wschodniego i Unii Eurazjatyckiej, pomniejszała znaczenie zawartej z Ukrainą umowy stowarzyszeniowej i wykluczyła przyjęcie tego państwa do NATO. Potwierdziła unijną zgodę na eksport broni do naddnieprzańskiej republiki[293].

Na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej 30 sierpnia z udziałem prezydenta P. Poroszenki i nowo wybranego przewodniczącego Rady D. Tuska (objął stanowisko 1.12.2014), unijni przywódcy podtrzymali swoje stanowisko o nielegalnej aneksji Krymu przez Rosję i wezwano ją by natychmiast wycofała z Ukrainy wszystkie „wojskowe zasoby i siły". Ze względu na postawę Włoch i Austrii przyjęto kompromisową formułę woli szukania trwałego rozwiązania politycznego opartego na poszanowaniu suwerenności, integralności terytorialnej, jedności i niepodległości Ukrainy. Potwier-

---

[290] *UE rozszerza sankcje wobec Rosji*, „Gazeta Wyborcza" z 17.07.2014.

[291] S. Meister, *Putin richtig verstehen*, „DGAPstandpunkt" 2014, nr 6, https://dgap.org/de/article/getFullPDF/25882.

[292] *Initiativen für Kiew*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/initiativen-fuer-kiew-337978; *Merkel will Ukraine mit halber Milliarde Euro helfen*, „Die Welt", 23.08.2014; *Merkel w Kijowie. Będzie pomoc Niemiec dla Ukrainy*, Deutsche Welle, http://www.dw.de/merkel-w-kijowie-b%C4%99dzie-pomoc-niemiec-dla-ukrainy/a-17873498.

[293] *„Man muss miteinander sprechen"*, Die Bundesregierung, https://www.deutschland-kann-das.de/dekd/politik/aktuelles/-man-muss-miteinander-sprechen--450200. Por. J. Berger, *Ukraine: Merkel rudert zurück und die Medien schweigen*, https://wissenschaft3000.wordpress.com/2014/08/27/ukraine-merkel-rudert-zuruck-und-die-medien-schweigen/.

dzono jedynie gotowość wprowadzenia nowych sankcji zgodnie z postanowieniami Rady z 16 lipca[294].

W dniach 4–5 września 2014 r. w walijskim Newport odbył się szczyt NATO, gdzie m.in. zadecydowano o uruchomieniu nowych programów mających wzmocnić zdolności sił zbrojnych Ukrainy. 5 września w Mińsku nastąpiło zawarcie pierwszego porozumienia rosyjsko-ukraińskiego, czemu asystowało trzech unijnych komisarzy. Przewidywało ono m.in. natychmiastowe dwustronne zawieszenie broni, przyznanie OBWE roli obserwatora przestrzegania zawieszenia broni, wdrożenie decentralizacji władzy poprzez przyjęcie ustawy o szczególnym trybie funkcjonowania samorządu terytorialnego w części obwodu donieckiego i ługańskiego, utworzenie strefy bezpieczeństwa po obu stronach granicy ukraińsko-rosyjskiej i monitorowanie przez OBWE sytuacji na granicy oraz bezzwłoczne uwolnienie wszystkich jeńców i zakładników przez obie strony[295].

Po szczycie NATO w Newport i podpisaniu tzw. pierwszego porozumienia mińskiego, 16 września jednocześnie w Kijowie i Strasburgu nastąpiła ratyfikacja Układu o stowarzyszeniu między Ukrainą a Unią Europejską. Rada Najwyższa przyjęła ją jednomyślnie i tego samego dnia została podpisana przez prezydenta P. Poroszenkę. Parlament Europejski większością głosów (535) również ratyfikował układ stowarzyszeniowy, przy 127 głosach przeciwko i 35 wstrzymujących się[296].

Przed ratyfikacją układu z Ukrainą w Niemczech uaktywnili się ludzie potocznie nazywani „rozumiejący Rosję" (*Russlandversteher*). Merkel silnie odczuwała zarzuty z szeregów CSU (P. Gauweiler, E. Stoiber), że rząd federalny nie prowadzi konstruktywnego dialogu z Moskwą. Broniący jej Steinmeier uważał za słuszną politykę dwutorowości (rozmowy w ramach grupy kontaktowej, włączenie OBWE w proces pokojowy i jednoczesna polityka sankcji) jako znaku rozpoznawczego niemieckiej dyplomacji. W RFN było silne prorosyjskie lobby związane najczęściej z kołami gospodarczymi (zwłaszcza z Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft i jej szefem Eckhardem Cordesem), organizacjami pacyfistycznymi, lewicowymi, czy związanymi z kulturą i rozrywką. Jeden z najbardziej znanych i cenionych historyków i politologów niemieckich starszego pokolenia Christian Hacke, nawołując do „rozsądku" pisał, że „Zachód okazał wiele naiwności myśląc, że rosyjski prezydent będzie się bezczynnie przyglądać jak wspiera się rząd w Kijowie, który ukierunkowany jest na związanie Ukrainy z zachodnimi strukturami [...] Europejska strefa stabilności i jej poszerzenie o Ukrainę to dla Rosji geopolityczna konkurencja dla planowanej przez niego unii euroazjatyckiej. Po klęsce Janukowycza zdecydował się na aneksję Krymu, obawiając się dalszego poszerzenia zachodniej strefy wpływów"[297]. W innej argumentacji wskazywano, że Rosję i Niemcy łączy „duchowa wspólnota", a rządzący w Kijowie wcale nie są demokratami, lecz skorumpowanymi oligarchami. Należy mieć zrozumienie dla

[294] *Specjalne posiedzenie Rady Europejskiej (30 sierpnia 2014 r.)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2014/08/30/.

[295] *PROTOCOL on the results of consultations of the Trilateral Contact Group (Minsk, 05/09/2014)*, https://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/27596-protocolon-the-results-of-consultations-of-the-trilateral-contact-group-minsk-05092014.

[296] *Ukraine besiegelt Partnerschaft mit der EU*, „Die Zeit", 16.09.2014.

[297] Ch. Hacke, *Der Westen und die Ukraine-Krise: Plädoyer für Realismus*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2014, nr 47/48, s. 40–47.

żywotnych interesów Rosji na Ukrainie, a Niemcy jako najważniejszy partner Rosji są zmuszane przez Unię Europejską do zajmowania się sprawami niemającymi nic wspólnego z ich interesami. Dużą winę ponosi arogancka postawa Stanów Zjednoczonych, która niepotrzebnie podsyca stan napięcia w Europie Wschodniej. Ukraina powinna pozbyć się mrzonek o członkostwie w Unii Europejskiej i NATO i pozostać neutralna. Nie powinna swoimi problemami absorbować Rosji, gdyż ta jest potrzebna Zachodowi jako partner w walce z terroryzmem, w konflikcie w Syrii i w rozwiązywaniu problemów globalnych[298]. Inne komentarze zwłaszcza ze strony Partii Lewicy wskazywały, że o „aneksji" Krymu nie może być mowy. Była to uprawniona z punktu widzenia prawa międzynarodowego „secesja", będąca wynikiem woli mieszkańców tego terytorium do samostanowienia wyrażona w referendum. Dopiero po jego wygraniu nastąpiło przyłączenie Krymu do Federacji Rosyjskiej[299].

Rozczarowanie kanclerz Merkel mogła budzić postawa koalicyjnej SPD, której spora część jawnie demonstrowała swoją niechęć wobec Ukrainy i poparcie dla Putina. Jakkolwiek w przeszłości wielu niemieckich socjaldemokratów na czele ze współzałożycielem SPD Augustem Beblem uważała Rosję za siedlisko barbarzyństwa i wroga ludzkiej kultury, to socjaldemokraci powojenni tworzący generację Willy Brandta (*Generation W*) uważali za konieczną i możliwą współpracę ze Związkiem Radzieckim i rozwijanie dialogu odprężeniowego z Moskwą. Po aneksji Krymu przez Rosję na czołowych obrońców Rosji kreowali się architekci niemieckiej polityki wschodniej z lat siedemdziesiątych XX wieku – były kanclerz Helmut Schmidt i jego doradca politolog Egon Bahr. Wtórowali im były kanclerz G. Schröder, były unijny komisarz ds. poszerzenia UE G. Verheugen i były premier kraju związkowego Brandenburgii Mathias Platzeck[300].

5 grudnia 2014 r. tygodnik „Die Zeit" opublikował manifest „Znowu wojna w Europie. Nie w naszym imieniu!" Wskazano w nim na potrzebę kontynuowania polityki odprężenia w stosunkach międzynarodowych, kontynuowania dialogu z Moskwą, ponieważ potrzeba bezpieczeństwa u Rosjan jest tak samo uzasadniona jak u Niemców, Polaków, Bałtów i Ukraińców. Usunięcie Rosji z Europy byłoby „nierozsądne i niebezpieczne dla pokoju". Pod apelem podpisały się elity polityczne, naukowe i artystyczne RFN z byłym kanclerzem G. Schröderem i prezydentem Romanem Herzogiem, znanym reżyserem Wimem Wendersem i lubianymi aktorami Hanną Schygullą, Mario Adorfem i Karlem Marią Brandauerem[301].

12 września wprowadzono najostrzejszy jak dotąd pakiet sankcji UE, które miały zatrzymać dostawy materiałów i usług dla produkcji ropy rosyjskiej na morzu i w Arktyce. Ograniczony został dostęp rosyjskich banków i przedsiębiorstw państwowych do rynków kapitałowych UE i USA. Z drugiej strony – z uwagi na zastrzeżenia Rosji

[298] H. Teltschik, *Türen nie zuschlagen! Warum der Westen weiter mit Russland reden muss*, „Die Politische Meinung" 2014, nr 58, s. 24–29; F. Priess, *Russland verstehen. Die Deutschen und ihre Krisenwahrnehmung*, ibidem 2014, nr 67, s. 18–23; Ch. Hacke, *Revival der „Hard Power". Russlands Politik fordert den Westen heraus*, ibidem 2014, nr 59, s. 106–112; Th. Vogel, *Überforderung und Desinteresse. Die EU, die Nachbarschaft und die Ukraine*, „Osteuropa" 2014, nr 9–10, s. 51–65.

[299] R. Merkel, *Kühle Ironie der Geschichte*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 7.04.2014.

[300] M. Księżniakiewicz, *Opinia publiczna*, op. cit., s. 138.

[301] *„Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen!"*, „Die Zeit", 5.12.2014.

– UE ogłosiła, że ekonomiczna część umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina wejdzie w życie dopiero pod koniec 2015 r.[302]

Po nieudanych rozmowach z prezydentem W. Putinem 17 października w Mediolanie z okazji szczytu UE–Azja, kanclerz Merkel zorientowała się, że Rosja traktuje Ukrainę jako element systemowej walki z Zachodem, a Putin oskarża USA o chęć ustanowienia nowego porządku światowego przeciwko Rosji. Merkel, relacjonując rezultaty rozmów w Bundestagu stwierdziła, że porozumienie mińskie nie jest przestrzegane i wezwała po raz kolejny Moskwę do „wniesienia decydującego wkładu w deeskalację konfliktu"[303].

Obradująca 23–24 października Rada Europejska zaaprobowała porozumienie mińskie i oczekiwała jego pełnego respektowania. Wezwała do przeprowadzenia wcześniejszych wyborów w obwodach donieckim i ługańskim, zgodnie z prawem ukraińskim. Ostrzegła, że nie uzna przeprowadzenia wyborów „prezydenckich" i „parlamentarnych" w tych regionach, do których wezwały samozwańcze władze i domagała się nieograniczonego dostępu do miejsca katastrofy malezyjskiego samolotu MH17[304].

Kiedy Moskwa zaaprobowała wyniki wyborów przeprowadzone 2 listopada w dwóch separatystycznych republikach (bez nadzoru obserwatorów OBWE i niezgodnych z prawem ukraińskim), w których większość opowiedziała się za samodzielnością „Noworosji", w Berlinie 5 listopada Merkel uznała wybory za nielegalne i sprzeczne z postanowieniami mińskimi. Zagroziła poszerzeniem listy osób objętych sankcjami o tych decydentów, którzy stali za tymi wyborami. Przebywający z wizytą w Indonezji minister Steinmeier oświadczył w Dżakarcie, że stanowisko Rosji jest obciążeniem dla procesu odprężenia i struktur bezpieczeństwa europejskiego, które z takim trudem udało się zbudować w ostatnich dekadach[305]. W Niemczech na nowo rozpoczęły się dyskusje na temat sankcji. Skończyło się jednak na obostrzeniach wizowych i zamrożeniu zagranicznych kont bankowych dla czołowych separatystów. Steinmeier nie widział sensu w zaostrzaniu sankcji gospodarczych, które mogłyby dotknąć Rosję, ale też sprzeciwiał się ich złagodzeniu, jak tego żądali Włosi[306].

15–16 listopada 2014 roku w Brisbane (Australia) odbył się szczyt grupy najbogatszych państw świata G-20. Był on okazją do kolejnych bezpośrednich rozmów A. Merkel z W. Putinem. Tym razem niemiecka kanclerz zmieniła strategię swojego postępowania[307]. Do tej pory, po niezliczonych telefonach i godzinnych rozmowach

---

[302] *Niemcy zadowolone z odłożenia umowy o wolnym handlu UE–Ukraina*, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HVFtilMkm70J:wiadomosci.onet.pl/swiat/niemcy-zadowolone-z-odlozenia-umowy-o-wolnym-handlu-ue-ukraina/dt0lp+&cd=5&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab.

[303] *Annäherung im Gasstreit*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/suche/annaeherung-im-gasstreit-425696.

[304] Rada *Europejska, 23–24.10.2014*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2014/10/23-24/.

[305] *Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, vor dem ASEAN Generalsekretariat am 3. November 2014 in Jakarta*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-dr-frank-walter-steinmeier--793894; *Weitere Sanktionen prüfen*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/weitere-sanktionen-pruefen-413664.

[306] A. Rinke, *Vermitteln*…, op. cit., s. 19.

[307] R. Alexander, *Die Kanzlerin hat ihre Putin-Strategie geändert*, „Die Welt", 16.01.2014.

z rosyjskim prezydentem w sprawie konfliktu na Ukrainie, przekonała się, że często Putin zapewniał o jednym, a następnie nie dotrzymywał złożonych obietnic. Tym razem Merkel przeprowadziła długą prawie 4 godzinną prywatną rozmowę z W. Putinem, gdzie dokonano *tour d'horizon* w sprawach politycznych, gospodarczych i z zakresu bezpieczeństwa. Punkty widzenia obu polityków zdecydowanie różniły się. Gdy A. Merkel mówiąc o NATO, jako o płaszczyźnie współpracy międzynarodowej państw w wielu częściach świata dla wspólnego bezpieczeństwa, to prezydent Rosji wciąż postrzegał zachodni sojusz, jako zagrożenie dla bezpieczeństwa własnego państwa i próbę jego strategicznego okrążania przez USA. Aneksję Krymu uznał za prawomocną, gdyż nastąpiła w wyniku demokratycznie przeprowadzonego referendum. Szybko też opuścił szczyt.

W tej sytuacji przewodniczący Rady Europejskiej H. van Rompuy potwierdził, że UE może rozważyć nowe środki wobec Rosji, jeśli ta nie zastosuje się do porozumień z Mińska[308]. Po nieudanym spotkaniu z Putinem, 17 listopada, już po zakończeniu szczytu państw G-20, A. Merkel wygłosiła przemówienie oraz wzięła udział w dyskusji w australijskim think tanku Lowy Institute for International Policy w Sydney. W ostrych słowach skrytykowała działania Rosji w sąsiedniej Ukrainie oraz nielegalną aneksję Krymu. Podkreśliła, iż powinno się okazywać wzajemny szacunek, dążyć do rozwiązywania konfliktów poprzez demokratyczne i konstytucyjne środki, które nie mogą polegać na prawie silniejszego. Dalej dodała, iż po koszmarze dwóch wojen światowych oraz zimnej wojnie, europejski porządek świata został znowu naruszony i rosyjskie działania dalej prowadzą do destabilizacji Ukrainy. Merkel w swoim wystąpieniu przedstawiła także już wcześniej znaną strategię UE wobec Ukrainy – wsparcia politycznego i gospodarczego, szukania dyplomatycznego rozwiązania konfliktu z Rosją, a także zagrożenia kolejnymi sankcjami wobec Moskwy. Z wypowiedzi A. Merkel wynikało, że nie nastąpi złagodzenie sankcji lub ich zaniechanie w trakcie trwania kryzysu ukraińskiego, a nawet nastąpi ich zaostrzenie „jeżeli będzie to konieczne" w przypadku dalszej destabilizacji Ukrainy[309].

Twarda postawa niemieckiej kanclerz miała związek z konfliktem, który na tle stosunku do Rosji i Ukrainy ujawnił się w postawie socjaldemokratycznego koalicjanta. Steinmeier już wcześniej wielokrotnie dawał do zrozumienia, że Rosji nie wolno ignorować i izolować, ponieważ jest potrzebna do zachowania bezpieczeństwa europejskiego. W szeregach niemieckiej socjaldemokracji i szczególnie Die Linke wciąż pokutowało przekonanie, że Niemcy mają dług wdzięczności wobec Moskwy za zgodę na zjednoczenie ich kraju, najważniejsza jest współpraca gospodarcza, a sankcje są amerykańskim elementem walki z Rosją, w której Niemcy nie powinny brać udziału. 17 listopada w wywiadzie prasowym stwierdził, że ze względu na nerwowe reakcje Rosji na zawarcie umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina i Unii Europejskiej na powołanie do życia Unii Eurazjatyckiej celowe byłoby spotkanie przedstawicieli obu ugrupowań. Oliwy do ognia dolał bliski znajomy szefa Urzędu Spraw Zagranicznych

---

[308] *Szczyt G-20 w Brisbane, 15–16.11.2014*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2014/11/15-16/.

[309] *Deutsche Außenpolitik*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/deutsche-aussenpolitik-362342; *Gesprächsfäden zusammenhalten*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/gespraechsfaeden-zusammenhalten-425552. Por. C. von Salzen, *Wenn die Kanzlerin die Geduld verliert*, „Der Tagesspiegel", 17.11.2014.

przewodniczący Forum Niemiecko-Rosyjskiego M. Platzeck, który w wywiadzie dla telewizji ARD domagał się formalno-prawnego uznania aneksji Krymu przez FR, zbliżenia z Rosją Putina i niedemonizowania całej sprawy. Platzcek – jakkolwiek się później dość niezręcznie wycofywał z niektórych wypowiedzi – uważał okupację Krymu za „możliwą do przyjęcia przez wszystkich"[310].

W następnych dniach to Steinmeier przejął inicjatywę, licząc, że swoimi koncyliacyjnymi sygnałami wobec Moskwy uzyska postęp w rozwiązywaniu kryzysu. Udał się do Kijowa, aby w porozumieniu z Komisją Europejską wesprzeć Ukrainę w jej wewnętrznych reformach i działaniach na rzecz stabilizacji sytuacji gospodarczej po zwycięskich dla Bloku Petro Poroszenki wyborach parlamentarnych 26 października i nominacji proeuropejskiego A. Jaceniuka na premiera. Później pojechał do Moskwy, gdzie przeprowadził rozmowy z S. Ławrowem i dość nieoczekiwanie z prezydentem W. Putinem. Jak przyznał, chodziło mu o wysondowanie Moskwy, czy istnieje możliwość zmniejszenia napięcia we wschodniej Ukrainie i tym samym obniżenia poziomu sporów z Unią Europejską. Spotkania nie przyniosły przełomu, gdyż S. Ławrow po raz kolejny wysunął argument, że za zaistniałą sytuację odpowiada Kijów, a Unia Europejska usiłuje rozszerzyć swoją strefę wpływów kosztem rosyjskich interesów. Steinmeier zgodził się, że należy wyjść poza jednostronne myślenie wyłącznie o Ukrainie (*jenseits von Ukraine zu denken*), kiedy istnieje potrzeba współpracy w rokowaniach nad irańskim programem atomowym i zwalczaniem państwa islamskiego[311].

26 listopada podczas debaty w Bundestagu o budżecie Merkel powtórzyła zarzuty wobec Rosji, podkreślając szczególnie, że w tzw. memorandum budapeszteńskim z 1994 r. ta zobowiązała się do przestrzegania suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy wspólnie z USA i Wielką Brytanią. Obecnie łamie prawo międzynarodowe i stawia pod znakiem zapytania europejski ład pokojowy[312]. Odpowiedzią Steinmeiera było jego przemówienie wygłoszone dzień później na szczycie gospodarczym zorganizowanym przez gazetę „Süddeutsche Zeitung". Uznając dotychczasowe zachodnie reakcje na aneksję Krymu przez Rosję i inspirowanie konfliktu w Donbasie za uzasadnione, dodał jednocześnie, że sankcje niosą za sobą koszty, które Niemcy odczuwają. Nie są one celem samym w sobie, ale mają skłonić do podjęcia dialogu i potrzebne są różne międzynarodowe fora, które mogłyby to ułatwić. Celem sankcji nie jest rzucenie Rosji na kolana. „Odrzucająca współpracę i zdestabilizowana Rosja sama dla siebie, ale i dla innych przedstawia wielkie niebezpieczeństwo, a kto mówi inaczej wyświadcza bezpieczeństwu europejskiemu niedźwiedzią przysługę"[313].

---

[310] C. C. Malzahn, S. Mülherr, D. F. Sturm, *„Europäische Friedensordnung steht auf dem Spiel"*, „Die Welt", 16.11.2014; *Die SPD und die „Russlandversteher"*, Deutsche Welle, http://www.dw.de/die-spd-und-die-russlandversteher/a-18083511.

[311] *Beharrliche Suche nach diplomatischer Lösung*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/beharrliche-suche-nach-diplomatischer-loesung-390352. Por. *Steinmeier mahnt zum Blick auf andere Krisenherde*, „Die Zeit", 18.11.2014.

[312] *Souveränität der Ukraine bewahren*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/souveraenitaet-der-ukraine-bewahren-390458. Por. A. Ciechanowicz, *Rosja dzieli RFN [Analiza]*, http://www.fronda.pl/a/artur-ciechanowicz-rosja-dzieli-rfn-analiza,44686.html.

[313] *„Globalisierung in der Rezession" – Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier beim ‚Führungstreffen Wirtschaft' der Süddeutschen Zeitung am 27. November 2014 in Berlin*, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/141127-bm-wirtschaftsgipfel/267186.

Tuż przed grudniowym posiedzeniem Rady Europejskiej, kanclerz Merkel w przemówieniu w Bundestagu przedstawiła stanowisko rządu niemieckiego w sprawie konfliktu we wschodniej Ukrainie. Przypomniała, że Rosja złamała prawo międzynarodowe, dokonując aneksji części terytorium Ukrainy i próby bagatelizowania tego przez kogokolwiek świadczą, że taka osoba nie wyciągnęła lekcji z historii. W jej opinii Ukraina potrzebowała wsparcia politycznego, gospodarczego i humanitarnego, ale też nie można odcinać się od kanałów porozumienia z Rosją[314].

Prawie równocześnie odbyła serię rozmów telefonicznych z prezydentami P. Poroszenką, W. Putinem i F. Hollande'm, aby uzgodnić zwołanie grupy kontaktowej, która zajęłaby się utrzymaniem zawieszenia broni, kompleksową wymianą jeńców i pomocą humanitarną[315].

Z oświadczeń niemieckich wynikało, że powinno się nadal naciskać na Moskwę, aby znaleźć porozumienie w sprawie wschodniej Ukrainy. Jednocześnie stawiano na współpracę z FR w ramach UE i Unii Eurazjatyckiej, a wspólnymi płaszczyznami tej kooperacji powinna być np. walka z państwem islamskim i wirusem ebola. Nowy rząd w Kijowie miałby uzyskać unijne wsparcie, a sytuacja gospodarcza i polityczna na Ukrainie zostać ustabilizowana. Kolejne sankcje wobec Rosji mogłyby zostać nałożone i stare przedłużone tylko w wypadku, jeśli sytuacja we wschodniej Ukrainie nie ulegnie poprawie.

Zanim doszło do zwołania grupy kontaktowej, 18 grudnia zgodnie z oczekiwaniami Niemiec na spotkaniu Rady Europejskiej przywódcy UE wyrazili poparcie dla nowego rządu Ukrainy, zachęcili go do przeprowadzenia niezbędnych reform politycznych i gospodarczych. Obiecano dalszą pomoc finansową dla ukraińskiej gospodarki. Zapowiedziano przyjęcie ambitnej wspólnej strategii wobec Rosji i wprowadzono sankcje dotyczące Krymu. Objęły one eksport technologii do wydobycia surowców mineralnych, zakaz inwestycji kapitałowych w przedsiębiorstwa mieszczące się na Krymie, usługi transportowe, projekty telekomunikacyjne, zakup nieruchomości na półwyspie, usługi turystyczne i zakaz korzystania z portów krymskich przez statki wycieczkowe z Sewastopolem na czele[316].

Po okresie względnej ciszy związanej z Nowym Rokiem i wschodnimi Świętami Bożego Narodzenia (7–9 stycznia) prorosyjscy separatyści wznowili ostrzał pozycji ukraińskich, w Donbasie wzrosła też liczba wojsk rosyjskich i ciężkiego sprzętu. Kanclerz Merkel poruszona tymi informacjami odmówiła zaplanowanego bezpośredniego spotkania z przywódcami Francji, Ukrainy i Rosji w Astanie, ale dała wolną rękę do działania Steinmeierowi[317].

21 stycznia 2015 r. odbyło się posiedzenie ministrów spraw zagranicznych „formatu normandzkiego", które stworzyło pewne nadzieje na deeskalację konfliktu we

[314] *Das Ergebnis einer richtigen Politik Rede zur Regierungserklärung durch Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 18./19. Dezember 2014 in Brüssel*, https://www.cducsu.de/themen/aussen-europa-und-verteidigung/das-ergebnis-einer-richtigen-politik. Por. A. Bielawska, *Niemiecka chadecja wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego* „Rocznik Integracji Europejskiej" 2015, nr 9, s. 336.

[315] *Treffen der Kontaktgruppe drängt*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/treffen-der-kontaktgruppe-draengt-426846.

[316] *Crimea and Sevastopol: Further EU sanctions approved*, http://europa.rs/crimea-and-sevastopol-further-eu-sanctions-approved/?lang=en; *Rada Europejska (18 grudnia 2014 r.)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2014/12/18/.

[317] M. Czech, *Angela Merkel ma dość obłudnej gry Kremla*, „Gazeta Wyborcza", 13.01.2015.

wschodniej Ukrainie. Rządy w Kijowie i Moskwie uzgodniły wycofanie ciężkiego sprzętu i broni ze strefy demarkacyjnej. Jednakże wznowienie walk w rejonie Doniecka spowodowało, że Rada przedłużyła do września 2015 r. sankcje indywidualne wobec 132 osób i 28 podmiotów za działania zagrażające integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy.

Prezydent Poroszenko dążył do kontynuacji rozmów pokojowych z Rosją w ramach porozumień z Mińska, a mieszkańcom zajętego przez prorosyjskich separatystów Donbasu oferował wolną strefę gospodarczą, wznowienie finansowania budżetowego, przeprowadzenie na okupowanych terytoriach wyborów lokalnych, które będą zgodne z ukraińskim prawem i wznowienie dostarczania pomocy humanitarnej[318].

Na początku lutego kanclerz Merkel uznała, że dyplomacja Steinmeiera wyczerpała swoje możliwości i powinna osobiście zaangażować się w rozwiązanie konfliktu. Państwa unijne z dużą ochotą zgodziły się na powierzenie niemieckiej przywódczyni poszukiwania dyplomatycznego rozwiązania, gdyż poza ambitną Francją nikt nie kwapił się do podjęcia trudnej i rokującej małe nadzieje na sukces misji. Nowe zadanie, jakie spadło na A. Merkel stało się raczej ciężarem niż powodem do dumy. Jak dobrze podkreślił to znany berliński publicysta Christoph von Marschall „pole manewru jest niewielkie, ryzyko duże a perspektywa sukcesu niepewna. Obecny kryzys w relacjach z Rosją jest największym wyzwaniem dla A. Merkel od czasu, gdy objęła Urząd Kanclerski"[319].

5 lutego kanclerz wspólnie z prezydentem Hollandem udała się do Kijowa i następnego dnia przybyła do Moskwy. Zamierzano przedłożyć plan pokojowy, który był kompilacją propozycji Poroszenki i prezydenta Putina, które zawarł w piśmie do rządów w Berlinie i Paryżu. Domagał się on m.in. autonomii dla dwóch samozwańczych regionów, poszanowania przez Kijów ich odrębności, tradycji, kultury i języka[320].

Po powrocie do kraju kanclerz Merkel uczestniczyła w dorocznej monachijskiej konferencji bezpieczeństwa, gdzie w swoim wystąpieniu poruszyła temat konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Potępiając jednoznacznie Rosję za naruszenie prawa międzynarodowego, silnie podkreśliła, że Europejczycy pragną kształtować bezpieczeństwo kontynentu z Rosją, a nie przeciw niej. Jest to ważne z powodu wyzwań, które niesie ze sobą rozprzestrzenianie się broni masowego rażenia i międzynarodowego terroryzmu. Rosja musi włączyć się aktywnie w rozwiązanie kryzysu, ale środkami wojskowymi niczego nie można osiągnąć. Nie była pewna, czy po rozmowach w Kijowie i Moskwie uda się wypracować kompromis[321].

---

[318] *Rosja ostrzega USA przed zbrojeniem Ukrainy*, „Newsweek", 5.02.2015.

[319] Ch. von Marschall, *Neue Rolle und Bürde zugleich für Kanzlerin Angela Merkel*, „Tagesspiegel", 9.02.2015.

[320] *Merkel reist zuversichtlich nach Moskau*, „Die Zeit", 6.02.2015; G. P. Schmitz, *Alle Hektik ist angebracht*, „Der Spiegel", 6.02.2015; *Was Merkel mit Putin besprach*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 6.02.2915; *Niemiecko-francuska inicjatywa pokojowa ws. Ukrainy. Merkel i Hollande w Kijowie*, https://www.dw.com/pl/niemiecko-francuska-inicjatywa-pokojowa-ws-ukrainy-merkel-i-hollande-w-kijowie/a-18236376.

[321] *Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf der 51. Münchner Sicherheitskonferenz am 7. Februar 2015 in München*, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-792392; C. Wergin, *Deutschland spielt die Führungsrolle*, „Die Welt", 7.02.2015.

W następnych dniach, po krótkim pobycie w Waszyngtonie, dzięki wytrwałej i koncyliacyjnej postawie niemieckiej przywódczyni udało się doprowadzić 12 lutego 2015 r. do podpisania tzw. drugiego porozumienia mińskiego. Głównym punktem dokumentu („Kompleks działań w sprawie realizacji mińskich porozumień") było zawieszenie broni i wycofanie ciężkiego sprzętu z linii walk. Ponadto m.in. zapewniono uwolnienie i wymianę wszystkich zakładników i osób bezprawnie przetrzymywanych i pomoc humanitarną dla potrzebujących. Zapewniano przeprowadzenie konstytucyjnej reformy na Ukrainie. Zmiany miały wejść w życie do końca 2015 r. i zakładać decentralizację (z uwzględnieniem szczególnych cech poszczególnych rejonów donieckiej i ługanskiej republik), a także przyjęcie ustawy o szczególnym statusie poszczególnych rejonów obwodów donieckiego i ługańskiego[322].

Negocjacje kosztowały Merkel wiele wysiłków. W ciągu siedmiu dni poprzedzających spotkanie w Mińsku przebyła trasę Kijów–Berlin–Moskwa–Berlin–Monachium–Waszyngton–Ottawa–Berlin–Mińsk liczącą 20 tys. km. Szkic do rozmów na temat najnowszego porozumienia Merkel przygotowała z prezydentem Francji po wizytach w Moskwie i Kijowie. Odbyła kolejną serię rozmów telefonicznych z Poroszenką, Putinem i Hollande'm, a z Obamą koordynowała wspólną postawę Zachodu. W Mińsku w czasie 16-godzinnego maratonu groziła zerwaniem rozmów, gdyby separatyści mieli bojkotować wypracowane ustalenia. Drugie porozumienie mińskie z pewnością było jej osobistym sukcesem, lecz okupionym fizycznym i psychicznym wyczerpaniem. Dobrym krokiem było podjęcie działań mediacyjnych z Francją i włączenie tego kryzysu jako stałego punktu obrad Rady Europejskiej. Kanclerz mogła odetchnąć z ulgą, gdyż nie udało się prezydentowi Putinowi doprowadzić do rozłamu w łonie państw członkowskich z powodu wzrostu terroryzmu islamskiego, eskalacji nastrojów ksenofobicznych, ewentualnego wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii oraz opuszczeniem przez Grecję strefy euro po zwycięstwie skrajnie populistycznej lewicowej partii SYRIZA. Kanclerz utrzymała chwiejną jedność krajów UE w kwestii utrzymania sankcji wobec Rosji przynajmniej do połowy lipca 2015 r., a we własnym kraju udało się powstrzymać antyukraińską propagandę i skoordynowaną ofensywę *Russlandversteher*. Zostało to odpowiednio docenione. Gazeta „Bild Zeitung" określiła ją „kanclerzem świata"[323].

Po 48 godzinach porozumienie mińskie weszło w życie i rozpoczęła się ewakuacja ciężkiego sprzętu z linii frontu. Na wszelki wypadek Merkel dążyła do przedłużenia do końca roku restrykcji nałożonych na Moskwę, co ustawiało ją w roli lidera jastrzębi. Po uzyskaniu akceptacji Francji, na posiedzeniu Rady Europejskiej 19 marca 2015 r. uzależniono kontynuację bądź zawieszenie sankcji od stopnia realizacji przez Moskwę i separatystów ustaleń z Mińska. Gdyby to nie było realizowane, Rada Europejska zagroziła, że jest „gotowa przyjąć kolejne środki"[324].

Badania sondażowe przeprowadzone przez Instytut Badania Opinii Publicznej w Allensbach na zlecenie dziennika „Frankfurter Allgemeine Zeitung", opublikowane

---

[322] *Oto porozumienie z Mińska punkt po punkcie*, „Gazeta Wyborcza", 12.02.2015.

[323] *Die Welt-Kanzlerin*, „Bild Zeitung", 9.02.2015; *Sankcje zamiast współpracy. Nowa polityka Berlina wobec Rosji*, https://www.dw.com/pl/sankcje-zamiast-wsp%C3%B3%C5%82pracy-nowa-polityka-berlina-wobec-rosji/a-18323700.

[324] *Konkluzje Rady Europejskiej (19–20 marca 2015)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/03/20/conclusions-european-council/.

w marcu 2015 r. zasygnalizowały znaczące pogłębienie się nieufności Niemiec wobec Rosji. Szczególnie rzucało się w oczy, iż wizerunek prezydenta Rosji w oczach Niemców doznał nienotowanego od lat uszczerbku. Pozytywną opinię o prezydencie miało już tylko 8% Niemców, a 66% oceniało go negatywnie (dla porównania w 2001 r. aż 43% obywateli RFN wystawiło Putinowi pozytywną ocenę). 55% ankietowanych traktowało rosyjską politykę wobec Ukrainy jako agresję, 42% obawiało się, że Putin nie zadowoli się Ukrainą i będzie kontynuował wrogie działania przeciwko innym państwom. Niemcy nie podzielały rosyjskiej interpretacji wydarzeń na Ukrainie. Tylko 7% uważało, że rosyjscy żołnierze chronią mieszkańców Donbasu przed uciskiem ze strony władz w Kijowie[325].

22 lutego 2015 r. prezydent J. Gauck udał się do Kijowa na uroczystości pierwszej rocznicy tzw. rewolucji godności, a następnego dnia w Paryżu doszło do kolejnego spotkania ministrów spraw zagranicznych „formatu normandzkiego". Tym razem głównym tematem było zwiększenie możliwości do działania w Donbasie przez OBWE. Domagano się dofinansowania misji OBWE i stworzenia takich warunków, aby jej obserwatorzy mogli bez utrudnień realizować swój mandat, szczególnie w zakresie monitoringu i potwierdzenia wycofania ciężkiego uzbrojenia. Z kolei szef rosyjskiej dyplomacji S. Ławrow wzywał do realizacji politycznej części porozumienia – czyli m.in. reformy konstytucyjnej na Ukrainie i decentralizacji kraju[326].

Szczegóły porozumienia mińskiego i sposoby jego przestrzegania stały się przedmiotem rozmów kanclerz Merkel z prezydentem Poroszenką w Berlinie w rocznicę referendum na Krymie. Szefowa rządu RFN przyznała, że z zawieszeniem broni są trudności i na porządku dziennym są zbrojne incydenty na granicy, ale należy okazać większą determinację i istnieje duże pole do działania dla OBWE. Obiecała udział Niemiec i wsparcie w staraniach Kijowa o środki finansowe w ramach MFW[327].

Rząd niemiecki wspierany przez Partię Zielonych w Bundestagu i będących poza parlamentem liberałów nie uległ hałaśliwej, obecnej w wielu programach telewizyjnych propagandzie „rozumiejących Rosję" i 26 marca 2015 r. odbyło się głosowanie w sprawie ratyfikacji umów stowarzyszeniowych z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją. Uzasadniając wniosek rządu minister F.-W. Steinmeier podkreślił, że układ przyczynił się do stabilizacji i pokoju naruszonego przez walki na wschodniej Ukrainie. To nie UE była przyczyną tego konfliktu, lecz Rosja, która w sposób sprzeczny z prawem dokonała aneksji Krymu i zdestabilizowała sytuację w Donbasie. Rząd miał komfortową większość, gdyż wsparła go Partia Zielonych. Przeciwna była Lewica, która uważała,

---

[325] *Das Ansehen Putins. Die Grenzen der Propaganda. Eine Dokumentation des Beitrags von Dr. Thomas Petersen in der „Frankfurter Allgemeine Zeitung" Nr. 65 vom 18.03.2015*, http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsndocs/FAZ_Ma__rz_Russland.pdf.

[326] *Stellungnahme des Außenministers Russlands, Sergej Lawrow, für die Medien nach dem Ministertreffen im Normandie-Format am 24. Februar 2015 in Paris*, http://www.mid.ru/de/vistupleniya_ministra/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/961334; *Declaration of French Foreign Minister about the Normandie format ministerial meeting (Paris, 24 February 2015)*, https://senegal.mfa.gov.ua/en/press-center/news/33760-zustrich-normandsykoji-chetvirki-u-parizhi-24-lyutogo-2015-r.

[327] *Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem ukrainischen Präsidenten Poroschenko in Berlin Mitschrift Pressekonferenz Montag, 16. März 2015*, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-ukrainischen-praesidenten-poroschenko-843270.

że Bruksela – forsując wbrew Rosji zbliżenie Ukrainy do UE – jest odpowiedzialna za konflikt rosyjsko-ukraiński. Bezskutecznie domagała się też zniesienia sankcji wobec Rosji. Bundesrat, ratyfikował układ 8 maja 2015 r.[328]

Przed ministerialnym spotkaniem G-7 w Lubece (14–16.04.) Steinmeier zorganizował w Berlinie kolejne spotkanie w ramach formatu normandzkiego. Jak przyznał szef niemieckiej dyplomacji rozmowa była „nader kontrowersyjna", ale w sprawach konfliktu w Donbasie nie można było mówić o szybkich postępach. Steinmeier pokładał dużą nadzieję w powołaniu do życia postulowanych wcześniej czterech grup roboczych, w których mieliby zasiadać przedstawiciele Rosji, Ukrainy i separatystów. Grupy te, w których gestii leżałyby kwestie bezpieczeństwa, gospodarcze i pomocy humanitarnej, miałyby przygotować warunki do politycznego rozwiązania konfliktu[329].

27 kwietnia 2015 r. odbył się 17. szczyt Ukraina–UE, gdzie skoncentrowano się na wdrażaniu układu o stowarzyszeniu, reformach polityczno-gospodarczych na Ukrainie i unijnym wsparciu dla rozwiązania kryzysu we wschodniej Ukrainie i realizacji porozumień mińskich, w tym specjalnej misji obserwacyjnej OBWE. Wszystko to miało służyć przygotowaniu majowego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Rydze[330].

W tym samym czasie po raz pierwszy pojawiły się w UE głosy krytyki rządu A. Jaceniuka. Unijni dyplomaci wprawdzie przyznawali, że to prorosyjscy separatyści naruszają rozejm z Mińska o wiele częściej niż siły ukraińskie, ale jednocześnie wzywali prezydenta Poroszenkę, by trzymał się porozumienia z Mińska i wdrażał w życie jego polityczne zapisy. Niemieccy politycy zwracając się do obu stron konfliktu, ale zwłaszcza do Ukraińców, sugerowali, że jeśli ci nie zrobią tego, co „konieczne", to Rosjanie posługując się pretekstem o prowokacji ze strony Ukrainy, zawsze będą mieć możliwość wznowienia i eskalacji konfliktu[331]. Jednocześnie Steinmeier wystosował list do przewodniczącego Komisji Europejskiej J.-C. Junckera, aby ten zmniejszył rosyjskie obawy w związku z umową o wolnym handlu pomiędzy UE i Ukrainą i postępował z Rosją w sposób „ugodowy". Przypomniał, że umowa stowarzyszeniowa przyczyniła się do wywołania kryzysu na Ukrainie w końcu 2013 r., gdyż podsyciła obawy Rosji o utratę wpływów w Kijowie. Zachęcał do przedyskutowania tej sprawy w formacie trójstronnym Moskwa–Kijów–Bruksela[332].

Znaczenie Niemiec na arenie międzynarodowej z pewnością wzrosło w czasie kryzysu ukraińskiego i do Berlina popłynęły pochwały za jego dobre zarządzanie. Merkel

---

[328] *Abkommen mit Ukraine, Georgien, Moldau gebilligt*, Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw13_de_assoziierungsabkommen/366494. Por. *Bundestag billigt EU-Assoziierung mit der Ukraine*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 26.03.2015; *Große Zustimmung im Bundestag zu Assoziierungsabkommen mit Ukraine*, „Die Zeit", 26.03.2015.

[329] *Politischen Prozess intensivieren*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/politischen-prozess-intensivieren-328090; *Ministerialny szczyt G7 w Lubece pod znakiem konfliktu na Ukrainie i protestów*, https://www.dw.com/pl/ministerialny-szczyt-g7-w-lubece-pod-znakiem-konfliktu-na-ukrainie-i-protest%C3%B3w/a-18382832.

[330] *17. szczyt UE–Ukraina (Ukraina), 27.4.2015*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/04/27/.

[331] *Deutschland mahnt Ukraine:Russland keinen Vorwand für einen Krieg liefern*, https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2015/04/27/deutschland-mahnt-ukraine-russland-keinen-vorwand-fuer-einen-krieg-liefern/.

[332] *In Leaked Letter, Steinmeier Urges EU To Ease Russian Concerns On Ukraine Deal*, https://www.rferl.org/a/ukraine-eu-trade-deal-steinmeier-russian-concerns/26976163.html.

jednak z tego powodu nie odczuwała satysfakcji, gdyż miała wrażenie, że rosyjski prezydent nie jest rzetelnym i wiarygodnym partnerem do rozmów. Jednakże sytuacja wewnętrzna w Niemczech i prorosyjskie nastroje zmuszały ją do dyplomatycznego lawirowania. Fakt, że 400 tys. niemieckich miejsc pracy obsługuje wymianę handlową z Rosją robiło wrażenie. Hasło *Russia first!* nadal miało się dobrze i w zamian za osłabienie nacisku na Ukrainę postulowano kuszenie Putina perspektywą zacieśnienia związków z UE i stworzeniem wspólnej przestrzeni gospodarczej[333].

W dużej części niemieckich opinii wypowiadanych przez specjalistów i ekspertów, Ukraina powinna pogodzić się z utratą dwóch separatystycznych prowincji, bo alternatywą będzie pogłębienie chaosu i rozpad państwa. W Niemczech zwyciężało przekonanie, że Rosja przyjęła strategię na długofalowe osłabianie Ukrainy, licząc na jej wewnętrzne podziały. Jak pisał znany analityk i znawca spraw rosyjskich z berlińskiego Instytutu Badawczego DGAP Stefan Meister „Iluzją jest przeświadczenie – że z obecnym rosyjskim kierownictwem uda się wypracować jakikolwiek kompromis. Konflikt z Unią Europejską i Zachodem stabilizuje reżim Putina"[334]. Jednocześnie postulowano, aby Unia Europejska dokładnie sprecyzowała swoje zamiary wobec „nowej" Ukrainy i traktatowo nakreśliła dokładnie jej europejskie perspektywy[335].

Osobista niechęć kanclerz Merkel do Putina najpełniej ujawniła się w odrzuceniu zaproszenia na tradycyjne uroczyste obchody Dnia Zwycięstwa w rosyjskiej stolicy 9 maja 2015 r. Uczyniło to wielu przywódców państw, ale niemiecka kanclerz ze zrozumiałych powodów nie mogła okazywać ostentacyjnej niechęci i przybyła do Moskwy w dzień później, złożyła także wieniec na grobie nieznanego żołnierza. Z kamienną twarzą wysłuchała mało pewnego siebie Putina, który powoływał się na olbrzymie straty wojenne i krzywdy radzieckich obywateli, utyskiwał na malejące niemiecko-rosyjskie obroty handlowe i po raz kolejny przekonywał do legalności powrotu Krymu do macierzy. Nie miał do zaoferowania jednak żadnych nowych propozycji[336].

Czwarty szczyt Partnerstwa Wschodniego w Rydze, gdzie jego członkowie występowali w formule 3+3 – państwa stowarzyszone (Gruzja, Ukraina i Mołdawia) oraz niestowarzyszone (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś) nie pozostawił złudzeń co do perspektywy ich członkostwa w UE. Rosja przed szczytem ostrzegła, aby nie stawiać byłych republik ZSRR przed wyborem Rosja albo Unia Europejska. Pomimo wsparcia ze strony Szwecji, Polski i państw bałtyckich, większość unijnych krajów wsparła deklarację Merkel – przytoczoną wcześniej przed wyjazdem kanclerz do Rygi

[333] J. Brami, *In der Sanktionsspirale. Auch im Interesse der Ukraine sollten wir Russland wirtschaftlich nicht isolieren*, „DGAPstandpunkt" 2015, nr 1, https://dgap.org/de/article/getFullPDF/26413; W. Ischinger, *Eine Aufgabe für Generationen, der Westen muss gegenüber Russland auf eine neue Doppelstrategie setzen*, „Internationale Politik" 2015, nr 1, s. 30–35.

[334] S. Meister, 2015, *Politik der Illusionen. Ein Ausgleich mit Russland auf Grundlage einer EU-EWU-Partnerschaft ist irrig*, https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/getFullPDF/26490.

[335] S. Meister, *Eskalation erwünscht. Warum Minsk 2 nicht funktionieren wird*, „DGAPstandpunkt" 2015, nr 2, https://dgap.org/de/article/getFullPDF/26457; A. Rinke, *Vom Partner zum Gegner zum Partner?, Die alte Russland-Politik ist tot – jetzt sucht Berlin nach einem neuen Ansatz*, „Internationale Politik" 2015, nr 2, s. 36–43.

[336] Ch. Rothenberg, *Merkel kränkt Russland nur ein bisschen*, NTV 10.05, https://www.n-tv.de/politik/Merkel-kraenkt-Russland-nur-ein-bisschen-article15073911.html; B. Koszel, *O „politycznej chemii" pomiędzy Angelą Merkel i Władimirem Putinem*, w: A. Stelmach, M. Lorenc, M. Łukaszewski (red.), *Kultura polityczna. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Poznań 2018, s. 134.

w niemieckim Bundestagu – że PW nie jest instrumentem poszerzania UE, lecz tylko „zbliżania" do tej organizacji. Jak podkreślił komentator dziennika „Die Welt" Christoph B. Schilz, po raz kolejny starano się, aby wiążącymi deklaracjami nie drażnić i nie prowokować Rosji[337].

Po wielogodzinnych sporach w końcowej deklaracji udało się powtórzyć tylko zapewnienie o „uznaniu europejskich aspiracji" i „poszanowaniu europejskiego wyboru" tych krajów Partnerstwa, które podpisały umowy stowarzyszeniowe z Unią. Wielu członków UE dążyło do rozwodnienia tego zapisu, ale kluczowy okazał się sygnał z otoczenia kanclerz A. Merkel, że Ryga nie może stać się wyraźnym krokiem w tył w stosunku do poprzednich ustaleń[338].

W sprawach ukraińskich zadecydowano, że porozumienie o wolnym handlu z Ukrainą zacznie obowiązywać od stycznia 2016 r. i potwierdzono wolę zniesienia wiz do UE dla obywateli Ukrainy w najbliższej przyszłości. Ważna była obietnica dalszych kredytów dla Kijowa w wysokości 1,8 mld euro na przeprowadzenie reform gospodarczych i walkę z korupcją. Dalszych 200 mln obiecano na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw na Ukrainie, w Gruzji i Mołdawii. Wszyscy uczestnicy szczytu zgodzili się dołożyć wszelkich starań, by doprowadzić do deeskalacji i politycznego rozwiązania kryzysu na Ukrainie i szukania pokojowych sposobów rozstrzygnięcia pozostałych konfliktów w regionie[339].

Latem 2015 r. wojna we wschodniej Ukrainie zeszła z unijnej agendy jako pierwszoplanowa i zastąpił ją narastający kryzys związany z uchodźcami, wojną domową w Syrii i brytyjskim referendum w sprawie *brexitu*. Temat Ukrainy nie pojawił się w dokumentach końcowych z unijnego szczytu 25–26 czerwca, 15 października oraz 17–18 grudnia 2015 r. Jednakże ze względu na wielokrotne przypadki łamania przez separatystów drugiego porozumienia mińskiego, 22 czerwca ministrowie spraw zagranicznych UE jednomyślnie zadecydowali o przedłużeniu sankcji do 31 stycznia 2016 r.

Główny ciężar negocjacji w drugiej połowie 2015 r. spadł na barki „normandzkiej czwórki" i grupy kontaktowej działającej w Donbasie. Proponowane przez prezydenta RP Andrzeja Dudę, w sierpniu 2015 r. podczas jego podróży do Berlina, poszerzenie formatu normandzkiego o Polskę, zostało odrzucone przez kanclerz Merkel i prezydenta Poroszenkę. W opinii szefowej rządu Niemiec, obecna formuła sprawdziła się. W jej opinii Polska i państwa bałtyckie przy stole rokowań ograniczałyby gotowość Moskwy do poszukiwania pokojowego rozwiązania i znacznie wzmocniły status sił nacjonalistycznych i ekstremistycznych na Ukrainie[340].

---

[337] Ch. B. Schiltz, *Bloß den Kreml nicht provozieren*, „Die Welt", 21–22.05.2015. Por. *EU hält Ostpartner auf Distanz*, „Die Zeit", 22.05.2015; *Merkel dämpft Hoffnungen östlicher Staaten auf EU-Beitritt*, https://www.dw.com/de/merkel-d%C3%A4mpft-hoffnungen-%C3%B6stlicher-staaten-auf-eu-beitritt/a-18464821.

[338] *Gipfel-Teilnehmer streiten über Bewertung der Krim-Krise*, „Süddeutsche Zeitung", 21.05.2015; T. Bielecki, *Szczyt minimum w Rydze. Partnerstwo Wschodnie z perspektywą*, „Gazeta Wyborcza", 22.05.2015.

[339] *Szczyt Partnerstwa Wschodniego, Ryga, 21–22.5.2015*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/05/21-22/.

[340] *Opinia: udział Polski w formacie normandzkim oznaczałby jego śmierć*, https://pl.sputniknews.com/opinie/20150828899050/. Por. N. Adamczyk, *Rola Polski w próbach rozwiązania kryzysu ukraińskiego – od formatu weimarskiego do formatu normandzkiego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2015, nr 2, s. 170.

Po wprowadzeniu 1 września 2015 r. kolejnego zawieszenia broni, minister Steinmier uznał to za dobry znak i po posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych formatu normandzkiego w Berlinie 13 września uznał, że w rokowaniach zarysowały się „zdecydowane postępy" (*entscheidende Fortschritte*). Dotyczyć to miało wycofywania broni z linii demarkacyjnej, przebiegu przyszłych wyborów lokalnych i polepszenia sytuacji humanitarnej[341].

Spotkanie ministrów przygotowało rozmowy 2 października w Paryżu „normandzkiej czwórki" tym razem na szczeblu szefów państw. Uzgodniono, gdyby zaistniała taka potrzeba, nastąpi przedłużenie realizacji porozumienia z Mińska, które upływa z końcem 2015 r. Położono nacisk na wycofanie ciężkiego sprzętu wojskowego i rozszerzenie zakresu działania misji OBWE. W sprawach politycznych nie osiągnięto porozumienia. Rosja nalegała, aby na obszarach zajętych przez separatystów zorganizować wybory lokalne i wyłonić oddane jej władze samorządowe. Liczono, że uzgodniona w Mińsku zmiana konstytucji ukraińskiej i federalizacja kraju doprowadzi do uzyskania większego wpływu na decyzje rządu w Kijowie i co najważniejsze – zaowocuje chaosem wewnętrznym, gdyż trudno było przypuszczać, aby parlament i społeczeństwo zgodziły się na osłabienie państwa znajdującego się w procesie głębokich reform. Wiadomo też było, że Ukraina nie zgodzi się na bezpośrednie rozmowy z rebeliantami i ogłoszenie dla nich szerokiej amnestii, co było warunkiem Kremla. Uzgodniono podjęcie rozmów na temat przeprowadzenia wyborów w Donbasie w ramach grupy kontaktowej. Rosja też wymusiła na separatystach, by ci odwołali wybory lokalne planowane na 18 października (w tzw. Donieckiej Republice Ludowej) i 1 listopada (w tzw. Ługańskiej Republice Ludowej).

Ze względu na opinię międzynarodową kanclerz Merkel kładła nacisk na powstrzymanie się od rozlewu krwi i przestrzeganie zawieszenia broni, ale jednocześnie wychodząc naprzeciw żądaniom Rosji domagała się od Ukrainy pełnej realizacji politycznej części zapisów z Mińska. Najnowsze propozycje niemiecko-francuskie zakładały stopniowe wypełnianie porozumienia w czterech etapach: utrzymanie zawieszania broni, przyjęcie uzgodnionego z separatystami ustawodawstwa umożliwiającego nieskrępowane wybory lokalne na kontrolowanych przez nich obszarach i amnestia dla biorących w nich udział; przeprowadzenie wyborów w ciągu 90 dni, a dzień głosowania miałby być początkiem funkcjonowania specjalnego statusu na obszarach przyznanych separatystom w ramach Ukrainy. Ostatnim krokiem byłoby przywrócenie Ukrainie pełnej kontroli nad swoją granicą z Rosją i wycofanie wszystkich cudzoziemskich oddziałów z terenu dotychczasowych walk[342].

Zwołane 6 listopada 2015 r. przez ministra Steinmeiera następne spotkanie w Berlinie jego odpowiedników z formatu normandzkiego potwierdziło wolę realizacji pro-

---

[341] *Neue Hoffnung auf Waffenruhe im Ukraine-Konflikt*, „Die Zeit", 13.09.2015; *Steinmeier sieht nach Ukraine-Treffen Fortschritte*, https://www.dw.com/de/steinmeier-sieht-nach-ukraine-treffen-fortschritte/a-18711433.

[342] R. Sadowski, J. Strzelecki, *Spotkanie „czwórki normandzkiej": przedłużenie status quo w Donbasie*, „Analizy OSW", https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-10-07/spotkanie-czworki-normandzkiej-przedluzenie-status-quo-w-donbasie. Por. *Vierer-Gipfel zum Ukraine-Konflikt im Oktober in Paris*, „Die Welt", 10.09.2015; *Merkel und Hollande sehen Fortschritte in Ukraine*, „Tagesanzeiger", 2.10.2015.

gramu przyjętego miesiąc wcześniej w Paryżu. Niemiecki minister był pełen optymizmu i wyrażał nadzieję, że najważniejsze trudności zostały już przezwyciężone[343].

1 stycznia 2016 weszła w życie umowa między Ukrainą a Unią Europejską o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu (DCFTA), będąca najważniejszą i największą częścią podpisanej w czerwcu 2014 roku umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a UE. Umowa przewidywała nie tylko powołanie strefy wolnego handlu, ale także przyjęcie przez Ukrainę ok. 60%. prawa Unii Europejskiej, w tym regulacji w zakresie energii, przepisów technicznych, sanitarnych, fitosanitarnych, celnych i dotyczących ochrony własności intelektualnej. Miała ponadto zabezpieczyć przepływ kapitału oraz stworzyć równe warunki konkurencji. Jednocześnie, tego samego dnia decyzją prezydenta W. Putina przestała obowiązywać umowa o wolnym handlu między Rosją a Ukrainą[344].

W referendum z 6 kwietnia 2016 r. Holendrzy (61%) wypowiedzieli się przeciwko umowie stowarzyszeniowej UE z Ukrainą. Frekwencja wyniosła 32,3%, ponad 2% od wymaganego minimum. Zdaniem przeciwników ratyfikacji, układ stowarzyszeniowy otwierał Ukrainie drogę do członkostwa w UE, czemu byli przeciwni, a stało się to dzięki niedemokratycznemu sposobowi podejmowana decyzji w UE. Wyrażano obawy, że przyjęcie umowy będzie prowadzić do pogorszenia relacji z Moskwą, postrzeganej jako ważny partner gospodarczy i jeden z najważniejszych składników bezpieczeństwa europejskiego. Pośrednio uderzało to też w Ukrainę, którą przedstawiano w ciemnych barwach jako państwo nacjonalistyczne, niestabilne i rządzone przez skorumpowane elity. Decyzja Holendrów spotkała się z dużym potępieniem większości niemieckiej opinii publicznej, która uznała to za społeczną kapitulację wobec żądań populistów i demagogów[345].

Referendum nie było wiążące, dlatego też rząd holenderki podjął rozmowy z Komisją Europejską na temat znalezienia takiej formuły, która umożliwiałaby ratyfikację dokumentu drogą parlamentarną. Na szczycie Rady Europejskiej 15 grudnia 2016 r. przywódcy państw unijnych przyjęli wówczas deklarację, w której zapisano, że „układ nie nadaje Ukrainie statusu kraju kandydującego do przystąpienia do Unii, ani nie stanowi zobowiązania do nadania Ukrainie takiego statusu w przyszłości". Tym samym jak podkreślał premier Holandii Mark Rutte nie zobowiązuje UE do obrony tego kraju ani nie otwiera unijnego rynku pracy dla Ukraińców[346]. W tej sytuacji 1 czerwca 2017 r. po przyjęciu układu przez obie izby parlamentu holenderskiego, ustawa ratyfikacyjna weszła w życie.

Na początku lutego 2016 r. kanclerz Merkel zaapelowała do prezydenta Putina, aby Moskwa użyła swojego wpływu na separatystów we wschodniej Ukrainie w celu

---

[343] *Arbeiten an einer Lösung für die Ukraine*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/arbeiten-an-einer-loesung-fuer-die-ukraine-465914.

[344] *Anwendung der Handelsbestimmungen des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine beginnt am 1. Januar 2016*, Europäische Kommission – Pressemitteilung, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6398_de.htm.

[345] M. Becker, *Die Ohrefeige fü die EU*, „Der Spiegel", 7.06.2016; S. Dobbert, *Falsches Spiel im Namen der Demokratie*, „Die Zeit", 7.04.2016; *Niederländer stimmen gegen EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 7.06.2016; R. Sadowski, *OSW: Holendrzy odrzucają umowę stowarzyszeniową UE z Ukrainą (ANALIZA)*, http://biznesalert.pl/osw-holendrzy-odrzucaja-umowe-stowarzyszeniowa-ue-z-ukraina-analiza/.

[346] *Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie migracji, Cypru, Ukrainy (15 grudnia 2016)*, http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-intermediate/.

utrzymania rozejmu w Donbasie i zapewnienia misji OBWE dostępu do obszarów objętych konfliktem. Po spotkaniu w Berlinie 1 lutego z prezydentem Ukrainy Poroszenką Merkel przyznała, że walki w Donbasie stały się mniej intensywne, ale nadal nie obowiązuje stałe zawieszenie broni, które jest warunkiem realizacji wszystkich pozostałych punktów porozumienia pokojowego z Mińska. Przypomniała, że wypełnianie tej umowy jest warunkiem zniesienia unijnych sankcji wobec Moskwy. Jednocześnie wezwała Poroszenkę do wprowadzenia zmian konstytucyjnych w celu decentralizacji kraju[347].

Napięcie pomiędzy Zachodem i Rosją ujawniło się podczas obrad 52. konferencji bezpieczeństwa w Monachium tym razem bez najważniejszych światowych przywódców. Premier Rosji D. Miedwiediew oskarżył NATO i kraje zachodnie o próbę wywołania nowej zimnej wojny, tworzenie mody na „rusofobię", skarżył się na „agresywny" charakter sankcji wprowadzonych przeciwko Rosji. Jednocześnie oznajmił, że FR pracuje nad utworzeniem „europejskiej misji pokojowej", poważnie traktuje sprawy bezpieczeństwa i prowadzi konstruktywną politykę w Syrii[348].

Odgrywający czołową rolę w delegacji niemieckiej Steinmeier nie zgodził się z krytyką Miedwiediewa i podobną ministra Ławrowa o zimnej wojnie pomiędzy Rosją i NATO. Pojednawczo oznajmił, że UE w swoich działaniach postępować będzie taktownie, bo to najlepszy sposób na osiągnięcie sukcesu. Drugiego dnia obrad doprowadził do spotkania „normandzkiej czwórki", ale po rozmowach przyznał, że droga do realizacji porozumienia pokojowego z Mińska jest jeszcze daleka. Uczestnicy spotkania postanowili, że grupa kontaktowa ds. Ukrainy złożona z przedstawicieli Ukrainy, Rosji i separatystów oraz dodatkowo OBWE przedstawi konkretne propozycje, których celem ma być poprawa przestrzegania rozejmu, przygotowanie lokalnych wyborów we wschodniej Ukrainie i zapewnienie bezpieczeństwa podczas wyborów[349].

Tempo realizacji porozumień mińskich nie dawało żadnych podstaw do optymizmu i minister Steinmeier z pewną bezradnością przyznawał, że UE nie jest w stanie skłonić Moskwy, Kijowa i separatystów do postępu w realizacji ustaleń, które sami w Mińsku przyjęli. Pomimo zawieszenia broni od lutego 2015 do lutego 2016 r. śmierć w Donbasie poniosło 3400 ludzi, co ogólną liczbę ofiar konfliktu podniosło do ponad 9 tys. Granica tylko w niewielkim zakresie kontrolowana była przez obserwatorów OBWE i w użyciu nadal był ciężki sprzęt artyleryjski. Przeciągały się zapowiadane zmiany w konstytucji ukraińskiej, które miały umożliwić utworzenie lokalnych samorządów, gdyż w Kijowie obawiano się osłabienia państwa w wyniku decentralizacji i federalizacji. Przyznano to na majowym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych formatu normandzkiego w Berlinie[350].

---

[347] *Poroschenko fährt zu Merkel nach Berlin: Minsk-Abkommen im Fokus*, https://de.sputniknews.com/politik/20160128307440480-poroschenko-merkel-berlin-treffen/.

[348] *Vollständige Rede des russischen Premierministers Medwedew auf der Münchner Sicherheitskonferenz*, 17.02.2016, https://deutsch.rt.com/international/36838-vollstandige-rede-russischen-premierminister smedwedew/. Por. H. Möhle, *Russland sieht sich von Gegnern umzingelt*, „Stuttgarter Nachrichten", 17.02.2016.

[349] *Szef niemieckiego MSZ: Daleka droga do realizacji porozumienia pokojowego z Mińska*, https://www.rmf24.pl/raporty/raport-ukraina/fakty/news-szef-niemieckiego-msz-daleka-droga-do-realizacji-porozumieni,nId,2145591.

[350] G. Baumann, M. Junginger, *Ein Jahr nach Minsk: Was ist aus der Chance für den Frieden geworden?*, „KAS Länderberichte", https://www.kas.de/laenderberichte/detail/-/content/ein-jahr-nach-

Podróż podjęta w lutym 2016 r. do Kijowa przez ministra Steinmeiera i ministra spraw zagranicznych Francji Jeana-Marca Ayraulta zakończyła się niepowodzeniem. Obaj dyplomaci utwierdzili się w przekonaniu, że reformy wewnętrzne nie są realizowane, co usprawiedliwiane jest przeciągającą się wojną. Nadal kwitnie korupcja, istnieją silne podziały kulturowe, na znaczeniu zyskują ugrupowania nacjonalistyczne i populistyczne, a gospodarka znajduje się w rękach nieusuwalnych oligarchów. MFW zasygnalizował, że wstrzyma się z wypłatą transzy w wysokości 1,7 mld USD z ogólnego pakietu pomocowego w wysokości 17,5 mld USD z powodu braku postępów w reformach[351].

Tak więc politycy niemieccy stopniowo tracili nadzieję na zaprowadzenie trwałego pokoju we wschodniej Ukrainie, który był warunkiem realizacji celów politycznych porozumienia mińskiego. Po umowie UE z Turcją w marcu 2016 r. w sprawie uchodźców, kanclerz Merkel uzyskała większą swobodę ruchów, ale w sprawach konfliktu rosyjsko-ukraińskiego zrezygnowała z ambicji całościowego rozwiązania konfliktu i ograniczyła swoją aktywność do powstrzymania rozlewu krwi i pomocy humanitarnej. Do 2015 r. miała wsparcie w Polsce, która była jednym z głównych promotorów interesów Ukrainy w Unii Europejskiej, ale po przejęciu władzy przez Zjednoczoną Prawicę nasiliły się polsko-ukraińskie konflikty na tle polityki historycznej (rzeź na Wołyniu, pomniki UPA, ocena działalności S. Bandery), co spowodowało, że Kijów przestał liczyć na Warszawę i szukał poparcia przede wszystkim w Berlinie. Niemiecka przywódczyni miała świadomość, iż zaprowadzenie trwałego pokoju nie leży w interesie obu stron. Pod presją sytuacji prezydent Poroszenko w Mińsku zgodził się, aby warunkiem wstępnym było przeprowadzenie zmian w konstytucji Ukrainy umożliwiającej decentralizację państwa, nowe wybory na terenach zajętych przez separatystów i specjalny status dla tego regionu. Umożliwiłoby to odzyskanie przez ukraińskie władze pełnej kontroli na granicy z Rosją, co zatrzymałoby dopływ zaopatrzenia dla separatystów. W opinii Ukraińców decentralizacja i federalizacja państwa oznaczałaby jego faktyczne osłabienie i stworzenie nowych możliwości do destabilizacji przez Rosję ukraińskiej państwowości. Z kolei dla separatystów zamknięcie granicy i odcięcie rosyjskiego zaopatrzenia oznaczałoby zdanie się na łaskę Ukrainy w kwestii dostaw podstawowych towarów i energii.

Zaistniałą pewną bezradność niemieckich elit politycznych wobec Rosji i konfliktu na Ukrainie dobrze nakreślił w 2016 r. ceniony w RFN lewicowo-liberalny miesięcznik „WeltTrends. Das außenpolitische Journal", który stworzył forum dyskusyjne (*Berlin und Moskau – wie weiter*) dla opinii w sprawie przyszłości relacji niemiecko-rosyjskich. Zabierający głos w dyskusji eksperci z różnych opcji politycznych wskazywali, że kluczem do porozumienia i poprawy stosunków pomiędzy Berlinem i Moskwą jest realizacja przez FR porozumień mińskich. Kwestia bezpieczeństwa europejskiego i stworzenie jego nowej struktury z udziałem Rosji po-

---

minsk-was-ist-aus-der-chance-fuer-den-frieden-geworden-1. Por. *Rede und Antworten des Außenministers Russlands, Sergej Lawrow, nach den Verhandlungen der Außenminister im Normandie-Format am 11. Mai 2016 in Berlin*, Außenministerium der Russischen Föderation, http://www.mid.ru/de/posledniye_dobavlnenniye/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/2271890.

[351] *Steinmeier droht Ukraine mit IWF-Zahlungs-Stopp*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 22.02.2016; *Steinmeier und Ayrault fordern Reformen in Ukraine*, https://de.reuters.com/article/opec-f-rdermengen-idDEKBN1O61MP.

winna determinować poczynania Niemiec i Unii Europejskiej i spychać na dalszy plan problemy z demokracją i prawami człowieka w państwie Putina. Olbrzymią odpowiedzialność za konflikt na Ukrainie ponoszą Stany Zjednoczone, które eskalują napięcie w tej części Europy, a szczyt NATO w Warszawie 8–9 lipca 2016 r. tylko podniósł poziom konfrontacji. Najlepszym rozwiązaniem byłaby federalizacja Ukrainy, demilitaryzacja Krymu i stworzenie dlań specjalnego statusu. Podpisany powinien zostać nowy układ o partnerstwie UE–FR, gdzie nacisk położony byłby na bezpieczeństwo, gospodarkę i kulturę. Sankcje powinny być zniesione, podobnie jak wizy dla obywateli Rosji, pomiędzy UE i Unią Eurazjatycką stworzona strefa wolnego handlu, a Rosja powinna znowu znaleźć się ponownie w G-8[352]. W innej ekspertyzie, wspomniany S. Meister wskazywał, że obok sankcji Rosji należy też przedstawić pozytywną agendę, gdzie gospodarka odgrywałaby rolę podstawowego kanału komunikacyjnego. W większym niż dotąd obszarze zainteresowań niemieckich powinno znaleźć się społeczeństwo rosyjskie. Należałoby wprowadzić ułatwienia wizowe i znieść obowiązek opłaty za nie, rozszerzyć wymianę młodzieży, dziennikarzy, ludzi ze świata kultury i wzmacniać organizacje pozarządowe. Z drugiej strony należy społeczeństwu niemieckiemu pokazywać naginanie faktów do własnej interpretacji, nadużycia i kłamstwa Kremla, zwłaszcza te związane z aneksją Krymu i walkami w Donbasie[353].

Główny argument *Russlandversteher* o nadzwyczajnej roli wymiany gospodarczej w relacjach niemiecko-rosyjskich w dużym stopniu mijał się z prawdą. W 2016 r. niemiecki eksport do Rosji wyniósł tylko 21,5 mld euro, podczas gdy w 2012 r. jego wartość była prawie dwa razy wyższa (ponad 38 mld euro). Szczególną zapaść zauważyć można było w przemyśle maszynowym i samochodowym. W 2015 r. zmniejszyła się liczba firm działających na rynku rosyjskim do 5583 (spadek o 7%). W statystykach Federalnego Urzędu Statystycznego pod względem obrotów Rosja zajmowała 13. pozycję wśród partnerów handlowych RFN, co zawdzięczała eksportowi swoich surowców. Wolumen handlu w 2016 r. był znacznie mniejszy niż w 2012 r. (48 mld euro wobec 80 mld euro) i ponad dwukrotnie niższy od wartości polsko-niemieckiej wymiany handlowej (101 mld euro w 2016 r.)[354].

Jasnym punktem pozostawała współpraca w dziedzinie energii. Symbolem powrotu do dobrych relacji gospodarczych było podpisane we wrześniu 2015 r. porozumienia o budowie drugiej nitki gazociągu północnego *Nord Stream 2.* Choć krytycy podkreślali, że zwiększy to do 60% uzależnienie RFN od dostaw gazu z Rosji, rząd Merkel nadal traktuje to jako przedsięwzięcie czysto komercyjne. Mimo że krytykuje go część polityków CDU, w tym najbliżsi współpracownicy kanclerz Merkel, to

[352] F. Elbe, *Die Stunde der Diplomatie*, „WeltTrends. Das außenpolitische Journal" 2016, nr 119, s. 51–54; A. Rahr, *Gemeinsamkeiten und Missverständnisse*, ibidem, s. 28–33; A. Iwanowna, *Kooperation statt Sanktionen*, ibidem, s. 45–50; A. Friesen, *Zurück in die Zukunft? Möglichkeiten zur Kooperation der EU mit Russland*, ibidem 2016, nr 122, s. 12–16. Por. *Ukraine: Ein schwelender Konflikt*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/sicherheit-und-verteidigung/ukraine-ein-schwelender-konflikt-387016.

[353] S. Meister, *Thesen für eine neue deutsche Russlandpolitik Handlungsspielräume, Ziele und neun Empfehlungen*, „DGAPkompakt", nr 3, https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapkompakt/thesen-fuer-eine-neue-deutsche-russlandpolitik.

[354] A. Godlewski, *Niemieckie firmy coraz więcej inwestują w Rosji*, https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/niemieckie-firmy-coraz-wiecej-inwestuja-w-rosji/.

wspierają go socjaldemokraci, którzy są odpowiedzialni za resorty gospodarki i spraw zagranicznych. W tej sprawie chwiejne stanowisko zajmuje Komisja Europejska, chociaż ekspansja Gazpromu oznaczać będzie coraz większą dominację tego koncernu na europejskim rynku. Po objęciu władzy w USA przez Donalda Trumpa, w wyniku amerykańskich sankcji wobec Rosji nałożonych w lipcu 2017 r. realizacja tego projektu stanęła pod znakiem zapytania[355].

To nie problem walk w Donbasie, ale interwencja Rosji w wojnie domowej w Syrii po stronie prezydenta Asada stała się głównym punktem obrad normandzkiej czwórki w Berlinie 19 października 2016 r. W sprawach konfliktu na wschodniej Ukrainie nie osiągnięto żadnego porozumienia poza wypracowaniem zarysu „mapy drogowej" w celu respektowania porozumienia z Mińska. Merkel i Hollande domagali się nieograniczonego dostępu obserwatorów OBWE do przejść granicznych, uwolnienia przetrzymywanych zakładników i wznowienia zaopatrzenia w wodę terenów wokół Ługańska. Merkel nalegała, aby w „mapie drogowej" znalazło się uregulowanie specjalnego statusu Donbasu w ramach państwa ukraińskiego. Kanclerz wspólnie z prezydentem Hollande'm odrzuciła propozycję Poroszenki wysłania na granice we wschodniej Ukrainie pod patronatem OBWE uzbrojonej misji policyjnej. Nie wykluczano natomiast kolejnych sankcji UE wobec Rosji tym razem za rosyjskie ataki powietrzne na bezbronną ludność cywilną w Syrii, niszczenie szpitali i budynków cywilnych[356].

Na szczycie UE–Ukraina 24 listopada 2016 r. złożono obietnicę zniesienia ruchu wizowego z Ukrainą i Gruzją po spełnieniu technicznych standardów związanych z paszportami i wydaleniami osób naruszających zniesienie wiz. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego – do którego należał teraz następny ruch w sprawie wiz – M. Schulz nie krył, że w niektórych państwach unijnych – Niemczech, Francji, Belgii i Włoszech są zastrzeżenia co do zniesienia reżimu wizowego dla Ukrainy. Podczas szczytu zdecydowano o przekazaniu kolejnych 104 mln euro na reformę administracji publicznej. Podpisano też umowę o finansowaniu „antykorupcyjnej inicjatywy UE na Ukrainie" (15 mln euro) i protokół ustaleń w sprawie strategicznego partnerstwa energetycznego między UE a Ukrainą[357].

Kolejne spotkanie formatu normandzkiego na szczeblu ministrów spraw zagranicznych w Mińsku 29 listopada znowu nie przyniosło żadnych efektów. Steinmeier mówił o „dalekiej drodze" w celu osiągnięcia porozumienia i realizacji „mapy drogowej". Na posiedzeniu Rady Europejskiej 15 grudnia uznano, że Ukraina spełniła warunki ruchu bezwizowego z Unią i zostanie on wprowadzony zaraz po przyjęciu „solidnego

---

[355] M. Kireev, *Trumps Russland-Bazooka*, „Die Zeit", 28.07.2017.

[356] *Merkel sieht Russland in der Verantwortung. Die Bundesregierung*, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/merkel-sieht-russland-in-der-verantwortung-233696; *Prezydent Putin w Berlinie. Mały szczyt w formacie normandzkim*, https://www.dw.com/pl/prezydent-putin-w-berlinie-ma%C5%82y-szczyt-w-formacie-normandzkim/a-36093093; M. Thumann, *Schlaflos im Kanzleramt*, „Die Zeit", 20.10.2016.

[357] *Szczyt UE–Ukraina w Brukseli, 24.11.2016*, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9dISZohdIVoJ: https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2016/11/24/+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab; *Warme Worte für Poroschenko*, https://www.tagesschau.de/ausland/eu-ukraine-gipfel-105.html; *Reisefreiheit soll bald kommen*, https://www.deutschlandfunk.de/eu-ukraine-gipfel-reisefreiheit-soll-bald-kommen.2852.de.html?dram:article_id=372298. *EU-Ukraine-Gipfel: Debatte zu Russland-Sanktionen*, „Der Standard", 24.11.2016.

mechanizmu zawieszającego". Z pełną implementacją układu stowarzyszeniowego zamierzano poczekać do podjęcia decyzji w tej sprawie przez Holandię. Jednocześnie uzgodniono przedłużenie sankcji wobec Rosji o kolejne 6 miesięcy – do 31 lipca 2017 r. Decyzję tę Rada sformalizowała 19 grudnia 2016 r. w trybie pisemnym, przyjmując tę decyzję jednomyślnie. Dotyczyły one m.in. ograniczenia dostępu do unijnych pierwotnych i wtórnych rynków kapitałowych wobec 5 głównych rosyjskich instytucji finansowych o większościowym udziale skarbu państwa i wobec ich spółek zależnych utworzonych poza UE, w których instytucje te mają większość udziałów, a także wobec 3 głównych rosyjskich firm energetycznych oraz 3 firm przemysłu obronnego; zakazu eksportu i importu broni; zakazu eksportu produktów podwójnego zastosowania do celów militarnych lub dla użytkowników wojskowych w Rosji; ograniczenie dostępu Rosji do pewnych strategicznie cennych technologii i usług, które można wykorzystać do produkcji i wydobycia ropy naftowej. Utrzymano do 23 czerwca 2017 r. sankcje wobec Krymu i Sewastopola[358].

Po krótkich okresach przerw w walkach związanych ze świętami Bożego Narodzenia i Nowym Rokiem, działania wojenne zostały wznowione. Dzięki spotkaniu ministrów spraw zagranicznych normandzkiej czwórki z okazji kolejnej konferencji bezpieczeństwa w Monachium (17–19.02.2017), nowemu ministrowi spraw zagranicznych S. Gabrielowi udało się doprowadzić do kolejnego rozejmu, ale nie łudzono się, że potrwa on długo[359].

Podczas monachijskiego spotkania widać było obawę prezydenta Poroszenki, że na podstawie różnych oświadczeń prezydenta Trumpa może dojść do zbliżenia pomiędzy USA i FR, a jego koszty poniesie Ukraina. Apelował on o utrzymanie amerykańskich i unijnych sankcji wobec Moskwy. Jego zdaniem wątpliwości i dyskusja o zawieszeniu sankcji tylko wzmacnia i ośmiela Putina do dalszych agresywniejszych działań[360].

Prezydent Poroszenko w pierwszym półroczu 2017 r. czterokrotnie spotykał się przy różnych okazjach z kanclerz Merkel, ale nie wypracowano żadnych nowych propozycji. Na wiosennym spotkaniu Rady Europejskiej (9–10.03.) przywódcy UE zajęli się innymi pilnymi kwestiami – gospodarką, migracją, bezpieczeństwem oraz sytuacją na Bałkanach Zachodnich oraz powtórnym wyborem D. Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej[361].

Brak postępów w uregulowaniu spornych problemów we wschodniej Ukrainie i udział Rosji w wojnie domowej w Syrii po stronie reżimu prezydenta al-Asada i współodpowiedzialność za popełniane tam zbrodnie wojenne były niepokojącym sygnałem dla Niemiec i Unii Europejskiej. Nietrudno było zauważyć, że Moskwa korzystając z życzliwości administracji prezydenta Trumpa próbować będzie działać na Ukrainie metodą faktów dokonanych i nadal osłabiać jedność państw unijnych w sprawie sankcji. Już sam brak istotnego dotąd nacisku władz amerykańskich na Moskwę mógł wywoływać również odruchy obronne na Ukrainie i utwardzenie stanowiska prezydenta Poroszenki.

---

[358] *Rosja: UE przedłuża sankcje gospodarcze o 6 miesięcy*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/12/19/sanctions-russia/.

[359] *Neuer Anlauf für Waffenruhe in der Ostukraine*, „Die Zeit", 18.03.2017.

[360] *Trump und Ukraine im Fokus der Münchner Sicherheitskonferenz*, https://www.srf.ch/news/international /trump-und-ukraine-im-fokus-der-muenchner-sicherheitskonferenz.

[361] *Rada Europejska, 9–10.3.2017*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european--council/2017/03/09-10/.

Chęć zorientowania się w aktualnych zamiarach Kremla legła u podstaw krótkiej trzygodzinnej wizyty kanclerz Merkel u prezydenta Putina w Soczi (2.05), a formalnym pretekstem była seria konsultacji, które niemiecka szefowa rządu zamierzała przeprowadzić ze względu na zbliżający się 7–8 lipca 2017 r. szczyt grupy G-20 w Hamburgu. Rozmowy poświęcone były jednak przede wszystkim sytuacji na Ukrainie oraz wojnie domowej w Syrii. Prezydent Putin zapewniał kanclerz, że pomimo „politycznych trudności" Niemcy pozostają dla Rosji najważniejszym partnerem, czego dowodem jest bliska współpraca gospodarcza. Dał jej odczuć, że gdyby nie kategoryczna reakcja Niemiec w sprawie Krymu i Donbasu, do sankcji nigdy by nie doszło. Merkel zaznaczyła, że warunkiem zniesienia sankcji nadal jest pełne przestrzeganie ustaleń w Mińsku. Jej zdaniem w związku z tym nie ma alternatywy dla dialogu, a każda rozmowa stanowi jakiś krok do przodu. Oboje przywódcy byli natomiast zgodni, że negocjacje w „formacie normandzkim" nie powinny być zastępowane innymi inicjatywami. Korzystając z okazji Merkel po raz kolejny wytknęła prezydentowi utrudnienia stawiane organizacjom pozarządowym, skrytykowała represje wobec Czeczenów, homoseksualistów i świadków Jehowy[362].

11 czerwca został zniesiony przez Unię Europejską obowiązek posiadania wiz przez obywateli Ukrainy podróżujących do Unii Europejskiej. Mogli on wjechać do krajów członkowskich UE, ale także do Szwajcarii i Norwegii bez wizy na 90 dni w celach biznesowych, turystycznych lub rodzinnych. Warunkiem było posiadanie ważnego paszportu biometrycznego, określenie celu podróży i warunków pobytu, dysponowanie wymaganymi środkami finansowymi i posiadanie ubezpieczenia. Zgodnie z wolą Parlamentu Europejskiego nie mogli oni podejmować pracy w unijnych krajach[363].

Zniesienie wiz nie zostało odnotowane w jakiś szczególny sposób na posiedzeniu Rady Europejskiej 22–23 czerwca 2017 r. Skupiła się ona na bezpieczeństwie i obronie, sprawach zagranicznych (*brexit*), zmianie klimatu (paryskie porozumienie klimatyczne), gospodarce (zatrudnienie, wzrost gospodarczy i konkurencyjność, jednolitym rynku wewnętrznym), handlu i migracji. Ważne było przedłużenie sankcji wobec konkretnych sektorów rosyjskiej gospodarki do 31 stycznia 2018 r.[364]

W lipcu zakończony został proces ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą w państwach członkowskich, co umożliwiło jej pełne wejście w życie 1 września 2017 r. W ramach unijnej pomocy przygotowano dla Ukrainy pakiet finansowy na łączną sumę 12,8 mld euro, największy dla państwa niebędącego członkiem UE. Skła-

---

[362] R. Alexander, *Angela Merkel und Wladimir Putin schenken sich nichts*, „Die Welt", 2.05.2017; S. Żerko, *Rozmowy Merkel-Putin w Soczi*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2017, nr 305, https://iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-305-rozmowy-merkel-putin-w-soczi; B. Koszel, *O „politycznej chemii" pomiędzy Angelą Merkel i Wladimirem Putinem*, w: A. Stelmach, M. Lorenc, A. Łukaszewski (red.), *Kultura polityczna. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Poznań 2018, s. 134.

[363] *EU-Parlament billigt Visafreiheit für Reisende aus der Ukraine*, 5.04.2017, https://www.dw.com/de/eu-parlament-billigt-visafreiheit-f%C3%BCr-reisende-aus-der-ukraine/a-38302304. Por. I. Sushko, *EU-Visaliberalisierung für die Ukraine – Auswirkungen auf Reformen und Mobilität*, „Uukraine-Analysen" 2018, nr 202, http://www.laender-analysen.de/ukraine/npdf/UkraineAnalysen202.pdf.

[364] *Unijne sankcje w odpowiedzi na kryzys na Ukrainie*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/ukraine-crisis/. Por. *Rada Europejska, 22–23.6.2017*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/06/22-23/.

dało się nań m.in. 3,41 mld euro ogólnej pomocy makroekonomicznej, 3 mld euro pożyczki na lata 2014–2016 ze źródeł Europejskiego Banku Inwestycyjnego i 2,7 mld euro z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz 879,2 mln euro specjalnego grantu na walkę z korupcją, budowę administracji, wzmocnienie samorządów, reformy w prawie i wymiarze sprawiedliwości, budowę społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa w 2017 r. mogła oczekiwać wsparcia w wysokości 200 mln euro[365].

Podczas swojej pierwszej oficjalnej podróży zagranicznej w maju 2017 r. nowo wybrany prezydent Francji E. Macron zadeklarował kanclerz Merkel pomoc i współpracę w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie. Było to dla niej cenne, gdyż poważnie osłabiona kryzysem uchodźczym i skonfrontowana z trudną kampanią wyborczą do Bundestagu niemiecka przywódczyni potrzebowała mocnego oparcia w sojuszniczej Francji. Szybko też z Macronem zorganizowała 24 lipca wspólną telekonferencję z prezydentami Putinem i Poroszenko, gdzie uzgodniono podjęcie nowych działań, które miały związek z zerwaniem zawieszenia broni wypracowanego przez grupę kontaktową 21 lipca i zaostrzeniem walk. 28 sierpnia opublikowano wspólny francusko-niemiecki komunikat wyrażający rozczarowanie i zaniepokojenie wznowieniem ognia po obu stronach frontu. Zaapelowano do prezydentów Ukrainy i Rosji do pełnego poszanowania ich zobowiązań, do publicznego poparcia zawieszenia broni i zapewnienia, że odpowiednie instrukcje zostały wydane wojsku i personelowi rozmieszczonemu na terenie walk oraz zapewnienie bezpiecznego i niczym nieograniczonego dostępu dla misji OBWE do terenów przygranicznych[366].

Na piątym szczycie Partnerstwa Wschodniego 24 listopada 2017 r. w Brukseli podpisana została wspólna deklaracja, która zapowiadała kontynuację działań przyjętych w Rydze. Większy nacisk położono jednak na praktyczne udogodnienia, jakie projekt powinien przynosić obywatelom państw partnerskich. W tym celu zatwierdzono plan działania zawierający listę 20 kluczowych obszarów do 2020 r. W deklaracji znalazły się w słowa o uznaniu europejskich aspiracji Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Armenii, Azerbejdżanu i Białorusi, ale nie było nic o ewentualnej europejskiej perspektywie któregokolwiek z tych krajów. UE potwierdziła, że nadal jest gotowa wspierać integralność terytorialną, niepodległość i suwerenność wszystkich swoich partnerów i zaapelowała o odnowienie wysiłków na rzecz pokojowego i zgodnego z prawem międzynarodowym rozwiązania nierozstrzygniętych konfliktów w regionie. Rozczarowało to mocno Ukrainę. Kijów jednak oczekiwał, że uda się osiągnąć choćby mgliste odniesienie do europejskiej perspektywy dla przynajmniej części krajów Partnerstwa Wschodniego albo deklarację o utrzymaniu otwartych drzwi do UE. Nic takiego jednak się nie stało. Nie tylko rozszerzaniu, ale nawet sugerowaniu takiej możliwości przeciwne były tradycyjnie Francja, Irlandia, Portugalia, Hiszpania i Holandia, które nie przysłały nawet na szczyt delegacji na najwyższym szczeblu. Także Białoruś, ob-

[365] *Ukraine and the EU*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1937_en.

[366] *Déclaration conjointe d'Emmanuel Macron et d'Angela Merkel, chancelière fédérale allemande sur la situation dans l'est de l'Ukraine*, https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/08/28/declaration-conjointe-d-emmanuel-macron-et-d-angela-merkel-chanceliere-federale-allemande-sur-la-situation-dans-l-est-de-l-ukraine; *Ukraine: Neuer Impuls für Friedensprozess*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/ukraine-neuer-impuls-fuer-friedensprozess-398150.

jęta Partnerstwem Wschodnim warunkowo, reprezentowana była przez ministra spraw zagranicznych Uładzimira Makieja. I to pomimo oficjalnego zaproszenia dla prezydenta Aleksandra Łukaszenki. I to ona przede wszystkim zaprotestowała przeciwko ukraińskiej propozycji wzmianki w deklaracji końcowej o rosyjskiej agresji przeciwko państwom PW. Ostatecznie, po bezpośredniej rozmowie z kanclerz Merkel prezydent Poroszenko obawiając się obarczenia odpowiedzialnością za fiasko szczytu, podpisał wspólną deklarację. Skrytykował jednak zbyt zachowawcze jego zdaniem stanowisko Brukseli wobec Rosji i zapowiedział dążenie do dalszej integracji z UE[367].

Nowy minister spraw zagranicznych S. Gabriel nie miał w sobie determinacji Steinmeiera, aby drogą wytrwałych dyplomatycznych zabiegów zmusić Rosję i Ukrainę do szukania polubownych rozwiązań na wschodzie Ukrainy. Uchodził on raczej za zwolennika stopniowego odchodzenia od sankcji wobec Moskwy. A na skalę i tak ograniczonego poparcia Niemiec dla Ukrainy dodatkowo wpływała perspektywa wrześniowych wyborów do Bundestagu. W programach wyborczych głównych partii w wyborach nie znalazły się już słowa o rosyjsko-niemieckim strategicznym partnerstwie i perspektywach bliskiej współpracy. Partie chadeckie stwierdziły, że rosyjska agresja naruszyła terytorialną integralność Ukrainy. Unia Europejska zaangażowała się na rzecz tego państwa, ponieważ ponosi wspólną odpowiedzialność za losy pokoju i wolności. Zaapelowano do Rosji o przestrzeganie porozumień mińskich[368]. W podobnym tonie, ale w sposób bardziej zniuansowany wypowiedziała się SPD. Stanowisko Niemiec wobec Rosji określiło rosyjskie postępowanie we wschodniej Ukrainie i aneksja Krymu, która jest złamaniem prawa międzynarodowego. W ten sposób naruszone zostały fundamenty ładu pokojowego i europejskiego bezpieczeństwa. Wyrażono jednak przekonanie, że pokój i bezpieczeństwo w Europie może być możliwe „tylko z Rosją, ale nie bez niej, lub przeciwko niej". Rzeczowy postęp w realizacji porozumień mińskich mógłby doprowadzić do stopniowego zawieszania sankcji przeciwko Federacji Rosyjskiej[369].

W krótkim akapicie programu wyborczego liberałów znalazł się zapis żądający bezzwłocznego zakończenia bezprawnej okupacji Krymu i wojny na wschodzie Ukrainy. Zdaniem FDP narusza ona suwerenność i integralność terytorialną tego państwa, co niezgodne jest z Kartą Narodów Zjednoczonych. Z zaniepokojeniem odnotowano nasilające się prześladowania opozycji i społeczeństwa obywatelskiego w Rosji[370].

---

[367] *Szczyt Partnerstwa Wschodniego 2017: Razem możemy więcej*, Komisja Europejska – Komunikat prasowy, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4qoohXZnyB0J:europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4845_pl.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab; *Szczyt Partnerstwa Wschodniego (24 listopada 2017)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/eapsummit/; M. Strzałkowski, *Szczyt Partnerstwa Wschodniego zakończony wspólną deklaracją*, https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna/news/szczyt-partnerstwa-wschodniego-zakonczony-wspolna-deklaracja/; D. Szeligowski, *Komentarz PISM: Piąty szczyt Partnerstwa Wschodniego*, nr 73/2017, https://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-73-2017.

[368] *Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017–2021*, http://www.bundestagswahl-bw.de/wahl__btwahl2017.html.

[369] *Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland*, http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramm_spd_btwahl2017.html.

[370] *Denken wir neu. Das Program der freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017: Schauen wir nich länger zu*, https://www.fdp.de/content/beschluss-des-68-ord-bundesparteitages-schauen-wir-nicht-laenger-zu.

Najostrzej przeciwko Rosji wypowiadała się partia Bündnis90/Die Grünen, która zarzucała prezydentowi Putinowi bezprawne zajęcie Krymu, akcję militarną we wschodniej Ukrainie i brutalną interwencję w Syrii po stronie Asada, co doprowadziło do olbrzymiego wzrostu napięcia międzynarodowego. Ze zrozumieniem i powagą odnoszono się do potrzeby bezpieczeństwa państw wschodnioeuropejskich. W opinii Partii Zielonych konflikt na Ukrainie powinien być rozwiązany metodami politycznymi i dyplomatycznymi. Opowiedziano się za utrzymaniem sankcji UE jako skutecznego środka polityki zagranicznej skierowanego przeciwko osobom, instytucjom prywatnym i państwowym odpowiedzialnym w Federacji Rosyjskiej za rozniecanie konfliktu[371].

Z tymi założeniami programowymi ostro kontrastowały zapisy w programie wyborczym prorosyjskiej Die Linke, które głównie koncentrowały się wokół spraw bezpieczeństwa. W opinii tej partii wzmocnienie wschodniej flanki NATO (które tradycyjnie miałoby ulec likwidacji) na granicy z Rosją, zagrażać ma pokojowi. Zamiast forsowanych przez rząd zbrojeń, konfrontacji i sankcji wobec Rosji, lepiej prowadzić politykę pokojową i odprężeniową. Ostrzegano, że przyjęcie do NATO Gruzji, Macedonii, czy Ukrainy podniesie stopień napięcia w relacjach z Moskwą. Wielu obywateli RFN zaniepokojonych jest pogorszeniem się stosunków pomiędzy RFN i UE z Rosją, dominuje polityka konfrontacji, którą Die Linke uważa za „fatalną". Bezpieczeństwo europejskie może istnieć tylko z Rosją, a nie przeciwko niej[372].

Z tymi deklaracjami natomiast dobrze współgrały hasła wyborcze programu AfD, gdzie nie wzmiankując o Ukrainie stwierdzono, że odprężenie w relacjach z Rosją jest warunkiem długotrwałego pokoju w Europie. W niemieckim interesie leży powiązanie Rosji z ogólną strukturą bezpieczeństwa bez szkody dla jej interesów i sojuszników Niemiec. AfD opowiadała się za zakończeniem polityki sankcji i jeszcze większym pogłębieniem współpracy gospodarczej z Rosją[373].

Niemcy zajęte formowaniem nowej koalicji wyborczej, ale i także pozostali członkowie Unii Europejskiej zdawali sobie sprawę, że do wyborów prezydenckich w Rosji w marcu 2018 r., w celu mobilizacji swojego obozu politycznego, prezydent Putin będzie dążył raczej do eskalacji konfliktu we wschodniej Ukrainie, aniżeli do jego zahamowania. Na posiedzeniach Rady Europejskiej w grudniu 2017 i marcu 2018 r. na temat konfliktu rosyjsko-ukraińskiego nie dyskutowano, gdyż ważniejsze był sprawy związane z finalizacją *brexitu*, perspektywą członkostwa dla państw Bałkanów Zachodnich, reformą systemu azylowego, relacjami z USA i obronnością UE.

W celu podgrzania patriotycznej atmosfery, wybory prezydenckie w Rosji przewidziane na 11 marca ostatecznie celowo zostały przesunięte i odbyły się 18 marca, w rocznicę aneksji Krymu do Rosji. Zgodnie z oczekiwaniami wygrał je W. Putin już w pierwszej turze (76,69%) przy frekwencji wyborczej, która wyniosła 67,5%. Nowy prezydent w wyborczych zapowiedziach nie krył swojego wrogiego stosunku

---

[371] *Grünes Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2017: Zukunft wird aus Mut gemacht*, https://www.gruene.de/ueber-uns/2017/gruenes-wahlprogramm-zur-bundestagswahl-2017-zukunft-wird-aus-mut-gemacht.html.

[372] *Sozial. Gerecht. Frieden. Für Alle. Die Zukunft, für die wir kämpfen. Die Linke*, http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramm_linke_btwahl2017.html.

[373] *PROGRAMM FÜR DEUTSCHLAND. Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017*, https://www.afd.de/wahlprogramm/.

do zachodnich demokracji, używał konfrontacyjnego języka, zapowiadał dozbrojenie armii w nowoczesną broń jądrową. W UE był podejrzewany o cyberataki na instytucje unijne, zwłaszcza na Komisję Europejską, a w Niemczech o internetową ingerencję w ostatnią kampanię wyborczą do Bundestagu i wspieranie ruchów populistycznych i demagogicznych mających na celu destabilizowanie państw członkowskich UE[374].

Po utworzeniu w marcu 2018 r., w wyniku wielomiesięcznych zabiegów gabinetu koalicyjnego z SPD sprawy związane z Rosją i Ukrainą wskutek braku perspektyw na rozwiązanie konfliktu w Donbasie nie należały do priorytetów kanclerz Merkel. Skupiła się ona na łagodzeniu wewnętrznych konfliktów w Niemczech i odbudowie własnego wizerunku po kryzysie uchodźczym. Miała świadomość ostatniej kadencji swoich rządów i pierwszoplanowym zadaniem stała się przyszłość Unii Europejskiej i wypracowanie – wspólnie z Francją – jej strategii rozwojowej na najbliższe lata.

Niemcy i Unia Europejska do konfliktu na wschodzie Ukrainy powróciły dopiero w połowie 2018 r. Liczono, że w obliczu zbliżających się mistrzostw świata w piłce nożnej w Rosji, prezydentowi Putinowi ze względów prestiżowych zależeć będzie na wyciszeniu istniejącego konfliktu, co można byłoby wykorzystać do konstruktywnych rozmów na temat konfliktu w Donbasie. Do tego czasu sytuacja w tym regionie jeszcze bardziej się zaostrzała. Według danych ukraińskich władz tylko od 15 marca do 12 kwietnia miało miejsce 776 ostrzałów i tym samym naruszeń zawieszenia broni[375].

Trudne relacje pomiędzy Unią Europejską i USA pod rządami Trumpa i zerwanie przez amerykańskiego prezydenta układu z Iranem w sprawie jego programu atomowego, zmusiły kanclerz Merkel do zmiany tonu w stosunkach z Rosją. 18 maja po wcześniejszych rozmowach z prezydentem Poroszenką w Akwizgranie (10.05) z okazji wręczenia E. Macronowi prestiżowej Nagrody Karola, na spotkaniu z W. Putinem w Soczi mówiła już, że Niemcy mają „strategiczne interesy", aby utrzymywać dobre stosunki z Rosją. Przyjmowała za dobrą monetę oświadczenie rosyjskiego prezydenta, że zależy mu na realizacji porozumienia mińskiego, gdyż nie ma dla niego alternatywy. Inicjatywę prezydenta Poroszenki by w rejony konfliktu we wschodniej Ukrainie wysłać wojska ONZ uważano za godną rozważenia i zaproponowano dalszą współpracę w ramach formatu normandzkiego. Putin miał uciąć spekulacje pojawiające się od wielu miesięcy, że z chwilą zakończenia budowy gazociągu *Nordstream 2* rosyjski gaz przestanie płynąć tranzytem przez terytorium Ukrainy, co naraziłoby to państwo na poważne straty[376].

Zgodnie z ustaleniami w sprawie kontynuacji rokowań w ramach formatu normandzkiego, główny ciężar negocjacji wziął na siebie nowy minister spraw zagranicznych Heiko Maas (SPD), który nie posiadał w tym zakresie dyplomatycznego doświadczenia. Po objęciu urzędu zarzucił Rosji agresję na Ukrainę, ale z pierwszą wizytą udał się nie do Kijowa lecz do Moskwy. W stolicy Ukrainy zapewnił gospoda-

---

[374] S. Meister (Hrsg.), *Russland und der Westen nach der Wahl*, „DGAPkompakt" 2018, nr 7, https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/56662. Por. S. Sinjen, *Kurs halten. Deutschland ist bei der Abschreckung gegen Russland unverzichtbar*, „Internationale Politik" 2018, nr 5, s. 22–23.

[375] *Wojna na Ukrainie wciąż „gorąca" [ANALIZA]*, https://www.defence24.pl/wojna-na-ukrainie-wciaz-goraca-800-ostrzalow-w-miesiac-analiza.

[376] Ch. Hoffmann, *Putin Glück*, „Der Spiegel", 18.05.2018; *Merkel betont „strategisches Interesse" an Russland*, „Die Welt", 18.05.2018; *Treibt Trump Merkel in Putins Arme?*, https://www.dw.com/de/treibt-trump-merkel-in-putins-arme/a-43753010.

rzy, że Niemcy nie pozostawią jej samej i będą bronić jej interesów. Przebywał także w Mariupolu w pobliżu toczonych walk. 11 czerwca po 16 miesiącach przerwy doprowadził w Berlinie do spotkania ministrów spraw zagranicznych w ramach formatu normandzkiego. Głównym punktem rozmów stała się kwestia wysłania do wschodniej Ukrainy oddziałów wojskowych z mandatu ONZ. Nie osiągnięto jednak porozumienia. Minister S. Ławrow wyrażał zgodę na ograniczony kontyngent „błękitnych" hełmów w celu ochrony 700 obserwatorów OBWE, ale Ukraina domagała się większej misji, która byłaby w stanie kontrolować przejścia graniczne prowadzące do Rosji w celu powstrzymania napływu stamtąd ciężkiego sprzętu i ochotników. S. Ławrow nie wyrażał na to zgody, obawiając się, że w tej sytuacji to siły międzynarodowe i jego dowództwo rządzić będą w samozwańczych republikach[377].

Pomimo ambicji ministra Maasa, aby nadać nowego impulsu rozmowom w sprawie konfliktu w Donbasie, rokowania rozbijały się o mur nieustępliwości rosyjskiej i niechęci ukraińskiej. Rosjanie nadal domagali się zapisu o szczególnym autonomicznym statusie Donbasu w konstytucji Ukrainy. Miałoby to umożliwić rozpoczęcie przygotowań do wyborów lokalnych w tych rejonach wschodniej Ukrainy, których nie kontrolują władze w Kijowie. Szczególny status Donbasu miałby obowiązywać tymczasowo w czasie kampanii wyborczej, a jeśli wybory zostałyby uznane przez instytucje międzynarodowe – zostałby wprowadzony na stałe. W następnej kolejności Donbas mieliby opuścić, zabierając stamtąd uzbrojenie i sprzęt, obywatele rosyjscy walczący po stronie separatystów. Taki scenariusz forsowany wcześniej przez Steinmeiera wzbudzał obawy Ukraińców, gdyż doprowadziłby faktycznie do uznania samozwańczych „republik ludowych" i zalegalizowanie rosyjskiego protektoratu w Donbasie. Takie rozbieżności w ocenie sytuacji i szukaniu dróg wyjścia z impasu spowodowały, że formuła spotkań normandzkiej czwórki na najwyższych szczeblach straciła sens. Potwierdzeniem tego było kolejne, lipcowe spotkanie państw formatu normandzkiego w Berlinie, które odbyło się już tylko w gronie politycznych dyrektorów ministerstw spraw zagranicznych[378].

Czerwcowe spotkanie Rady Europejskiej nie zajmowało się sprawami konfliktu na wschodniej Ukrainie, gdyż te zagadnienia zostały poruszone na kolejnym szczycie UE–Ukraina 9 lipca w Brukseli. Pozytywnie odnotowano tam pełną implementację układu stowarzyszeniowego, zniesienie wiz dla Ukraińców i wzrost obrotów handlowych pomiędzy Ukrainą i UE. Sprawą o podstawowym znaczeniu z punktu widzenia Brukseli była kontynuacja reform. Dobrze oceniono, że przez ostatni rok rząd podjął liczne reformy, m.in. systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej. Przywódcy unijni uznali, że należy kontynuować i przyspieszyć wysiłki reformatorskie zwłaszcza w obszarze zwalczania

[377] *Ukraine-Konflikt: Fortschritte nach Verhandlungen in Berlin*, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/ukraine-node/ukraine-verhandlungen-berlin/2106046; *Treffen auf Ministerebene im „Normandie-Format" (Berlin, 11. Juni 2018)*, https://www.diplomatie.gouv.fr/de/aussenpolitik-frankreichs/landerinformationen-erklarungen/europa/ukraine/neuigkeiten/article/treffen-auf-ministerebene-im-normandie-format-berlin-11-06-18; *Maas wirbt bei Ukraine-Gesprächen für Blauhelm-Mission*, „Der Spiegel", 11.06.2018; *Außenministertreffen zur Ostukraine vor dem Hintergrund anhaltender Kämpfe*, „KAS Länderbericht", https://www.kas.de/laenderberichte/detail/-/content/aussenministertreffen-zur-ostukraine-vor-dem-hintergrund-anhaltender-kaempfe1.

[378] *Treffen der Politischen Direktoren des Normandie-Formats in Berlin*, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/treffen-normandie-format/2122222.

korupcji, poprawy otoczenia biznesowego i ochrony praw podmiotów gospodarczych oraz podjąć działania na rzecz modernizacji sektora energetycznego. Ze swej strony UE obiecała zaangażowanie w takich dziedzinach jak: rozwój umiejętności, efektywność energetyczna, cyberbezpieczeństwo i walka z dezinformacją. Poparto przyjęty w maju przez Radę nowy pakiet pomocy makrofinansowej dla Ukrainy o wartości 1 mld euro i umowę pożyczki z EBI na sumę 75 mln euro na projekty z zakresu bezpieczeństwa drogowego. W sferze politycznej po raz kolejny potępiono nielegalną aneksję Krymu i Sewastopola, potwierdzono poparcie dla niezależności, suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy. Zdecydowano się poszerzyć też listę osób objętych zakazem wizowym po tym, jak na Krymie przeprowadzono wybory na prezydenta Rosji i zbudowano bez zgody Ukrainy most nad Cieśniną Kerczeńską[379].

W maju rozpoczęły się prace ziemne w pobliżu Greifswaldu nad budową gazociągu *Nordstream 2*. Inwestycja ta mogła w pełni wyłączyć i zastąpić przesył rosyjskiego gazu do Europy Zachodniej przez Ukrainę, państwa bałtyckie i Polskę. Nic dziwnego, że spotkała się z protestami większości unijnych krajów, ale posiadała wsparcie państw i koncernów z Francji, Niemiec, Holandii i Austrii. Rząd niemiecki przez dłuższy czas utrzymywał, że jest to przedsięwzięcie czysto komercyjne i nie ma żadnego związku z celami polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Dopiero w czasie wizyty prezydenta Poroszenki w Berlinie w kwietniu 2018 r. kanclerz Merkel przyznała, że należy zwrócić uwagę na „polityczne aspekty" tego przedsięwzięcia. Nie wyobrażała sobie, aby po oddaniu do użytku *Nordstream 2* trzeba było zamknąć ukraińskie linie przesyłowe i zaoferowała swoje pośrednictwo. Z jej polecenia inicjatywę przejął minister gospodarki P. Altmeier, który udał się na rozmowy ze swoimi odpowiednikami do Kijowa i Moskwy. Następne spotkanie odbyło się w Berlinie w siedzibie Ministerstwa Gospodarki i Przedstawicielstwie UE. W listopadzie 2018 r. w wywiadzie prasowym Altmeier oświadczył, że Niemcy zawsze reprezentowały słuszne interesy Ukrainy i konsekwentnie negocjują by tranzyt gazu przez Ukrainę był po roku 2020 kontynuowany nawet po ukończeniu budowy *Nord Stream 2*[380].

18 sierpnia 2018 r. w Mesebergu odbyły się robocze konsultacje pomiędzy kanclerz Merkel i prezydentem Putinem. Jej oczekiwania zostały sprecyzowane w oświadczeniu prasowym przed szczytem i sprowadzały się do podtrzymania stanowiska o niezbędności realizacji porozumienia mińskiego jako warunku ustabilizowania sytuacji. Niemcy popierały pomysł wysłania do Donbasu misji „błękitnych hełmów" i miały wolę kontynuowania rozmów w formacie normandzkim. Kanclerz nie pozostawiła wątpliwości, że Ukraina „musi odgrywać rolę w tranzycie gazu do Europy, nawet po oddaniu do użytku gazociągu *Nord Stream 2*". Podkreśliła, że zależy jej na rozwiązaniu konfliktu w Syrii i uniknięciu katastrofy humanitarnej. Potwierdziła, że respektuje porozumienie nuklearne z Iranem, ale z niepokojem obserwuje działania tego kraju w Jemenie i Syrii[381].

---

[379] *Szczyt UE–Ukraina (9 lipca 2018)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2018/07/09/ukraine/.

[380] *Ukraine, Russland, das Gas und die Politik*, https://www.dw.com/de/ukraine-russland-das-gas-und-die-politik/a-44715725; *Peter Altmaier: Nord Stream 2 i konflikt wokół Krymu to różne sprawy*, https://www.wnp.pl/parlamentarny/swiat/peter-altmaier-nord-stream-2-i-konflikt-wokol-krymu-to-rozne-sprawy,35406.html.

[381] *Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem russischen Präsidenten Putin*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressestatements-vonbundes-

Prezydent Putin po raz kolejny potwierdził, że nie ma alternatywy dla porozumień mińskich, celowa jest kontynuacja rozmów w ramach formatu normandzkiego i do rozważenia jest misja ONZ w Donbasie. W jego opinii budowa *Nordstream 2* jest przedsięwzięciem komercyjnym, celowym ze względu na rosnące potrzeby energetyczne Europy. Jego uruchomienie nie oznacza zamknięcia rurociągów przez Ukrainę, ponieważ jest to tradycyjny kanał przesyłu gazu, ale musi odpowiadać ekonomicznym wymaganiom[382].

W Mesebergu w sprawie wschodniej Ukrainy nie zapadły żadne konkretne ustalenia, ponieważ Niemcy i Rosja podtrzymywały swoje wcześniejsze stanowiska. Jednakże ze względu na politykę Waszyngtonu wobec UE i Niemiec, sytuację w Syrii i Iranie, ciężar polityczny prezydenta Putina zaangażowanego w bliskowschodnie konflikty na arenie międzynarodowej znacznie wzrósł i zmuszał Niemcy do przyjęcia bardziej pragmatycznej linii wobec Moskwy. Mająca ambicje do odgrywania roli moderatora w procesach pokojowych w rozmaitych punktach zapalnych na świecie, kanclerz Merkel potrzebowała sukcesu, ale prezydent Putin też orientował się w tej sytuacji, zamierzał wyjść naprzeciw oczekiwaniom niemieckiej szefowej rządu, ale na własnych warunkach[383].

Wzrastająca rola Rosji w konflikcie bliskowschodnim uzewnętrzniła się podczas spotkania 28 października w Stambule przywódców Niemiec, Francji, Rosji i Turcji. Świat obiegło kontrowersyjne zdjęcie Macrona i Merkel trzymających Putina i Erdoğana za ręce. Rozmawiano o sposobach zakończenia trwającej od ponad 7,5 roku wojny domowej w Syrii, w której zginęło wiele tysięcy osób. W wydanym na zakończenie szczytu komunikacie podkreślono konieczność trwałego zawieszenia broni w Syrii, ale jednocześnie kontynuowania walki przeciwko terroryzmowi[384].

1 listopada kanclerz Merkel przybyła z roboczą jednodniową wizytą do Kijowa, gdzie opowiedziała się za kontynuacją unijnych sankcji wobec Rosji ze względu na niesprzestrzeganie przez nią porozumień mińskich. Ogłosiła, że będzie się domagać, aby proponowana misja ONZ miała prawo do działania na wszystkich obszarach zajętych przez separatystów. Krytycznie odniosła się do planowanych na 11 listopada wyborów komunalnych w dwóch separatystycznych republikach. Nie wspomniała, że w tych samych dniach przebywa w Moskwie delegacja niemieckiej gospodarki, która

---

kanzlerin-merkel-und-dem-russischen-praesidenten-putin-1514454; *Internationale Krisenherde im Blick*, Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/internationale-krisenherde-im-blick-1504612.

[382] *Putin und Merkel sind wieder im Gespräch*, „Der Tagesspiegel", 18.08.2018; *Hauptsache, sie reden*, „Der Spiegel", 18.08.2018; A. Kublik, *Putin i Merkel będą chronić Nord Stream 2 przed USA i Polską*, „Gazeta Wyborcza", 20.08.2018.

[383] Por. W. Rodkiewicz, A. Kwiatkowska-Drożdż, *Putin u Merkel w Mesebergu*, „Analizy OSW", https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-08-22/putin-u-merkel-w-mesebergu; L. Gibadło, *Komentarz PISM: Spotkanie Merkel–Putin: intensyfikacja dialogu*, nr 59/2018, http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-59-2018; J. Kiwerska, *Prezydentura Trumpa i relacje z Niemcami*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2018, nr 369, https://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-369-prezydentura-trumpa-i-relacje-z-niemcami.

[384] *Syrien: Lösung kann nur politisch gelingen*, Die Bundeskanlzerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/syrien-loesung-kann-nur-politisch-gelingen-1542644; *Was sich für Putin rechnet*, „Der Tagesspiegel", 28.10.2018; *Muss Merkel mit Putin und Erdogan die Hände halten?*, „Bild", 28.10.2018.

prowadziła rozmowy z rządem D. Miedwiediewa na temat rozwoju wzajemnej współpracy. Obiecała niemiecką pomoc w wysokości 85 mln euro na szkolenie zawodowe i pomoc dla ukraińskich naukowców[385].

Jej pobyt w Kijowie zbiegł się z ogłoszeniem rosyjskich sankcji wobec 322 obywateli Ukrainy i 68 ukraińskich podmiotów prawnych. Wśród osób objętych sankcjami znalazły się najważniejsze osoby ukraińskiej sceny politycznej: m.in. szef MSW Ukrainy Arsen Awakow, minister obrony Stepan Połtorak, szef sztabu sił zbrojnych Wiktor Mużenko, prokurator generalny Jurij Łucenko, sekretarz Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ołeksandr Turczynow, szef Służby Bezpieczeństwa Ukrainy Wasyl Hrycak, a także byli premierzy: Arsenij Jaceniuk i Julia Tymoszenko oraz przewodniczący ukraińskiego parlamentu Andrij Parubij.

Po widowiskowym uczczeniu 100-lecia zakończenia I wojny światowej w Paryżu z udziałem przywódców z 60 państw m.in. Trumpa, Putina, Merkel i Macrona 25 listopada doszło do ponownej eskalacji napięcia pomiędzy Rosją i Ukrainą. Trzy niewielkie okręty ukraińskiej marynarki wojennej z dwoma oficerami kontrwywiadu na pokładzie zostały zatrzymane przez siły specjalne Rosji w Cieśninie Kerczeńskiej. Okręty płynęły z Odessy do Mariupola. Rosjanie ostrzelali i zajęli jednostki. 24 ukraińskich marynarzy zatrzymano i umieszczono w areszcie. Rosja oskarżyła ich o nielegalne przekroczenie swojej granicy państwowej. Cieśnina Kerczeńska oddziela Morze Czarne od jego północnej części, czyli Morza Azowskiego. Rosję i Ukrainę wciąż łączy umowa z 2003 roku dotycząca Morza Azowskiego, na podstawie której oba państwa uważają Morze Azowskie i Cieśninę Kerczeńską za swoje terytorium wewnętrzne. Oba kraje mają tam swobodę żeglugi, ale od dłuższego czasu strona ukraińska skarżyła się na utrudnianie przez Rosjan przepływu jej jednostek pod nowo wybudowanym 19-kilometrowym mostem. Porozumienie techniczne o zasadach przekroczenia cieśniny z 2007 r. zakładało, że powinno się powiadamiać o zaplanowanej żegludze przez cieśninę kapitana portu w Kerczu. Wiadomo było, że listopadowa misja jest związana z ryzykiem i że strona rosyjska zamierza wziąć odwet za przejęcie w marcu przez władze ukraińskie rybackiego trawlera „Nord". Ukraina uznała rosyjskie działania za akt agresji i ogłosiła 30-dniowy stan wojenny na części swych terytoriów: obszarach graniczących z Rosją i separatystycznym Naddniestrzem w Mołdawii oraz leżących nad Morzem Czarnym i Azowskim.

Jak uważali komentatorzy, incydent był na rękę prezydentom Putinowi i Poroszence. Ze względu na niższe od rosyjskich oczekiwań, ceny ropy naftowej wpędzały Rosję w zastój gospodarczy, co budziło społeczne niezadowolenie i przekładało się na zmniejszenie poparcia dla Putina (58–61%). Przed zbliżającymi się w marcu 2019 r. wyborami prezydenckimi, notowania P. Poroszenki oskarżanego w kraju o nieudolne przeprowadzanie reform, kształtowały się na poziomie 10–15%. Odwrócenie uwagi od problemów wewnętrznych było więc dla obu polityków korzystne[386].

---

[385] *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem ukrainischen Präsidenenten Petro Oleksijowytsch Poroschenko in Kiew*, Mitschrift Pressekonferenz, https://m.bundeskanzlerin.de/bkinm-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-ukrainischen-praesidenenten-petro-oleksijowytsch-poroschenko-1544910. Por. *Kanzlerin verspricht Ukraine Rückhalt*, https://www.tagesschau.de/ausland/merkel-ukraine-115.html; T. Hildebrandt, *Sie hat noch zu arbeiten*, „Die Zeit", 1.11.2018; *Wo sich, Merkel noch gebraucht fühlt*, „Die Welt", 1.11.2018.

[386] *Zwischenfall im Schwarzen Meer mehr als ein Ablenkungsmanöver Poroschenkos?*, https://de.sputniknews.com/politik/20181210323239645-poroschenko-kertsch-konflikt-darstel-

W odpowiedzi na rosyjską akcję, prezydent Poroszenko w wywiadzie dla dziennika „Bild" i innych gazet domagał się wysłania na Morze Azowskie niemieckich i natowskich okrętów wojennych, aby kontrolowały rozwój sytuacji i zwrócił się z apelem do Merkel o pomoc i pośrednictwo. 29 listopada podczas obrad niemiecko-ukraińskiego forum gospodarczego w Berlinie, kanclerz Merkel opowiedziała się po stronie ukraińskiej, odpowiedzialnością obarczyła FR, ale uznała, że nie ma możliwości rozwiązania militarnego. Zaznaczyła, że porozumienie o swobodzie żeglugi w Cieśninie Kerczeńskiej musi być przestrzegane, a zbudowanie mostu nie może wpływać negatywnie na komunikację morską z portami ukraińskimi na Morzu Azowskim. Domagała się zwolnienia marynarzy. Jako środek nacisku na Moskwę zaproponowała, aby państwa zachodnie zastanowiły się nad ograniczeniem importowanego z Rosji gazu. Przyznała, że w interesie wielu niemieckich kół gospodarczych leży zniesienie sankcji, ale ze względu na prezentowane przez Niemców „pryncypia" w sprawie aneksji Krymu i walk w Donbasie, sankcje zostaną utrzymane[387].

W celu sprecyzowania stanowiska niemieckiego w najnowszej fazie konfliktu**,** Urząd Spraw Zagranicznych opublikował 30 listopada dokument dający wykładnię rządu wobec kryzysu na Ukrainie. Wspomniano, że aneksja Krymu i rozpętanie walk na wschodzie Ukrainy kosztowało życie 10 tys. ludzi. Rząd niemiecki „opowiadający się za pokojem i stabilnością" stał na stanowisku:

1) wdrożenia porozumień mińskich (kontynuacja wspólnie z Francją rokowań na ten temat);
2) nietolerowania naruszeń prawa międzynarodowego (integralność terytorialna Ukrainy musi być respektowana);
3) wzmocnienia i ochrony misji OBWE (niezbędna przy utrzymaniu procesu pokojowego);
4) rozważenia wysłania do Donbasu misji pokojowej ONZ (poparcie dla misji ONZ z zastrzeżeniem, aby jej efektem nie było utrwalenie istniejącego *status quo*);
5) wspierania przez Niemcy reform gospodarczych na Ukrainie, służących przebudowie państwa i organizowania społeczeństwa obywatelskiego, jak też m.in. modernizacji administracji i większej decentralizacji[388].

Następnego dnia w wywiadzie dla prasy codziennej, minister Maas potępił akcję rosyjską na Morzu Azowskim i zapowiedział szukanie rozwiązań dyplomatycznych. Uważał, ze nie będzie miało to wpływu na budowę gazociągu *Nordstream 2*, gdyż jest to przedsięwzięcie komercyjne. Zastrzegł jednak, że nie będzie on oddany do użytku, jeśli nie uzyska się zapewnienia strony rosyjskiej o kontynuacji dotychczasowego przesyłu gazu sieciami ukraińskimi. Podkreślił znane różnice zdań pomiędzy Moskwą

---

lung/. Por. D. Szeligowski, *Przygotowania do wyborów prezydenckich na Ukrainie: plan Poroszenki*, „Biuletyn PISM" 2018, nr 9, https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-9-1582.

[387] *Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim 3. Deutsch-Ukrainischen Wirtschaftsforum am 29. November 2018 in Berlin*, Die Bunderskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-beim-3-deutsch-ukrainischen-wirtschaftsforum-am-29-november-2018-in-berlin-1555732; *Merkel und der Wunsch der Ukraine nach Militärhilfe*, 29.11.2018,https://www.dw.com/de/merkel-und-der-wunsch-der-ukraine-nach-milit%C3%A4rhilfe/a-46508875. Apel Poroszenki zob. *Wir brauchen sofort weitere Sanktionen gegen Putin*, „Bild", 29.11.2018.

[388] *Auf welche Strategie Deutschland im Ukraine-Konflikt setzt*, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/ukraine-node/ukraine-konflikt/2165944.

i Kijowem w sprawie liczebności i zasięgu operacyjnego misji ONZ, ale był dobrej myśli, ponieważ Niemcy będą miały od 1 stycznia 2019 jako niestały członek Rady Bezpieczeństwa większe możliwości do działania[389].

Przybyła z opóźnieniem z powodu awarii samolotu do Buenos Aires 1 grudnia na szczyt grupy G-20 kanclerz Merkel odbyła planowane spotkanie z prezydentem Putinem. Już na początku szczytu rosyjski przywódca w ostrych słowach potępiał politykę zachodnich sankcji i protekcjonizmu wobec Rosji jako sprzeczną z Kartą Narodów Zjednoczonych i zasadami WTO. Niemiecka polityk – mająca poparcie prezydenta Trumpa – podczas rozmowy z rosyjskim prezydentem naciskała na „wolność żeglugi na Morzu Azowskim", ale trudno było mówić o sukcesie. Politycy mieli ustalić, że w przyszłości odbędą się czterostronne rozmowy między przedstawicielami rządów Niemiec, Francji, Rosji i Ukrainy, w celu zmniejszenia napięć w rejonie Cieśniny Kerczeńskiej. Jeszcze mniej osiągnął Macron, który nalegał na wypuszczenie ukraińskich marynarzy. Putin odmówił podkreślając, że o ich losie zadecyduje sąd. W kilka dni później minister Ławrow odrzucił propozycję Maasa, aby rozszerzyć misję obserwatorów OBWE na Morze Azowskie uważając ją za zbędną[390].

W następnym tygodniu po kolejnej rozmowie telefonicznej Merkel z Putinem, 11 grudnia doszło w Berlinie do spotkania doradców czterech rządów, którzy mieli wypracować plan działania. W tej sytuacji na posiedzeniu Rady Europejskiej 13 grudnia 2018 r. polityka zaostrzenia sankcji wobec Rosji nie znalazła uznania, gdyż nie uzyskała poparcia Merkel i Macrona oraz od początku przywódców Cypru, Grecji Włoch i Węgier. Przedłużono jedynie o kolejne sześć miesięcy te już istniejące za aneksję Krymu. W konkluzjach ze szczytu Rada Europejska wyraziła jedynie „najwyższe zaniepokojenie w związku z eskalacją sytuacji w Cieśninie Kerczeńskiej i na Morzu Azowskim oraz naruszeniami prawa międzynarodowego przez Rosję". Potwierdziła swoje zaangażowanie na rzecz prawa międzynarodowego, suwerenności, integralności terytorialnej i niezależności Ukrainy oraz unijną politykę nieuznawania bezprawnej aneksji Krymu. Uważając, że nie ma usprawiedliwienia dla użycia sił zbrojnych przez Rosję, Rada zwróciła się o natychmiastowe uwolnienie wszystkich zatrzymanych marynarzy ukraińskich, zwrot zajętych okrętów i umożliwienie swobodnego przemieszczania się wszystkich statków przez Cieśninę Kerczeńską[391].

Działania podejmowane od 2014 r. przez Niemcy i Unię Europejską wobec Rosji pokazały bezradność instytucji europejskich wobec agresywnej polityki Kremla. Polityka sankcji jakkolwiek spowodowała wymierne straty dla gospodarki rosyjskiej, była ceną, jaką prezydent Putin był gotów zapłacić, by na fali nacjonalistycznych nastrojów wzmocnić swoją pozycję w państwie i po raz kolejny wygrać wybory prezydenc-

[389] *Mit diplomatischen Mitteln lösen*, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-noz-ukraine-klima-inf/2165928.

[390] *Merkel trifft Trump, Putin, Xi, Macri und wohl auch Morrison*, „Die Zeit", 1.12.2018; *Merkel trifft Trump, Putin und Xi beim G20-Gipfel*, „Der Tagesspiegel", 1.12.2018; *Putin schließt Frieden mit derzeitiger ukrainischer Regierung aus*, „Die Welt", 1.12.2018; *Merkel i Macron rozmawiali z Putinem. Nalegali na uwolnienie ukraińskich marynarzy*, „Wprost", 1.12.2018. Por. *Putin verurteilt zum G20-Auftakt „bösartige" Sanktionen und Protektionismus*, „Die Zeit", 30.11.2018.

[391] *Konkluzje Rady Europejskiej o wieloletnich ramach finansowych i o stosunkach zewnętrznych*, 13 grudnia 2018 r., https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/12/13/european-council-conclusions-on-mff-and-external-relations/.

kie w marcu 2018 r. Pomimo fatalnego wizerunku w świecie, ingerował za pomocą mediów społecznościowych w internecie w wybory prezydenckie w USA w 2016 r. i najprawdopodobniej w Niemczech w 2017 r., podsycał napięcie na wschodzie Ukrainy, przyczynił się do śmierci Siergieja Skripala, byłego oficera rosyjskiego wywiadu i sprowokował incydent na Morzu Azowskim. To Rosja posiada w ręku wszystkie instrumenty, by destabilizować Ukrainę i z pewnością do wyborów prezydenckich w tym państwie w marcu 2019 r. nie zgodzi się na żadne pokojowe uregulowania sytuacji we wschodniej Ukrainie, lecz będzie kluczyć i podsycać napięcia, licząc na wewnętrzne podziały wśród partii i elit politycznych Ukrainy. Putin wciąż zakłada, że pomoc finansowa Niemiec i UE będzie niewystarczająca i Ukraina ugnie się pod ciężarem kryzysu ekonomicznego, a Poroszenko straci kontrolę nad sytuacją w kraju. Nawet jeśli wygra wybory nie będzie miał wyjścia i będzie musiał się zgodzić na federalizację państwa oraz odstąpić od polityki zbliżenia z UE i NATO. Znakomitym narzędziem nacisku na władze w Kijowie już jest gazociąg *Nordstream 2*, który spowodować może zamknięcie ukraińskich sieci przesyłowych na zachód Europy i spowodować trudne do wyliczenia straty dla ukraińskiej gospodarki.

Ukraina budująca z mozołem zręby swojej państwowości, z trudem radząca sobie z oligarchiczną gospodarką, niewydolną administracją i korupcją, zagrożona destabilizacją ze strony potężnego sąsiada, dla RFN nigdy nie była ważnym podmiotem politycznym, lecz zawsze stanowiła punkt odniesienia dla niemieckich relacji z Rosją. Decydując się na wspieranie europejskich aspiracji Ukrainy kanclerz A. Merkel, prezydenci F. Hollande i E. Macron nie mieli wyjścia. Na gruncie dotychczasowych doświadczeń oba państwa nie mogły zaakceptować naruszenia integralności terytorialnej jakiegokolwiek państwa europejskiego, bo otworzyłoby to puszkę Pandory, zwłaszcza w rejonach tzw. zamrożonych konfliktów. Mieli świadomość, że dla wielu unijnych krajów los Ukrainy jest po prostu obojętny. Największym sukcesem kanclerz Merkel było utrzymanie jedności państw UE w kwestii sankcji wobec Rosji. Przychodziło to z największym trudem i było jednym z powodów do rozczarowania dla prezydenta Putina, który liczył na rozbicie unijnej solidarności. Niemiecka polityk osłabiona kryzysem uchodźczym, atakowana w kraju i wielu państwach UE za sposób jego zarządzania, dodatkowo była krytykowana przez różnej maści pacyfistów i „rozumiejących Rosję" za upokarzający ich zdaniem prezydenta Putina sposób postępowania z Rosją. W RFN stworzony został front złożony z przedstawicieli prawicowej CSU (E. Stoiber, H. Seehofer), zyskującej na znaczeniu AfD a z drugiej strony z polityków Die Linke, której prorosyjskim symbolem jest współprzewodnicząca frakcji parlamentarnej tej partii w Bundestagu Sahra Wagenknecht. Środowiska te uzupełniają niektórzy znani politycy SPD (G. Schröder, S. Gabriel, F.-W. Steinmeier M. Platzeck, G. Erler) i wpływowe koła gospodarcze tradycyjnie stawiające na bliską współpracę z Rosją. Pod hasłami utrzymania europejskiego bezpieczeństwa, w zamian za osłabienie nacisku na Ukrainę postuluje się kuszenie Putina perspektywą zacieśnienia związków z UE, stworzeniem wspólnej przestrzeni gospodarczej UE–Unia Eurazjatycka i aktywnym udziałem Rosji w rozwiązywaniu problemów globalnych[392].

[392] G. Erler, *Den Eskalationsprozess stoppen. Ziele der Deutschen Russlandpolitik*, „Russlandanalysen" 2018, nr 354, http://www.laender-analysen.de/russland/; J. Brami, *In der Sanktionsspirale. Auch im Interesse der Ukraine sollten wir Russland wirtschaftlich nicht isolieren*, „DGAPstand-

Z podobnymi problemami boryka się najbliższy sojusznik – Francja. Dość chwiejny w postawie wobec Ukrainy, prezydent Macron jest atakowany przez koła gospodarcze, zwłaszcza związane z koncernami zbrojeniowymi, że swoją polityką utrudnia robienie dobrych interesów z Rosją. Tam także istnieje wspólny prawicowo-lewicowy blok „rozumiejących Rosję", który tworzą mający bezgraniczne zaufanie do Rosji lewicowy ruch polityczny Jeana-Luca Mélenchona Niepokorna Francja i wspierany finansowo w przeszłości przez banki rosyjskie Front Narodowy Mariny Le Pen[393].

Rozpychanie się przez Rosję na arenie międzynarodowej i jej dość bezceremonialne dążenia do uzyskania większego wpływu na politykę światową, zmusiły Niemcy do zrewidowania swojej polityki wschodniej i bardziej rzeczowej, krytycznej oceny własnych relacji z Moskwą. Słowa o strategicznym partnerstwie i Partnerstwie dla Modernizacji zniknęły ze słownika polityków z Urzędu Kanclerskiego i Auswärtiges Amt[394]. Współpraca gospodarcza poza sektorem energii straciła na dynamice, a na czołowego odbiorcę ogromnej niemieckiej produkcji przemysłowej wyrosły Chiny[395]. Jednakże największym, lecz niepożądanym przez prezydenta Putina sukcesem jest zwrócenie uwagi przez Unię Europejską na sprawy własnego bezpieczeństwa i stopniowe wzmacnianie przez NATO wschodniej flanki z obecnością wojsk amerykańskich w tej części Europy.

Niemców kreujących się i uważanych za najważniejszego partnera Rosji w Europie szczególnie zabolało, że administracja W. Putina ostentacyjnie ignoruje rady i apele kanclerz Merkel, zwłaszcza w kwestii rozwiązania konfliktu na Ukrainie. Niektórzy badacze uważają, że od 2005 r. Niemcy ponoszą część odpowiedzialności za rozwój sytuacji w Rosji. Zauroczone iluzją strategicznego partnerstwa bagatelizowały płynące z Moskwy zagrożenia dla europejskiego porządku i bezpieczeństwa oraz przeceniały swój realny wpływ na rosyjską politykę[396].

Merkel nie ma zaufania do Putina i pomiędzy obu przywódcami nie ma „politycznej chemii", ale ma świadomość, że roli i znaczenia tego mocarstwa – co pokazała wojna domowa w Syrii – jako ważnego komponentu bezpieczeństwa międzynarodowego i znaczącego dostawcy surowców energetycznych nie można ignorować. Z drugiej strony, pozostawienie samej sobie lub porzucenie Ukrainy i proeuropejskiego nastawienia jej mieszkańców byłoby niepowetowaną stratą dla procesu budowy jedności europejskiej. Kierując się tymi przesłankami, Niemcy starają się za pomocą pieniędzy i doradztwa wyprowadzić Ukrainę na europejskie tory. Mają świadomość, że ukra-

---

punkt" 2015, nr 1, https://dgap.org/de/article/getFullPDF/26413. Por. W. Ischinger, *Eine Aufgabe für Generationen...*, op. cit., s. 34.

[393] B. Kunz, *Beyond 'Pro' and 'Anti' Putin.Debating Russia Policies in France and Germany*, „Notes de l'Ifri", January 2018, https://www.ifri.org/.../vfa_b._kunz_beyond_pro_and_anti_putins.

[394] T. Forsberg, *From Ostpolitik to 'frostpolitik'? Merkel, Putin and German foreign policy towards Russia*, „International Affairs" 2016, nr 92, s. 21; B. Koszel, *Are we witnessing the twiligt uf the strategic german-russian Partnershio under Angela Merkel?*, „Przegląd Strategiczny" 2018, nr 11, s. 129–151.

[395] L. Delcour, S. Meister, *Russland und der Ukraine-Konflikt: Plädoyer für einen realistischen und interessensorientierten Dialog*, „DGAPkompakt" April 2018, nr 9, https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapkompakt/vorteilhafte-verschiedenheit.

[396] J. Franzke, *Nach dem Ende der strategischen Partnerschaft. Deutschland auf der Suche nach einer neuen Russlandstrategie*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2016, nr 2, s. 108.

ińska klasa polityczna jest nadal głęboko spenetrowana przez oligarchów i dlatego nalegają na utworzenie regionalnych sądów antykorupcyjnych. Przekonują, że dla decentralizacji państwa nie ma innego, lepszego rozwiązania. Galicja, Wołyń, czy Donbas mają różne tradycje i historię oraz doświadczenia w samoorganizacji i należałoby to uszanować bez uszczerbku dla spoistości państwa. Dobrym krokiem cementującym jedność Ukraińców było uzyskanie autonomii przez ukraińską Cerkiew prawosławną i wyzwolenie jej spod rosyjskich wpływów[397].

4. *Brexit*

Ze względu na powiązania z odległymi koloniami, *special relationship* z USA i brak emocjonalnej więzi z kontynentem, Wielka Brytania w powojennych dziejach Europy nigdy nie była siłą napędową jej procesów zjednoczeniowych, chociaż to stamtąd wyszedł jeden z pierwszych silnych impulsów integracyjnych. Były premier Zjednoczonego Królestwa Winston Churchill w swoich wystąpieniach, w tym na słynnym wygłoszonym 19 września 1946 r. na Uniwersytecie Technicznym w Zurychu, powołując się na przykład Brytyjskiej Wspólnoty Narodów zachęcał mieszkańców kontynentu do budowy jedności europejskiej, której fundamentem miało być pojednanie francusko-niemieckie[398]. Rządy Partii Pracy (1945–1951), gdzie tliły się jeszcze marksistowskie idee, z wielką podejrzliwością odnosiły się dzieła Jeana Monneta i Roberta Schumana, uważając integrację za projekt katolickiej prawicy, z którą europejska lewica nie powinna mieć nic wspólnego. Nie wierzono, że Wspólnoty Europejskie przetrwają próbę czasu, gdyż prędzej, czy później rozsadzi je głęboko zakorzeniony w historii antagonizm pomiędzy Francuzami i Niemcami[399].

Ostatecznie po dwóch nieudanych próbach akcesji w latach sześćdziesiątych XX wieku, to konserwatyści brytyjscy pod wodzą Edwarda Heatha, dobrze znającego europejskie realia, wprowadzili Wielką Brytanię w 1973 r. do EWG. Jednakże Partia Pracy kierowana przez Harolda Wilsona w 1974 r. ponownie objęła ster rządów na Wyspach, a jej głównym hasłem wyborczym było żądanie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa ze Wspólnoty Europejskiej lub głęboka renegocjacja – jej zdaniem – niekorzystnego dla Londynu traktatu akcesyjnego. Wilson był osobiście wewnętrznie przekonany o celowości pozostania Wielkiej Brytanii w EWG, ale pragnąc uniknąć podziałów w partii doprowadził 5 czerwca 1975 r. do referendum. Jego wyniki okazały się dla ówczesnych eurosceptyków wielką niespodzianką. Mieszkańcy Wysp zagłosowali za pozostaniem w EWG (67,1%), widząc dla siebie w szerszej perspektywie więcej korzyści z pozostania we Wspólnocie, aniżeli demonizowanych przez przeciwników integracji strat[400].

[397] Ch. Esch, *Ein Kirchenstreit, der den Krieg befeuern wird*, „Der Spiegel", 19.10.2018; Th. Bremer, *Konflikt der Patriarchen. Über Orthodoxie und Autokephalie*, „Osteuropa" 2018, nr 8, s. 99–108.

[398] W. Churchill, *Mr Winston Churchill speaking in Zurich 19th September 1946*, http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html.

[399] Por. M. Mikołajczyk, *Europejskie dylematy Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Zachodni" 2016, nr 4, s. 11.

[400] J. Krasuski, *Historia polityczna Europy Zachodniej 1945–2002*, Poznań 2003, s. 302; B. Curyło, *Być albo nie być w Europie – dylematy integracyjne Wielkiej Brytanii*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2011, nr 5, s. 309–323.

Od początku akcesji Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich Niemcy współpracowali z Wielką Brytanią, ale wzajemne relacje pozbawione były spektakularnych wydarzeń i określano je mianem „cichego sojuszu" (*stille Allianz*)[401]. Poza sporami w latach osiemdziesiątych XX w. o finansowanie pobytu w RFN Brytyjskiej Armii Renu, główną osią sporu był rabat brytyjski we wpłatach do budżetu WE wywalczony w 1984 r. przez premier Margaret Thatcher. Niemcy Zachodnie jako największy płatnik netto do budżetu Wspólnoty z trudem godziły się na uprzywilejowaną pozycję Londynu. Raziło ich to, że Brytyjczykom najlepiej odpowiadałaby Unia Europejska ograniczona do strefy wolnego handlu, gdzie bez przeszkód można byłoby sprzedawać brytyjskie produkty przemysłowe. W Bonn i następnie w Berlinie z najwyższą niechęcią akceptowano eurosceptycyzm premierów M. Thatcher, Johna Mayora i nawet deklarujących proeuropejskie nastawienie Tony Blaira i Gordona Browna[402].

Przypomnieć należy, że Wielka Brytania z dużą rezerwą odniosła się do perspektywy zjednoczenia Niemiec, a niechętny stosunek premier M. Thatcher do tego procesu i próby jego opóźnienia w pewnym stopniu przyczynił się do dymisji brytyjskiej premier w 1990 r.[403]

W traktacie z Maastricht Zjednoczone Królestwo nie przyjęło wspólnej waluty, choć bez przeszkód później wypełniło kryteria konwergencji, nie weszło do strefy Schengen, sprzeciwiło się włączeniu Unii Zachodnioeuropejskiej do UE jako jej zbrojnego ramienia, hamowało rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, odrzucało projekt Konstytucji dla Europy i sprzeciwiło się przyjęciu Karty Praw Podstawowych (protokół brytyjski)[404].

Po dziesięciu latach rządów T. Blaira i Partii Pracy w wyniku zwycięstwa wyborczego w 2010 r. torysi ponownie objęli władzę (wespół z liberałami), a premierem został eurosceptyczny David Cameron. Już na szczycie Rady Europejskiej 8–9 grudnia 2011 r. kiedy zapadła decyzja o przyjęciu paktu fiskalnego, będącego częścią programu naprawczego w strefie euro, Cameron, grożąc wetem w sprawie zmiany traktatu lizbońskiego, swoją zgodę na reformy w obszarze wspólnej waluty uzależnił od specjalnych gwarancji dających Londynowi prawo do nietykalności jego usług finansowych[405]. 31 stycznia 2012 r. w Izbie Gmin nie określił siebie przeciwnikiem paktu, a jedynie zastrzegł, że nie może on „szkodzić konkurencyjności UE ani zagrażać wspólnemu rynkowi". Unia Europejska też powinna sama rozwiązać problemy ze strefą euro. W jego opinii pakt fiskalny nie powinien wyłonić żadnej formalnej wewnętrznej grupy w UE,

---

[401] Szerzej zob. K. Kaiser, J. Roper (red.), *Die stille Allianz. Deutsch-britische Sicherheitskooperation*, Bonn 1987; K. Larres (red.), *Uneasy Allies. British-German Relations and European Integration since 1945*, Oxford 2000.

[402] L. Klaus, *Schwierige Verbündete, Margaret Thatcher, John Major und die Politik Helmut Kohls*, w: H. J. Küsters, *Deutsche Europapolitik Christlicher Demokraten: von Konrad Adenauer bis Angela Merkel (1945–2013)*, Düsseldorf 2014, s. 233–269; R. Meier-Walser, *Stille Allianz"?: die deutsch-britischen Beziehungen im neuen Europa, (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen)*, München 1999.

[403] L. Kettenacker, *Britain and German Unification, 1989/90*, w: K. Larres, *Uneasy Allies…*, op. cit., s. 99–126.

[404] R. Liddle, *The Europe dilemma. Britain and the Drama of EU Integration*, London 2014.

[405] *David Cameron blocks EU treaty with veto, casting Britain adrift in Europe*, „The Guardian", 9.12.2012.

ani tym bardziej swoistego rządu gospodarczego w strefie euro, gdyż wymagałoby to zmiany traktatów[406].

Taka postawa wywołała powszechną krytykę, zwłaszcza w Niemczech, gdzie uważano, że Cameron rozbija europejską solidarność w trudnym okresie próby, kiedy spiętrzyły się trudności w sferze euro. W najbardziej skrajnych opiniach domagano się usunięcia Brytyjczyków z Unii Europejskiej, ponieważ hamują proces integracji i budowę zjednoczonej Europy. Ostro krytykowano polityka, który powiedział „nie Europie"[407]. W trakcie wizyty brytyjskiego premiera w czerwcu 2012 r. w Berlinie kanclerz A. Merkel nawet nie próbowała wpływać na zmianę brytyjskich decyzji. Cameron przyrzekł jedynie pomóc w walce z kryzysem strefy euro, by zabezpieczyć „zdrowy wzrost gospodarczy" w Europie. Z kolei prasa brytyjska nie pozostawała dłużna i broniąc premiera alarmowała o hegemonistycznych ciągotach Niemiec i ich próbach podporządkowania sobie całej Europy, co od dawna było ich marzeniem. Dziennik „Guardian" podsumowywał ostrzegawczo, że kiedy „opadnie kurz, wyłoni się zimna nowa Europa z Niemcami na czele"[408].

W przemówieniu z 23 stycznia 2013 r. premier Cameron po raz pierwszy zasygnalizował możliwość opuszczenia UE przez Wielką Brytanię i poddanie tej kwestii w referendum. W jego opinii w UE istniał olbrzymi kryzys zaufania, a brytyjscy obywatele nie identyfikowali się z tą organizacją. Skrytykował eurobiurokrację, nadużywanie przywilejów socjalnych, skostnienie unijnych instytucji, oraz funkcjonowanie strefy euro, domagał się większej konkurencyjności na rynkach i innowacyjności. Za konieczne uważał zmiany unijnych traktatów w pożądanym przez niego kierunku[409].

Najprawdopodobniej premier nie zdawał sobie wówczas sprawy, że uruchomił proces, którego nie da się już powstrzymać. Myślał przede wszystkim o zbliżającej się kampanii wyborczej, a drugiej kadencji nie mógł być pewien. Znajdował się pod naciskami eurosceptycznego skrzydła we własnej Partii Konserwatywnej oraz pod wpływem wzrostu popularności antyunijnej Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP) i jej słynącego z błyskotliwych polemik i ciętych ripost lidera Nigela Farage'a. W tej sytuacji obiecał, że doprowadzi do renegocjacji warunków brytyjskiego członkostwa w UE i wymusi ustępstwa na rzecz Londynu[410].

Jeżeli kanclerz Merkel zareagowała powściągliwie, podkreślając zróżnicowane interesy państw w UE i obiecując wyjść przynajmniej częściowo naprzeciw brytyjskim życzeniom, to minister spraw zagranicznych G. Westerwelle ostrzegł przed tworzeniem uprzywilejowanej pozycji dla niektórych państw w UE i podkreślał, że z nie-

---

[406] D. Hannan, *David Cameron has allowed Europe to say FU to its people*, „The Guardian", 31.01.2012; *David Cameron: I will defend Britain's national interests over new EU deal*, „The Telegraph", 31.01.2012; *Cameron: Pakt fiskalny bez zobowiązań dla nas*, „Newsweek", 31.01.2012.

[407] *Brüsseler Beschlüsse: „Anfang vom Ende der britischen EU-Mitgliedschaft"*, „Die Welt", 11.12.2011; *Der Mann, der nein zu Europa sagte*, „Der Spiegel", 9.12.2011.

[408] I. Traynor, *As the dust settles, a cold new Europe with Germany in charge will emerge*, „The Guardian", 9.12.2011. Por. *David Cameron pledges referendum if EU demands more powers*, ibidem, 31.06.2012; *David Cameron: We won't take part in EU banking union – it's not our currency*, „The Telegraph", 7.06.2012.

[409] *David Cameron speech: UK and the EU*, https://www.bbc.com/news/uk-politics-21013771; *Cameron's Speech ,The Danger Is that Europe Will Fail'*, „Der Spiegel", 23.01.2013.

[410] B. Koszel, *Brexit w polityce europejskiej Niemiec*, „Przegląd Politologiczny" 2018, nr 1, s. 121.

mieckiego punktu widzenia UE potrzebuje więcej a nie mniej integracji. Jeszcze dalej poszedł przewodniczący Parlamentu Europejskiego M. Schulz, który zarzucił Wielkiej Brytanii, iż konieczne reformy, które miały uczynić UE sprawniejszą w działaniu, bardziej transparentną i demokratyczną w procesie decyzyjnym były przez Londyn torpedowane[411].

Wypowiedzi Camerona stały się zarzewiem szerokiej debaty, która przetoczyła się przez Wyspy Brytyjskie i poza jej granicami. Zadawano pytanie, czy Brytyjczycy w ogóle poczuwają się do silnych związków z kontynentem i czy udział w procesie integracji europejskiej nie podważał podstawowych interesów byłego imperium. Pod egidą znanego historyka z Cambridge Davida Abulafii uformowała się grupa badaczy, która w maju 2015 r. opublikowała manifest „Britain: apart from or a part of Europe?" Wskazano w nim jednoznacznie, że Brytania nigdy nie była częścią Europy, a jej historia niewiele miała wspólnego z tym, co działo się na kontynencie. Inna z kolei grupa „Historians for History" reprezentowała pogląd przeciwstawny, o stałej przynależności Wielkiej Brytanii do Europy i jej silnych związkach z kontynentem[412].

Już w trakcie kampanii wyborczej do Izby Gmin w 2015 r. Cameron uruchomił antyeuropejski projekt tzw. repatriacji władzy, audytu sprawdzającego wpływ Brukseli na wszystkie dziedziny brytyjskiego życia politycznego, gospodarczego i społecznego. Wszystko to działo się w warunkach spadających w sondażach notowań premiera i spiętrzenia się w Unii Europejskiej kryzysu związanego z perspektywą *grexitu.*

Po wyborach parlamentarnych 8 maja 2015 r. kiedy konserwatyści zdobyli większość w parlamencie i samodzielne rządy, Cameron z odnowionym mandatem zaczął naciskać na liderów unijnych, by ci zgodzili się na reformę traktatów. Ogłosił, że w przeciwnym razie do 2017 r. na Wyspach zostanie rozpisane referendum w sprawie pozostania Wielkiej Brytanii w UE. Szefowie instytucji unijnych powtarzali jednak, że są gotowi wyjść naprzeciw oczekiwaniom Wielkiej Brytanii, ale odrzucają możliwość negocjacji dotyczących fundamentalnych swobód w UE, a zwłaszcza zasady swobodnego przepływu osób. Z pewnością sytuacja premiera była trudna. Aby zadowolić eurosceptyków we własnych szeregach musiałby domagać się radykalnej rewizji unijnych traktatów, na co wśród unijnych partnerów nie było zgody. Znany niemiecki publicysta wydawca i redaktor naczelny tygodnika „Die Zeit" Theo Sommer, określił to jako kwadraturę koła, z której trudno będzie się Cameronowi wyplątać[413].

Największe państwo unijne, Niemcy, z dużym dystansem i pragmatycznie podchodziły do enuncjacji brytyjskiego premiera traktując to w pierwszej kolejności jako element wewnętrznej walki politycznej i środek presji na Brukselę. Miały świadomość odrębnej pozycji Zjednoczonego Królestwa w UE i tego, że w przeszłości trzeba było zawsze być przygotowanym na zastępcze, prowizoryczne rozwiązania dla Londynu. Podzielały sporą część brytyjskich zastrzeżeń dotyczącą nadmiernej omnipotencji unijnych instytucji, funkcjonowania konkurencyjności i konieczności wzmocnienia

---

[411] *Cameron allein in Europa*, tagesschau.de, 23.01.2013, https://www.tagesschau.de/ausland/cameron-rede104.html; *„Ich will einen besseren Deal für Großbritannien"*, „Der Spiegel", 23.01.2013.

[412] D. Abalufia, *Britain: apart from or a part of Europe?*, 11.05.2015, http://www.historytoday.com/david-abulafia/britain-apart-or-part-europe.

[413] Th. Sommer, *Cameron muss konkret werden*, „Die Zeit", 5.06.2015.

zasady subsydiarności. Kanclerz Merkel uważała, że możliwy jest kompromis, niewykluczający zmiany traktatów[414].

Podczas konsultacji francusko-niemieckich przed szczytem Rady Europejskiej w czerwcu 2015 r. Merkel i prezydent F. Hollande uzgodnili jednak, że pakt fiskalny i kwestia usprawnienia funkcjonowania strefy euro nie muszą podlegać zmianom traktatowym i wystarczy zwykła umowa międzyrządowa. Propozycje francusko-niemieckie określiły kierunek przyszłej unijnej polityki. Mówiły o konwergencji gospodarczej, podatkowej i społecznej, łącząc niemiecki nacisk na stabilność monetarną z francuskim zapotrzebowaniem na większe inwestycje i zatrudnienie[415].

Po wyborach, w maju 2015 r. premier Cameron odbył podróże do Holandii, Francji, Polski i Niemiec, szukając poparcia dla swych planów dotyczących zmian w funkcjonowaniu UE. 28 maja w Paryżu przekonywał prezydenta Hollande'a, że Francja i Wielka Brytania jako dwie największe potęgi militarne w UE ponoszą szczególną odpowiedzialność za jej rozwój. Proponowane przez Londyn reformy miałyby tylko usprawnić działanie Unii Europejskiej, pobudzić wzrost gospodarczy, a nie prowadzić do jej dezintegracji. 29 maja po spotkaniu w Berlinie ustalono, że możliwe jest rozpoczęcie negocjacji nad zmianą traktatów, ale Niemcy dali wyraźnie do zrozumienia, że nie wyrażą zgody, na rozwiązania, które podważałyby sens istnienia Jednolitego Rynku Wewnętrznego – kręgosłupa UE. W pełni podzielali opinie premiera co do nadużywania przez zatrudnionych w bogatych krajach UE świadczeń socjalnych, niezbędności reformy polityki imigracyjnej i konieczności nowych regulacji na rynku pracy. Brytyjczycy domagali się traktatowego zapisu w sprawie ograniczenia dostępu do świadczeń socjalnych w miejscu pracy dla imigrantów z UE, gdyż obawiali się procesów przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w związku z naruszeniem unijnych przepisów w zakresie swobodnego przepływu osób[416].

Podczas unijnego szczytu w dniach 25–26 czerwca Cameron oficjalnie zakomunikował członkom Rady Europejskiej, że planowane w jego kraju referendum ma rozwiać wątpliwości, które Brytyjczycy mają w sprawie swej obecności w UE. Podkreślił, że obywatele jego kraju chcą mieć ostatnie słowo odnośnie do tego, „czy zostają i reformujemy UE, czy nie". Oświadczenie premiera, jak wynika z konkluzji posiedzenia Rady, przyjęte zostało do wiadomości i więcej uwagi poświęcić temu miano na posiedzeniu grudniowym Rady[417].

Kolejny unijny szczyt 17–18 grudnia 2015 r. zdominowany został jednakże przez problem uchodźców i dla sprawy *Brexitu* nie znaleziono więcej czasu. Potwierdzono gotowość do intensywnej „merytorycznej i konstruktywnej" debaty na temat planów referendum w Zjednoczonym Królestwie, ale konkretne decyzje zapaść miały znowu w terminie późniejszym, na spotkaniu tego gremium w lutym 2016 r.[418]

---

[414] J. Sprengler, *Wie sich die britischen EU-Hasser kaltstellen lassen*, „Handelsblatt", 29.05.2015.

[415] I. Traynor, *David Cameron takes hit as France and Germany agree closer EU ties*, „The Guardian", 26.05.2015.

[416] *Merkel kommt Cameron entgegen*, „Handelsblatt", 29.05.2015; *Merkel suggests a deal can be reached over Cameron's EU demands*, „The Guardian", 29.05.2015.

[417] *Posiedzenie Rady Europejskiej (25 i 26 czerwca 2015 r.) – Konkluzje*, http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/.

[418] *Posiedzenie Rady Europejskiej (17 i 18 grudnia 2015 r.) – Konkluzje*, http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/12/18-euco-conclusions/.

Na początku stycznia 2016 r. premier Cameron przybył do Wildbad Kreuth na rozmowy z kierownictwem niemieckiej CSU. Głównym tematem była wprawdzie sprawa uchodźców, ale zarząd partii z dużą życzliwością odnosił się do niektórych postulatów Camerona dotyczących wzmocnienia zasady subsydiarności w Unii Europejskiej, wzmocnienia parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE i ograniczenia zasiłków rodzinnych dla cudzoziemskich pracowników[419]. W miesiąc później tuż przed szczytem Rady Europejskiej spotkał się w Paryżu z prezydentem Hollande'm, ale Francuzi nie wyrazili żadnego poparcia dla Camerona, wskazując, że realizacja postulatów brytyjskich to zadanie dla unijnych instytucji i szefów rządów[420].

Ostateczne porozumienie z Londynem wypracowano po wielogodzinnych trudnych debatach 18–19 lutego 2016 r. i w komunikacie zapewniono, że poważnie zajęto się „kwestiami budzącymi obawy Zjednoczonego Królestwa". Stanie się ono skuteczne w dniu, w którym „rząd Zjednoczonego Królestwa poinformuje sekretarza generalnego Rady, że Zjednoczone Królestwo postanowiło pozostać członkiem Unii Europejskiej"[421]. Premier Cameron był zdania, że wynegocjowano korzystne dla wszystkich porozumienie, które dawało Wielkiej Brytanii specjalny status w Unii Europejskiej, wyłączało ją z dalszego pogłębiania integracji europejskiej i sprawiało, że „nigdy nie będzie ona częścią europejskiego superpaństwa". Wielka Brytania miałaby czerpać pełne korzyści ze wspólnego rynku, bez przystąpienia do strefy euro, a jej interesy gospodarcze zostały odpowiednio zabezpieczone. Premier zastrzegł, że Wielka Brytania będzie poza tymi rozwiązaniami unijnymi, które nie są dla niej korzystne, jak np. otwarte granice czy programy pomocowe dla państw znajdujących się w kłopotach finansowych. Odpowiedzialność za sektor finansowy w Wielkiej Brytanii pozostawać miał w rękach Banku Anglii, a euro nie miałoby być jedyną oficjalną walutą UE.

Jednym z najtrudniejszych problemów negocjacji były żądania Londynu dotyczące ograniczeń w dostępie do świadczeń socjalnych dla imigrantów z innych krajów UE. Celem Camerona było by brytyjski system socjalny przestał być magnesem dla imigracji zarobkowej z biedniejszych państw Unii. Kompromis przewidywał m.in. możliwości zwalczania nadużyć przy korzystaniu z systemu socjalnego, a także możliwość wprowadzania ograniczeń w dostępie do tego systemu. Londyn mógłby wprowadzić tzw. hamulec bezpieczeństwa, który oznaczałby, że nowo przybyli imigranci z innych państw UE będą przez cztery lata dochodzić do pełnego wymiaru nieskładkowych świadczeń pracowniczych. Ten hamulec będzie mógł być utrzymywany przez siedem lat, czyli do 2024 r., jeżeli zostanie aktywowany już za rok. Cameron uważał, że nawet osoba, która przyjedzie na Wyspy w ostatnim roku obowiązywania hamulca bezpieczeństwa, będzie musiała poczekać cztery lata na pełny dostęp do świadczeń, czyli w praktyce do 2028 r. Wprowadzona miała być także możliwość dopasowywania wysokości wypłacanych imigrantom z innych krajów unijnych zasiłków na dzieci, mieszkające w innych krajach. Przewidywano wprowadzenie jednak okresu przejściowego dla tych imigrantów, którzy w momencie wejścia w życie przepisów będą już przebywać i pracować w Wielkiej Brytanii (albo innym państwie UE, które skorzysta z możliwości indeksacji). Dla nich te zasiłki mogły być ograniczane od 1 stycznia

[419] P. Issig, Th. Vitzhum, *CSU hofiert Merkels außenpolitische Gegner*, „Die Welt", 7.01.2016.

[420] *Brexit: les divergences entre Londres et Paris restent marquees*, „Le Monde", 16.02.2016.

[421] *Posiedzenie Rady Europejskiej (18 i 19 lutego 2016 r.) – Konkluzje*, https://www.consilium.europa.eu/media/21778/st00001pl16.pdf.

2020 r. Z kolei nowo przybyli imigranci, którzy zostawią dzieci w ojczyźnie, od razu będą otrzymywać zasiłki indeksowane do warunków w kraju zamieszkania dziecka.

Cameron przestrzegł jednak, by nikt nie spodziewał się, że w razie negatywnego wyniku referendum możliwe będzie wynegocjowanie drugiego, być może lepszego kompromisu z UE. Jeśli społeczeństwo zagłosuje za opuszczeniem Unii Europejskiej, trzeba będzie z niej wystąpić. Uważał, że spełnione zostały postulaty brytyjskie, w związku z czym będzie on rekomendować pozostanie Zjednoczonego Królestwa w UE i „czerpanie wszystkiego co najlepsze z obu światów".

Na szczycie ujawniły się różnice poglądów pomiędzy przywódcami Niemiec i Francji. Kanclerz Merkel wyraziła uspokajającą opinię, że Wielka Brytania nie osiągnęła zbyt wiele, trudno mówić o jakichś nadzwyczajnych koncesjach ze strony UE i najważniejsze jest, że zaistniała możliwość zatrzymania Zjednoczonego Królestwa w UE. Za celowością dalszego pobytu Wielkiej Brytanii był i Hollande, ale odmawiał jej prawa weta, jeżeli państwa członkowskie zdecydują się na zacieśnienie integracji. Obawiał się, że brytyjskie weto może się obrócić przeciwko nowym uzgodnieniom w sferze współpracy państw strefy euro i tym samym utrwalić dominującą rolę londyńskiego City w europejskim obszarze finansowym[422].

Praktycznie natychmiast po zakończeniu obrad Rady Europejskiej, Cameron zakomunikował, że referendum na Wyspach Brytyjskich odbędzie się 23 czerwca 2016 r. Przekonywał, że osiągnął maksimum korzyści dla Wielkiej Brytanii i teraz może ze spokojnym sumieniem wzywać rodaków do pozostania w UE. Ta wolta premiera uznana została za niewiarygodną, pomimo nadzwyczajnej aktywności i wysiłków wkładanych w przekonywanie rodaków co do celowości pozostania w UE. W szczególnie trudnej sytuacji znajdowała się Partia Konserwatywna, której lider prowadził kampanię na rzecz pozostania w Unii, linię przeciwną *brexitowi* prezentowała oficjalnie zdecydowana większość parlamentarnego establishmentu, przy jednoczesnej akceptacji *brexitu* przez większość jej elektoratu. Na przywódcę konserwatystów w sondażach wyrastać zaczął ambitny antyeuropejski Boris Johnson, były burmistrz Londynu, niekryjący swoich ambicji do przejęcia schedy po Cameronie[423].

Wyniki brytyjskiego referendum były szokiem dla Zjednoczonego Królestwa i Unii Europejskiej. Wiosną 2016 r. głosy zwolenników (*Remain*) i przeciwników *Brexit* (*Vote Leave*) rozkładały się mniej więcej po połowie. Kampania wyborcza prowadzona była głównie za pomocą mediów internetowych i artykułów prasowych. Najzacieklej atakowały Unię Europejską tabloidy „The Sun" (1,8 mln nakładu) i „Daily Mail", druga co do poczytności z gazet na Wyspach – 1,6 mln nakładu. Niewiele ustępowały im w propagandowej często zafałszowanej retoryce „Daily Express, „Daily Star" i „Daily Telegraph". Opcję proeuropejską reprezentowały natomiast „Daily Mirror", „The Guardian", „The Financial Times" i renomowany „The Times". W dniach poprzedzających głosowanie zarysował się nawet pewien optymizm, gdyż sondaże wskazywały na nieznaczną przewagę zwolenników pozostania w UE. Statystyki jednak pokazały, że na 46,5 mln obywateli uprawnionych do głosowania, 23 czerwca do urn udało się

[422] *EU-Gipfel zum Brexit: Hollande warnt vor Veto für Briten*, „Der Spiegel", 18.02.2016.

[423] P. Cichocki, *Widmo Brexitu – stan sondaży na finiszu kampanii referendalnej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2016, nr 244, http://iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-244-widmo-brexitu-stan-sondazy-na-finiszu-kampanii-referendalnej; *How, Boris Johnson muzzled his own team on Brexit*, „The Times", 8.03.2016.

33,5 mln, co dało przyzwoitą frekwencję na poziomie 72,2%. Za *Brexitem* opowiedziało się 17,4 mln (51,9%), a za pozostaniem w Unii 16,1 mln (48,1%). Za wyjściem opowiedziała się przede wszystkim Anglia i Walia, mieszkańcy prowincji oraz osoby starsze. Młodzież w zdecydowanej większości wiązała swoją dalszą przyszłość z Unią Europejską. Mieszkańcy Szkocji i Irlandii Północnej również wybrali Unię[424].

Z formalnego punktu widzenia referendum niewiele zmieniło w relacjach Londynu z Brukselą. Dopiero oficjalne pismo brytyjskiego rządu do Rady Europejskiej informujące o zamiarze opuszczenia Unii Europejskiej uruchomiłoby art. 50 traktatu z Lizbony. Stwierdzał on, że „Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym Państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią" i przesądza, że „traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji"[425]. W tej sytuacji Komisja Europejska zażądała od premiera Camerona szybkiego złożenia takiego listu, ale w Londynie nie podjęto tego tematu i wyraźnie widać było grę na zwłokę. Na tym etapie Brytyjczycy sądzili, że uda się wynegocjować jak najlepsze warunki – zachować korzyści płynące z Jednolitego Rynku Wewnętrznego, ograniczyć napływ emigrantów i świadczeń socjalnych i obronić finansową pozycję City of London[426].

Szkoci zagłosowali za pozostaniem w Europie, dając do zrozumienia, że powróci sprawa niepodległości tego kraju i nowego referendum. Premier Nicola Sturgeon określiła wyniki wyborów dla swoich rodaków „demokratycznie nie do przyjęcia". Nie zanosiło się jednak na specjalny status Szkocji w UE, gdyż hiszpański rząd obawiając się secesji Katalonii z góry zapowiedział swój sprzeciw. Irlandia Północna również opowiedziała się za UE, co spowodowało, że aktualna stała się kwestia zjednoczenia części Północnej wyspy z Południową. Nacjonalistyczna Partia Sinn Fein ogłosiła, że rząd brytyjski utracił mandat do reprezentowania gospodarczych i politycznych interesów ludności Irlandii Północnej. Podstawowym pytaniem pozostawało, czy rząd brytyjski wprowadzi kontrolę na liczącej 499 km granicy Irlandii Północnej i Irlandii. Po *brexicie* stałaby się ona granicą zewnętrzną UE[427].

Bezpośrednią konsekwencją *Brexitu* była dymisja premiera Camerona, który już następnego dnia po referendum podał się do dymisji. Jego następcą 13 lipca została dotychczasowa szefowa resortu spraw wewnętrznych Theresa May, która umiejętnie lawirowała pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami *brexitu*. Uważając sprawę wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE za przesądzoną (*brexit is brexit*), 29 marca 2017 r. rząd Th. May notyfikował intencję wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, uruchamiając tym samym proces negocjacji warunków rozstania określony w art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej.

Zwycięstwo zwolenników *brexitu* wywołało konsternację w Niemczech, gdzie od wielu miesięcy szeroko dyskutowano na temat jego przyczyn, procedury wyjścia

---

[424] P. Cichocki, *Widmo Brexitu…*, op. cit.; L. McGowan, *Preparing for Brexit: Actors, Negotiations and Consequences*, Palgrave Macmillan 2018.

[425] *Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana*, 2004, http://www.arslege.pl/wystapienie-z-unii/k78/a11058/.

[426] S. Weiland, *Spitzentreffen in Berlin: Merkel und die Brexit-Drängler*, „Der Spiegel", 27.06.2016.

[427] B. Koszel, *Na drodze do Brexitu*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2016, nr 234, http://www.iz.poznan.pl/news/1413_234_na_drodze_do_Brexitu.pdf.

Wielkiej Brytanii z UE oraz ewentualnych długofalowych następstw tego kroku dla integracji europejskiej. Z przeprowadzonych na zlecenie Deutsche Welle na dwa miesiące przed referendum przez renomowany instytut badawczy Infratest dimap sondaży wynikało, że 78% Niemców życzyło sobie pozostania Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej, 13% było za opuszczeniem UE przez Brytyjczyków i 9% nie zajmowało stanowiska[428].

Podobnie jak w większości europejskich stolic, informacje o wynikach brytyjskiego referendum w Berlinie wywołały szok i niedowierzanie. Merkel nie kryła, że to był „cios dla Europy". Wicekanclerz Sigmar Gabriel mówił o „głębokim rozczarowaniu", a minister spraw zagranicznych F.-W. Steinmeier uznał 23 czerwca za „smutny dzień dla Europy i Wielkiej Brytanii". Jedynie minister finansów W. Schäuble widział w tym nadzieję na jeszcze większą konsolidację państw Unii Europejskiej[429]. Na pośpiesznie przez kanclerz Merkel zorganizowanej 27 czerwca w Berlinie naradzie z udziałem prezydenta F. Hollande'a i premiera Włoch Matteo Renziego zapadły pierwsze postanowienia i podjęte wytyczne na szczyt Unii Europejskiej. Uważano, że brytyjska decyzja jeszcze bardziej zjednoczyć powinna 27 państw członkowskich i dać impuls do większej integracji w obszarze bezpieczeństwa, gospodarki, rynku pracy i młodzieży. Na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2016 r. uzgodniono, że do czasu oficjalnego pisma z Londynu w sprawie opuszczenia UE nie będzie żadnych negocjacji, lutowe porozumienie z Wielką Brytanią przestaje być aktualne, a unijny szczyt we wrześniu w Bratysławie poświęcony będzie przyszłości UE[430].

Równolegle z rozmowami prowadzonymi w gronie partnerów z UE w Niemczech rozpoczęło się liczenie strat, które mogłyby powstać w wyniku *brexitu* i które miałyby konsekwencje dla samej Republiki Federalnej, jak i dla jej polityki europejskiej. Dla RFN Wielka Brytania była trzecim po USA i Francji najważniejszym partnerem handlowym. Na Wyspach działało 2500 niemieckich firm (w RFN 3000 firm brytyjskich) o kapitale zakładowym 130 mld euro, zatrudniających 370 tys. ludzi, których przyszłość była niepewna. 100 tys. Niemców na stałe mieszkało na Wyspach. W 2015 r. wartość niemieckich bezpośrednich inwestycji w Wielkiej Brytanii wyniosła 121 mld euro. Największe zanotowano w sektorze energetycznym, handlu, w branży ubezpieczeń oraz przemyśle motoryzacyjnym. Do najaktywniejszych koncernów należały Siemens, Bosch, BMW, VW, RWE, E.ON, Deutsche Telekom, Deutsche Post, Linde oraz Heidelberg Zement. Z kolei w Niemczech brytyjskie inwestycje w 2015 r. wyniosły 49 mld euro. Do firm, które ulokowały najwięcej pieniędzy w RFN, zaliczano BP, Shell, GKN, Terra Firma oraz Rolls Royce[431].

Niemcy, którym zależało na pozostaniu Zjednoczonego Królestwa w Unii mieli świadomość, że koszty polityczne i gospodarcze *brexitu* dla tej organizacji będą wyso-

[428] *DW-Umfrage: Mehrheit der Deutschen ist gegen einen Brexit*, https://www.dw.com/de/dw-umfrage-mehrheit-der-deutschen-ist-gegen-einen-brexit/a-19186450.

[429] *„Draußen ist draußen"*, „Der Spiegel", 24.06.2016; *„Ein trauriger Tag für Europa und Großbritannien"*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 24.06.2016.

[430] *Nieformalne posiedzenie w składzie 27 państw członkowskich Bruksela, 29 czerwca 2016 r. Oświadczenie*, http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/uk/2016-uk-settlement-process-timeline/.

[431] *Die wichtigsten Antworten zum Brexit*, „Der Spiegel", 30.03.2017; M. Balcerek-Kosiarz, *Skutki Brexitu dla gospodarki Niemiec*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2016, nr 259, http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-259-skutki-brexitu-dla-gospodarki-niemiec.

kie. Dla Berlina w wymiarze politycznym, wystąpienie Brytyjczyków z UE oznaczało wzmocnienie „żywiołu romańskiego" w UE pod egidą Paryża. Zmuszało to Niemcy do dalszego zacieśnienia współpracy z Francją, co dla Paryża oznaczało, że będzie on nadal musiał być skoncentrowany na miejscami dokuczliwej współpracy z Niemcami. Inni członkowie też nie pragnęli *brexitu*, gdyż skazywałoby to Unię Europejską na dominację w niej Niemiec i Francji[432].

Politycy niemieccy obawiali się, że wyjście Londynu z UE, które było świętem dla Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa i jej przywódcy N. Farage'a zwiększy poparcie w RFN dla radykalnej, populistycznej i antyeuropejskiej Alternatywy dla Niemiec i antyislamskiej PEGIDY, co mogłoby mieć wpływ na rezultat wyborów do Bundestagu w 2017 r. *Brexit* z pewnością dodał animuszu partiom antyeuropejskim w Europie. Marine Le Pen z Frontem Narodowym święciła „zwycięstwo wolności" i wzywała do referendum we Francji, Geert Wilders lider holenderskiej Partii Wolności z włoską Ligą Północną domagali się tego samego i wspólnie z N. Farage'm z entuzjazmem witali „wiosnę patriotów"[433].

Niemców szczególnie niepokoiły konsekwencje gospodarcze. Wielka Brytania jest trzecim co wielkości unijnym państwem (12,5% unijnej populacji), wnoszącym 14% całego unijnego PKB. Gdy Brytyjczycy opuszczą Unię Europejską zachwiany zostanie jej rynek wewnętrzny, gdyż formalnie należałoby wprowadzić cła. Na nowo też ustalić należy zasady dalszej współpracy handlowej, np. w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Sugerowany początkowo przez Londyn tzw. model norweski był trudny do zaakceptowania. Norwegia jak członek Europejskiego Obszaru Gospodarczego, stowarzyszona ze strefą Schengen posiada co prawda pełną swobodę handlu z Unią Europejską, ale akceptuje zasadę swobodnego przepływu pracowników i nie ma żadnego wpływu na proces decyzyjny w Unii. Niemców niepokoiły ewentualne straty dla niemieckiego eksportu, ponieważ w 2014 r. Wielka Brytania była trzecim co do wielkości po USA i Francji odbiorcą niemieckich towarów (84,1 mld euro). Uważano, że pojawią się z pewnością trudności z przepływem kapitału, który dotąd w dużym stopniu obsługiwało londyńskie City. Wstępne analizy jednak pokazywały, że Niemcy nie będą w czołówce krajów dotkniętych *brexitem*. Bardziej ucierpieć miały silnie związane z gospodarką i finansami Wielkiej Brytanii Irlandia, Malta, Cypr, Luksemburg i Hiszpania[434].

Ważne były aspekty wojskowe i strategiczne. UE miała utracić potęgę atomową, co osłabiałoby Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. To samo dotyczyło stałego miejsca dla UE w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, które posiadała Wielka Brytania[435]. W opinii Niemiec należało liczyć się ze zmniejszeniem rangi i pozycji Unii Europejskiej w świecie, lecz to sami Brytyjczycy będą mieli najwięcej do stracenia.

[432] C. Demesmay, *Tandem für drei: die deutsch-französischen Beziehungen nach dem Brexit*, „Die politische Meinung" 2017, nr 62, s. 36–41; S. Bulmer, *Germany and the European Union: post-Brexit hegemon?*, „Insight Turkey" 2018, nr 3, s. 11–28.

[433] T. G. Ash, *Ponury czwartek*, „Gazeta Wyborcza", 25–26.06.2016.

[434] *Was der Brexit für Deutschland bedeutet*, https://www.dasinvestment.com/blackrock-analyse-was-der-brexit-fuer-deutschland-bedeutet/?page=2.

[435] W. Link, *Europa in der Welt: Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2013, nr 7; A. I. Möller, T. Olive, *The United Kingdom and the European Union: What would a „Brexit mean for the EU and other States around the World?"*, „DGAPanalyse", September 2014, https://dgap.org/de/article/getFullPDF/25764.

Londyn aspirował do globalnej roli, której nie będzie odgrywał, będąc poza UE[436]. Dotkliwie ukazał to już konflikt sueski w 1956 r. Liczyło się stanowisko anglosaskich sojuszników. Podczas wizyty premiera Camerona w USA w czerwcu 2015 r. prezydent Barack Obama dał mu jednoznacznie do zrozumienia, że Wielka Brytania powinna pozostać w Unii Europejskiej, gdyż m.in. jest traktowana jako pomost dla USA do ogromnego rynku europejskiego. Niektórzy niemieccy eksperci ostrzegali, że rozwód Londynu z UE może przyczynić się do rozpadu samego Zjednoczonego Królestwa. Wyjście proeuropejskiej Szkocji z unii z Anglikami postawiłoby pod znakiem zapytania istnienie Wielkiej Brytanii. Dramatyczna też może ukształtować się sytuacja w prounijnej Irlandii, ponieważ opuszczenie UE przez Wielką Brytanię mogłoby na nowo rozpętać konflikt w Irlandii Północnej[437].

W Berlinie zastanawiano się, czy sukces zwolenników *brexitu*, nie postawi pod znakiem zapytania obecność w UE innych państw wspierających Londyn za jego liberalne i wolnorynkowe podejście do gospodarki oraz wspierających konfederacyjny kształt UE. Opcję probrytyjską w UE reprezentują np. Skandynawowie (zwłaszcza Duńczycy) i Holendrzy. Niemcy podzielali zdanie Brytyjczyków o „przeregulowaniu" Unii Europejskiej i niezbędności reform. Już w lutowym porozumieniu z Londynem, upatrywali korzyści też dla siebie w kwestii ograniczenia zasiłków dla cudzoziemskich pracowników, widząc w Brytyjczykach przeciwwagę dla etatystycznych i socjalistycznych zapędów Francji i państw południa Europy. Zagrożenie terrorystyczne powodowało, że RFN ceniła sobie współpracę z Wielką Brytanią w zakresie wymiany informacji służb wywiadowczych. Wysoki poziom osiągnęła również bilateralna współpraca wojskowa.

W przeciwieństwie do socjaldemokratycznego koalicjanta, który domagał się szybkiego uruchomienia procedury *brexitu*, kanclerz Merkel optowała za rzeczowymi i spokojnymi rozmowami z Londynem. Jej największym zmartwieniem było utrzymanie jedności w gronie pozostałych 27 państw, a otrzymane od partnerów jednobrzmiące poparcie dało jej pewien komfort psychologiczny. Przebywającej w Berlinie z pierwszą wizytą zagraniczną 16 lipca 2016 r. premier T. May nie pozostawiła wątpliwości, że *brexit* nie odbędzie się na brytyjskich warunkach. Jednocześnie w Niemczech uznano, że ta prestiżowa klęska dla integracji europejskiej może stać się zaczynem nowego początku i zdynamizować rozwój Unii Europejskiej w następnych latach. Pogłębiła się determinacja Berlina i Paryża do zacieśnienia współpracy. Zaraz potem ministrowie spraw zagranicznych obu państw F.-W. Steinmeier i J.-M. Ayrault wystąpili z autorskim dziewięciostronicowym dokumentem zatytułowanym „Silna Europa w świecie niepewności" mającym wskazać cele rozwojowe UE w najbliższej przyszłości. Zawarte w dokumencie propozycje miały za zadanie wzmocnienie Unii Europejskiej, „aby zapobiec cichej postępującej erozji naszego europejskiego projektu" i skoncentrować się na „spełnianiu konkretnych oczekiwań naszych obywateli". Ayrault i Stein-

[436] C. Major, N. von Ondarza, *Kein „Global Britain" nach dem Brexit: der Brexit schwächt die britische Außen- und Sicherheitspolitik: eine bilaterale Einbindung ist dennoch im deutschen Interesse*, „SWP-Aktuell" 2018, nr 29, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A29_mjr_orz.pdf.

[437] C. Hauswedell, *Nordirland und der Brexit: fragiler Frieden in Gefahr*, „Blätter für deutsche und internationale Politik" 2018, nr 6, s. 77–83; B. Koszel, *Brexit w polityce europejskiej Niemiec*..., op. cit., s. 127.

meier wyrazili przekonanie, że UE może i powinna wypracować wspólne odpowiedzi na dzisiejsze wyzwania „za granicą i u siebie". Zapowiadali, że Francja i Niemcy „będą promować bardziej spójną i bardziej asertywną Europę na scenie światowej". Ich zdaniem Europa musi się skoncentrować na głównych wyzwaniach – zapewnieniu bezpieczeństwa swoim obywatelom w obliczu rosnących zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, ustanowieniu stabilnych ram współpracy do zajmowania się napływami migrantów i uchodźców, ożywieniu gospodarki, promując konwergencję i trwały, kreujący miejsca pracy rozwój oraz czynieniu postępu na drodze do sfinalizowania Unii Gospodarczej i Walutowej. Autorzy podkreślali, że dla problemów, przed którymi stoi UE, nie ma szybkich rozwiązań. Zaakcentowali swą determinację w rozwiązywaniu tych problemów i przedstawili konkretne propozycje, które dotyczyły unijnego bezpieczeństwa, polityki migracyjnej i azylowej oraz gospodarczej[438].

Dalsze konsultacje miały miejsce na szczycie niemiecko-włosko-francuskim 22 sierpnia 2016 r. na wyspie Ventotene na Morzu Tyrreńskim. Następnie F. Hollande i premier Włoch M. Renzi przeprowadzili rozmowy z przywódcami Portugalii, Hiszpanii i Grecji, a kanclerz Merkel z przywódcami innych państw członkowskich UE, zwłaszcza z Europy Środkowo-Wschodniej.

W dniach 24–26 sierpnia 2016 r. Merkel odwiedziła Estonię, Czechy i Polskę, a 27 sierpnia 2016 r. spotkała się w Niemczech z premierami Holandii, Szwecji, Finlandii i Danii. Łącznie rozmawiała z 15 europejskimi szefami rządów. Wizyta w Warszawie, gdzie 26 sierpnia 2016 r. doszło do spotkania z przywódcami państw Grupy Wyszehradzkiej (Beatą Szydło, Viktorem Orbánem, Bohuslavem Sobotką oraz Robertem Fico), podobnie jak poprzedzająca ją wizyta w stolicy Czech należały do zadań najtrudniejszych. Niemcy sondowały państwa wyszehradzkie m.in. w kwestii podejścia do Wielkiej Brytanii po *brexicie* i jej dalszych relacji z UE[439].

W oczekiwaniu na brytyjskie pismo w sprawie wyjścia z UE kolejne konsultacje przeprowadzono 16 września 2016 r. na szczycie w Bratysławie, 3 lutego 2017 r. na nieformalnym spotkaniu unijnych przywódców na Malcie i w trakcie obchodów 60-lecia podpisania traktatów rzymskich w marcu 2017 r.[440]

29 marca 2017 r. uruchomiona została procedura *brexitu*, która w dwa lata później doprowadzić miała do formalnej rozłąki Londynu z Brukselą. Niemcy zgodziły się, aby partnerem Wielkiej Brytanii w rokowaniach z ramienia Komisji Europejskiej został doświadczony komisarz i były minister spraw zagranicznych Francji Michel Barnier. 27 kwietnia oświadczenie rządowe kanclerz Merkel przed szczytem UE sprowadzało się do trzech punktów. Kanclerz Merkel dała do zrozumienia, że musi przede wszystkim zadbać o interesy Niemców mieszkających na Wyspach i w tej kwestii nie może być niejasności. Należy zminimalizować koszty *brexitu* i ustalić zasady współ-

[438] *Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt. Gemeinsamer Beitrag des französischen Außenministers Jean-Marc Ayrault und Außenminister Frank-Walter Steinmeiers*, (2016), Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html.

[439] R. Grodzki, *Grupa Wyszehradzka wobec dyskusji nad przyszłością Unii Europejskiej po Brexicie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2016, nr 271, http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-271-grupa-wyszehradzka-wobec-dyskusji-nad-przyszloscia-unii-europejskiej-po-brexicie.

[440] T. Morozowski, *Niemcy wobec Brexitu – „twardy rdzeń" czy „Unia 27"?*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2016, nr 257, http://www.iz.poznan.pl/pracownicy/pion-badawczy/mgr-tomasz-morozowski.

pracy z Wielką Brytanią jako państwem trzecim. I wreszcie wzmocnić jedność i stanowczość w działaniach pozostałych 27 państw członkowskich UE[441].

Strategia negocjacyjna rządu Th. May opierała się na założeniu o konieczności jednoczesnego prowadzenia rozmów na temat wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE i przyszłych relacji handlowych, z położeniem nacisku na te ostatnie. Z pewnością liczyła także na rozbieżności w łonie 27 członków UE, co pozwoliłoby jej na większą swobodę manewrów w negocjacjach. Taka oferta została odrzucona przez unijnego negocjatora M. Barniera, który niewzruszenie prezentował stanowisko, że relacje handlowe będzie można określić po uporządkowaniu „spraw rozwodowych".

29 kwietnia na nieformalnym szczycie UE w Brukseli przedstawiciele 27 państw jednogłośnie poparli jego stanowisko i przyjęli „Wytyczne" do negocjacji w sprawie *brexitu* zgodnie z art. 50 TUE. Rozwiewając nadzieje May co do braku wewnętrznej spoistości państw członkowskich twardo podkreślono, że w trakcie negocjacji UE-27 zachowywać będzie jedność i działać jako jednolity podmiot. Wyrażono życzenie, aby Wielka Brytania po *brexicie* nadal była w przyszłości bliskim partnerem, przypomniano, że każde porozumienie będzie się musiało opierać na równowadze praw i obowiązków oraz zapewniać równe warunki działania. Podkreślono, że należy zachować jedność wspólnego rynku, co miało oznaczać, że cztery swobody są niepodzielne i wyklucza się wszelką możliwość wybiórczego do nich podejścia. W zakończeniu zastrzeżono, że państwa nienależące do Unii nie mogą mieć takich samych praw ani czerpać takich samych korzyści jak jej członkowie. Takie zapisy odpowiadały kanclerz Merkel, która zasygnalizowała, że rokowania będą stanowcze, lecz prowadzone *fair* (*fest und fair*)[442].

W Niemczech dobrze orientowano się, że Wielka Brytania do końca nie przemyślała kosztów referendum i dalekosiężnych konsekwencji *brexitu*. Rząd Th. May próbował wmówić społeczeństwu, że zapewni Wyspiarzom wszystkie korzyści płynące z członkostwa przy jednoczesnym odrzuceniu istniejących zobowiązań. Co więcej, łudzono się nadzieją, że z unijnego tortu korzyści wybrać będzie można tylko te elementy, które będą wygodne dla gospodarki i finansów Zjednoczonego Królestwa (*cherry-picking*, niem. *Rosinnepicken*). Zwolennicy „twardego" *brexitu* w szeregach jej politycznego zaplecza uważali to za nierealne. Ujawnił się spór pomiędzy zwolennikami „twardego" *brexitu* ministrem B. Johnsonem, ministrem ds. *brexitu* D. Davisem i zwolennikiem „miękkiego" wyjścia Wielkiej Brytanii z UE ministrem finansów (kanclerzem skarbu) Philippem Hammondem. Na znak protestu przeciwko zbyt ustępliwej polityce szefowej rządu, Johnson i Davis w następnym roku podali się do dymisji.

19 czerwca 2017 r. rozpoczęła się pierwsza runda rokowań. Wstępnie założono, że rokowania potrwają ok. 18 miesięcy – do października lub listopada 2018 r. Zgodnie z wytycznymi UE najpierw miały zostać ustalone warunki rozstania w priorytetowych i najbardziej kontrowersyjnych obszarach. Dopiero po pomyślnym zakończeniu tych

[441] *Regierungserklärung zum Brexit. Erfolgsgeschichte der EU fortschreiben*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/04/2017-04-27-regierungserklaerung-er-gipfel.html.

[442] *Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) (29 kwietnia 2017 r.) – Wytyczne*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/; B. Riegert, *Brexit-Gipfel: Einig gegen Großbritannien*, https://www.dw.com/de/brexit-gipfel-einig-gegen-gro%C3%9Fbritannien/a-38640830.

rokowań, miały się rozpocząć dyskusje nad przyszłymi relacjami UE–Wielka Brytania po *brexicie.*

Pomimo zaangażowania się Merkel w kampanię wyborczą, Niemcy z góry nastawili się, aby to Londyn poszedł na szersze ustępstwa, tym bardziej, że po wyborach parlamentarnych na Wyspach 8 czerwca, które miały wzmocnić pośrednio mandat negocjacyjny Th. May, straciła ona większość w Izbie Gmin musiała zgodzić się na koalicję z Partią Demokratycznych Unionistów (DUP) z Irlandii Północnej.

Członkowie niemieckiego rządu przy różnych okazjach mówili o stanowczości, konsekwencji w rokowaniach i apelowali do władz brytyjskich, aby te wyrzekły się jakichkolwiek nadmiernych oczekiwań.

Jak było do przewidzenia, kością niezgody stało się uregulowanie zobowiązań finansowych Zjednoczonego Królestwa wobec budżetu UE (ok. 60 mld euro), prawa ponad 3 mln obywateli UE znajdujących się na Wyspach (w tym ok. 1 mln Polaków), jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE, a nie sądów brytyjskich w zakresie egzekwowania tych praw i przyszłość granicy pomiędzy Irlandią i Irlandią Północną.

Brytyjczycy przystali na postulat Brukseli, by w pierwszej fazie negocjacji o warunkach wyjścia z Unii rozmawiać o pobrexitowych prawach obywateli UE w Wielkiej Brytanii (i Brytyjczyków w UE), o pomysłach na uniknięcie powrotu kontroli granicznych między unijną Irlandią i brytyjską Irlandią Płn. oraz o uregulowaniu rachunków finansowych wobec Unii. Nie udało się jednak na tym etapie osiągnąć porozumienia. Po rozmowach Barniera z ministrem D. Davisem, UE uzależniła przejście do drugiej fazy rokowań o pobrexitowych stosunkach handlowych i gospodarczych między Unią i Londynem od osiągnięcia „znaczącego postępu" w fazie pierwszej. Sytuację dodatkowo komplikował fakt, że swoje zobowiązania wobec UE Brytyjczycy określili na tym etapie tylko na ok. 20 mld euro[443].

22 września 2017 r. podczas przemówienia we Florencji premier Th. May określiła brytyjskie oczekiwania i wystąpiła z ofertą do UE. Jej rządowi zależało na szybkich negocjacjach o okresie przejściowym pomiędzy *Brexitem* (najpóźniej w marcu 2019 r.) a wejściem w życie nowej brytyjsko-unijnej umowy o stosunkach handlowych. Okres przejściowy miałby trwać około dwóch lat. Wielka Brytania nie miałaby wówczas prawa głosu w instytucjach UE, ale musiałaby przestrzegać prawie wszystkich unijnych reguł. Granica pomiędzy dwoma częściami Irlandii miała pozostać otwarta. Wielka Brytania miała honorować swoje zobowiązania finansowe (mniejsze niż szacowała je strona unijna) również we wspomnianym okresie przejściowym. Wprawdzie Brytyjczycy – jak podkreśliła – nigdy nie czuli się w UE jak w „swoim domu", to po wystąpieniu pragną utrzymać z UE trwałe i głębokie partnerstwo[444].

Tygodnik „Der Spiegel" i inne tytuły prasowe w Niemczech opatrzyły to wystąpienie krótkim komentarzem: „brać więcej, dawać mniej"[445] i taka postawa Brytyjczy-

[443] J. Wittmann, *Briten wollen EU offenbar 20 Milliarden für Brexit anbieten*, „Hamburger Abendblatt", 20.09.2017; *Nowa runda negocjacji ws. Brexitu. Bruksela sceptyczna*, https://www.dw.com/pl/nowa-runda-negocjacji-ws-brexitu-bruksela-sceptyczna/a-40259890.

[444] *„Wir haben uns in der EU niemals wirklich daheim gefühlt"*, „Der Tagesspiegel", 22.09.2017; *May plädiert für Übergangszeit nach Brexit*, „Die Zeit", 22.09.2017; P. Biskup, *Komentarz PISM: Przemówienie Theresy May we Florencji*, https://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-55-2017; P. J. Borkowski, *Unia Europejska: cisza przed burzą*, „Rocznik Strategiczny" 2017/2018, s. 162.

[445] M. Becker, *May sucht sich die Rosinen raus*, „der Spiegel", 22.09.2017; M. Streck, *Viel Lärm und (fast) nichts*, „Stern", 22.09.2017; *Theresa May will sich Zeit kaufen*, https://www.deutsch-

ków wpłynęła na rezultaty jesiennego szczytu Rady Europejskiej. 19–20 października przywódcy 27 krajów Unii uznali, że w pierwszej fazie rokowań brexitowych nie osiągnięto „wystarczającego postępu" i tym samym nie dali zielonego światła dla rozmów o okresie przejściowym i umowie handlowej. Z przyganą podkreślili w konkluzjach, że choć Zjednoczone Królestwo „stwierdziło, że wywiąże się ze swoich zobowiązań finansowych podjętych w trakcie członkostwa w UE, stwierdzenie to nie przełożyło się jeszcze na zdecydowane i konkretne zobowiązanie Zjednoczonego Królestwa do wypełnienia wszystkich tych zobowiązań"[446].

Merkel znajdująca się w trudnym okresie negocjacji na temat koalicyjnego rządu w Niemczech raczej tonowała nastroje, nie dążyła do konfrontacji z Brytyjczykami i próbowała taki kierunek narzucić pozostałym partnerom. Była postrzegana przez wielu torysów i brytyjskie media jako główna adwokatka „dobrego dealu" z Londynem. Na konferencji prasowej po szczycie wyrażała wiarę w końcowy sukces, ale nie ukrywała, że stronę ustępstw reprezentować powinni Brytyjczycy[447].

Po rozmowach D. Tuska i J.-C. Junckera z premier Th. May i dzięki wytrwałości M. Barniera w rokowaniach, na unijnym szczycie 14–15 grudnia 2017 r. doszło do zbliżenia stanowisk. Zapowiedziano przejście do kolejnej fazy rokowań. W szczegółach:

1) przyjęto do wiadomości propozycję Wielkiej Brytanii, by okres przejściowy potrwał około dwóch lat, i zgodzono się prowadzić negocjacje w sprawie tego okresu obejmującego całość dorobku prawnego UE. Zjednoczone Królestwo, jako państwo trzecie, nie będzie już uczestniczyć w pracach instytucji UE ani nominować lub wybierać członków tych instytucji, ani też uczestniczyć w podejmowaniu decyzji przez organy, jednostki organizacyjne i agencje Unii;
2) umowa w sprawie przyszłych stosunków będzie mogła zostać sfinalizowana i zawarta dopiero w momencie, gdy Zjednoczone Królestwo stanie się państwem trzecim, Unia będzie gotowa przystąpić do wstępnych i przygotowawczych rozmów w celu określenia ogólnych założeń ram przyszłych stosunków, jak tylko przyjęte zostaną odnośne dodatkowe wytyczne. Założenia te powinny zostać skonkretyzowane w formie deklaracji politycznej towarzyszącej umowie o wystąpieniu;
3) po zakończeniu okresu przejściowego Wielka Brytania nie będzie już uczestniczyć w unii celnej i jednolitym rynku;
4) UE wyraziła gotowość do ustanowienia partnerstw w dziedzinach niezwiązanych z handlem i współpracą gospodarczą, w szczególności w zakresie walki z terroryzmem i przestępczością międzynarodową, a także w dziedzinie bezpieczeństwa, obrony i polityki zagranicznej[448].

---

landfunk.de/brexit-rede-in-florenz-theresa-may-will-sich-zeit-kaufen.694.de.html?dram:article_id=396480.

[446] *Konkluzje Rady Europejskiej (art. 50) (20 października 2017)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/10/20/euco-art50-conclusions/.

[447] *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum Abschluss des Europäischen Rates am 19. und 20. Oktober 2017*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-zum-abschluss-des-europaeischen-rates-am-19-und-20-oktober-2017-847854.

[448] *Posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) (15 grudnia 2017 r.) – Wytyczne*, https://www.consilium.Europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/12/14-15/; M. Becker, *Absage an die Extrawurst*, „Der Spiegel", 15.12.2017; *EU startet zweite Phase der Brexit-Verhandlungen*, „Der Tagesspiegel", 15.12.2017; *EU startet nächste Brexit-Phase*, „Die Zeit", 15.12.2017.

W opinii kanclerz wyrażonej na konferencji prasowej przejście do drugiej fazy rokowań było sygnałem, że sprawy związane z *brexitem* idą w dobrym kierunku. Uzgodniono podstawowe kwestie dotyczące zobowiązań finansowych Londynu wobec UE po 2019 r., praw obywateli UE na Wyspach i regulacji związanych z granicą Irlandii i Irlandii Północnej. Szefowa niemieckiego rządu nie kryła, że Brytyjczycy poszli na ustępstwa, ale należy liczyć się jeszcze z „ciężką pracą". Towarzyszący jej Macron podkreślił, że udało się utrzymać spoistość Jednolitego Rynku Wewnętrznego i solidarność wszystkich państw unijnych w tym zakresie[449].

Na posiedzeniu Rady Europejskiej 22–23 marca 2018 r. zaakceptowano „Wytyczne" na kolejne etapy negocjacji. Nie udało się jednak ostatecznie zamknąć kwestii przyszłości granicy między Irlandią a Irlandią Północną, UE dała zielone światło do dalszych rozmów na temat unijno-brytyjskich relacji handlowych po upływie okresu przejściowego. Oznaczało to, że szefowie zespołów negocjacyjnych – reprezentujący UE M. Barnier i Wielką Brytanię minister ds. *brexitu* D. Davis – mogli przejść do kolejnych rozmów z mandatem unijnych przywódców.

W „Wytycznych" potwierdzono, że UE pragnie „zawrzeć jak najbliższe partnerstwo z Wielką Brytanią nie tylko w kwestiach handlowych i gospodarczych, ale także w dziedzinie bezpieczeństwa, walki z terroryzmem oraz polityki zagranicznej". Stwierdzono jednak, że UE musi wziąć pod uwagę powtarzane od dłuższego czasu twarde brytyjskie stanowisko, które „ogranicza zakres przyszłego partnerstwa". Może być przeszkodą dla osiągnięcia „głębokiego porozumienia". „Bycie poza unią celną i jednolitym rynkiem nieuchronnie doprowadzi do tarć w kwestiach handlu. Rozbieżność w zewnętrznych taryfach i wewnętrznych regulacjach, a także brak wspólnych instytucji i wspólnego systemu przepisów prawnych wymaga kontroli w celu utrzymania integralności jednolitego rynku UE oraz rynku brytyjskiego. To niestety będzie miało negatywne konsekwencje gospodarcze, szczególnie dla Wielkiej Brytanii". Z pewnym sarkazmem podkreślono, że „nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie zostało uzgodnione".

W dokumencie ostrzeżono, że przyszłe porozumienie między UE a Wielką Brytanią ma jak najszerzej uwzględniać reguły wolnego handlu, ale nie może dawać takich samych przywilejów jak członkostwo w Unii Europejskiej. A to oznaczało, że przyszłe relacje nie mogą być równoznaczne z uczestnictwem we wspólnym rynku. Strony miały jednak dążyć do sytuacji, w której nie będzie wzajemnego wprowadzania ceł. Porozumienie ma też dotyczyć wszystkich sektorów gospodarczych i obrotu wszelkimi towarami. Państwo niebędące członkiem Unii, które nie wypełnia takich samych obowiązków jak państwo członkowskie, nie może mieć takich samych praw ani cieszyć się takimi samymi przywilejami jak państwo członkowskie. Przypomniano, że cztery swobody są niepodzielne i że nie ma mowy o wybieraniu najlepszych elementów poprzez uczestnictwo w wybranych sektorach rynku wewnętrznego UE, co podważyłoby integralność i prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku. Na zakończenie rokowań, na wniosek Madrytu, unijni przywódcy dopisali do wytycznych kwestię przyszłości Gibraltaru. Miała ona zostać wyjaśniona w osobnej umowie między Wielką Brytanią a Hiszpanią[450].

---

[449] *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron*, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-franzoesischen-praesidenten-emmanuel-macron-845082.

[450] *Wytyczne Rady Europejskiej (art. 50) w sprawie ram przyszłych stosunków UE – Wielka Brytania (23 marca 2018)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/03/23/

Czerwcowe spotkanie unijnych przywódców (28–29.06.) odnotowało postępy w pracach nad częściami tekstu prawnego umowy wystąpieniowej. Wyrażono jednak zaniepokojenie, że nie poczyniono dotychczas istotnych postępów, jeśli chodzi o uzgodnienie rozwiązania awaryjnego (*backstop*) w odniesieniu do Irlandii i Irlandii Północnej. Rada Europejska wezwała do przyspieszenia prac nad przygotowaniem deklaracji politycznej w sprawie ram przyszłych stosunków. Wymagało to od Wielkiej Brytanii doprecyzowania jej stanowiska „co do przyszłych stosunków oraz realistycznych i wykonalnych propozycji w tym względzie”[451].

To doprecyzowanie stanowiska i zestawienie brytyjskich propozycji i oczekiwań ujrzało światło dzienne 12 lipca w postaci „Białej księgi” przedstawionej w Izbie Gmin przez nowego ministra ds. *brexitu*, Dominica Raaba. Zostały w nim przedstawione szczegółowo założenia przyszłej relacji z Unią Europejską. W 98-stonicowym dokumencie wyszczególniono najważniejsze obszary przyszłych relacji, czyli:

– szeroką współpracę z UE na gruncie ekonomicznym, której zadaniem będzie przyszły dobrobyt i minimalizacja zakłóceń w handlu między Wielką Brytanią i UE;
– rezygnacja z prawa swobodnego przepływu osób i zastąpienie go nowym systemem imigracyjnym, w którym obywatele UE posiadający wysokie kwalifikacje, dzięki którym przyczynią się do rozwoju brytyjskiej gospodarki, będą zwolnieni z ograniczeń związanych z przyszłym systemem imigracyjnym;
– ochrona procesu pokojowego w Irlandii Północnej, uniknięcie twardej granicy z Irlandią, zachowanie integralności konstytucyjnej Wielkiej Brytanii;
– suwerenność prawna Wielkiej Brytanii i rezygnacja ze zwierzchnictwa prawnego unijnych instytucji[452].

Ze względu na ostrożne i raczej krytyczne przyjęcie ogólnikowych propozycji brytyjskich przez Brukselę, 23 lipca do Berlina przybył nowy minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii Jeremy Hunt. Już wybór stolicy Niemiec na miejsce pierwszej podróży następcy Johnsona świadczył, że w Londynie przywiązywano wielką wagę do niemieckiego wpływu na przebieg brexitowych rozmów. Prosząc Niemcy „najlepszego przyjaciela Wielkiej Brytanii w Europie” o większą elastyczność w negocjacjach, Hunt jednocześnie ostrzegł swojego niemieckiego odpowiednika Heiko Maasa, że wyczerpane są możliwości jednostronnych ustępstw brytyjskich i możliwe będzie wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE w formie „twardego” *brexitu*. Maas uznał

---

european-council-art-50-guidelines-on-the-framework-for-the-future-eu-uk-relationship-23-march-2018/; *Szczyt UE a brexit: Przywódcy 27 państw członkowskich przyjęli wytyczne dot. dalszych negocjacji*, https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/szczyt-ue-a-brexit-przywodcy-27-panstw czlonkowskich-przyjeli-wytyczne-dot-dalszych-negocjacji/.

[451] *Rada Europejska (art. 50) (29 czerwca 2018)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/06/29/. Por. *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum Abschluss des Europäischen Ratesin Brüssel.Mitschrift Pressekonferenz 29. Juni 2018*, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-zum-abschluss-des-europaeischen-rates-1140082.

[452] *Britische Regierung stellt neuen Brexit-Plan vor*, „Die Zeit”, 12.07.2018; K. Hagen, *So will May den Brexit stemmen*, „Der Spiegel”, 12.07.2018; *Mays Regierung stellt Brexit-Weißbuch im Unterhaus vor*, „Die Welt”, 12.07.2018; *Biała księga Brexitu. Poznaliśmy pięć głównych obszarów działania*, „Wprost”, 12.07.2018.

„Białą księgę" za dobry wkład w prowadzone rokowania, ale uznał, że wciąż jest wiele niejasnych punktów i potrzebne będą dalsze negocjacje[453].

W następnych tygodniach brytyjski negocjator D. Raab ujawnił serię dokumentów, które miały udowodnić, że „twardy *brexit*", nie będzie oznaczać katastrofy dla Wielkiej Brytanii. Pokazane obywatelom i firmom 25 raportów tchnęło urzędowym optymizmem, choć wielu obaw i krytycznych sygnałów płynących z kół gospodarczych nie było w stanie uspokoić[454].

Dość jednoznaczną odpowiedź na propozycje brytyjskie w sprawie szczególnych regulacji w obrębie jednolitego rynku wewnętrznego przyniosło w końcu sierpnia 2018 r. spotkanie Maasa z Barnierem w Berlinie. Zadeklarowano, że nie będzie żadnego brytyjskiego *Rosinnepicken* z unijnego tortu (Maas) i wspólnego rynku *à la carte* (Barnier)[455].

Zaraz po spotkaniu ukazały się dwa dokumenty, jeden pochodzący z Auswärtiges Amt (29.08.) i drugi sygnowany bezpośrednio przez rząd niemiecki (31.08.). W pierwszym z nich podkreślono, że z niemieckiego punktu widzenia najgorszym rozwiązaniem byłby rozwód Londynu z Brukselą na zasadzie „No-Deal" i trzeba uczynić wszystko by do jesieni przygotować traktat wystąpieniowy i deklaracje polityczną dotyczącą przyszłości. Zastrzeżono jednak, że nie będzie na nowo konstruowany rynek wewnętrzny w UE, czy też tworzone szczególne regulacje w odniesieniu do Wielkiej Brytanii. Przyznano, że Niemcom zależy, aby po secesji zachować ścisłe partnerstwo z Wielką Brytanią w obszarze gospodarki, bezpieczeństwa wewnętrznego i polityki zagranicznej[456].

Drugi dokument wyrażał pragnienie kanclerz Merkel, aby rozwód Londynu z Brukselą odbył się sposób uregulowany, ale gdyby do tego nie doszło, w Niemczech przygotowano dwa scenariusze wydarzeń:

1) wraz z ratyfikowaną umową o wyjściu, wchodzi w życie okres przejściowy trwający do 31 grudnia 2020 r.: partnerzy negocjacji uzgodnili już ten termin w celu złagodzenia skutków *brexitu*, w szczególności dla obywateli i przedsiębiorstw, których on dotyczy. Na tym etapie Wielka Brytania będzie nadal przestrzegać wszystkich przepisów UE, a także przekaże wkład finansowy do Brukseli. Jednak Zjednoczone Królestwo nie będzie już reprezentowane w instytucjach UE. Po okresie przejściowym stosunki między UE a Wielką Brytanią będą zgodne z nowymi przepisami;
2) bez umowy, członkostwo Wielkiej Brytanii w UE zakończy się automatycznie z dniem 30 marca 2019 r. Kraj ten stałby się krajem trzecim w stosunku do UE, a unijny dorobek prawny przestałby obowiązywać w Wielkiej Brytanii. Miałoby to daleko idące konsekwencje dla obywateli, gospodarki i administracji[457].

---

[453] H. Möhle, *Jeremy Hunt auf Antrittsbesuch bei Heiko Maas in Berlin*, „General-Anzeiger", 23.07.2018; S. Mühler, *Hunt droht mit „No Deal" – „Großbritannien wird nicht blinzeln"*, „Die Welt", 23.07.2018; *Britischer Außenminister fordert „mehr Flexibilität" in Brexit-Gesprächen*, ibidem; *UK public will blame EU for no-deal Brexit, says Jeremy Hunt*, „The Guardian", 23.07.2018.

[454] Ł. Lipiński, *Brytyjczycy przygotowują się na twardy brexit*, „Polityka", 25.08.2018.

[455] *Brexit: Heiko Maas weist Sonderwünsche Großbritanniens zurück*, „Die Zeit", 29.08.2018; *Deutschland: Maas und Barnier erteilen britischen Sonderwünschen beim Brexit erneut Absage*, ibidem.

[456] *Wir werden den Binnenmarkt nicht zurückbauen und keine Sonderregeln schaffen*, Auswärtiges Amt, 29.08.2018, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/maas-barnier-brexit/2130934.

[457] *Brexit – Deutschland bereitet sich vor, Die Bundesregierung*, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/brexit-deutschland-bereitet-sich-vor-1523734.

Na spotkaniu kanclerz Merkel z prezydentem Macronem 7 września w Marsylii niemiecka przywódczyni wyraziła ubolewanie z powodu zbliżającego się *brexitu*, ale wyraziła nadzieję, że zostaną zachowane wszystkie ścisłe związki UE ze Zjednoczonym Królestwem w zakresie wspólnego bezpieczeństwa i obrony. Na nieformalnym spotkaniu Rady Europejskiej w Salzburgu (19–20.09.) uzgodniono, że nie będzie żadnej umowy wystąpieniowej bez solidnego, funkcjonalnego i prawnie wiążącego rozwiązania awaryjnego dla Irlandii oraz że powstanie wspólna deklaracja polityczna, dająca maksymalną klarowność co do przyszłych relacji. Ostateczne decyzje miały zapaść na październikowym szczycie Rady Europejskiej[458].

Wykładnię niemieckiego stanowiska przed szczytem Merkel przedstawiła na forum Bundestagu. Powołując się na Barniera uznała, że 90% spraw związanych z *Brexitem* zostało już uregulowanych, ale jak to obrazowo określiła – „diabeł tkwi w szczegółach" (*Die Tücke liegt hier sehr im Detail*). Według ocen z szóstego posiedzenia niemieckiego zespołu analitycznego zajmującego się *brexitem* w Urzędzie Spraw Zagranicznych w centralnej kwestii granicy pomiędzy Republiką Irlandii i Irlandią Północną nie osiągnięto przełomu. Bruksela i Londyn już dawno uzgodniły, że po *brexicie* trzeba uniknąć powrotu międzyirlandzkich kontroli granicznych (celnych i dotyczących standardów przewożonych przez tę granicę towarów), ale nie było zgody, jak to zrobić w praktyce. Unijne propozycje dotyczące pozostania Irlandii Płn. w obrębie jednolitego rynku i unii celnej dla unionistów z Ulsteru okazały się nie do zaakceptowania, gdyż oznaczałyby faktyczną separację tego regionu od Zjednoczonego Królestwa. Z drugiej strony otwarta granica była symbolem sukcesu osiągniętego w tzw. porozumieniach wielkopiątkowych z 1998 r. kończących krwawe spory w Irlandii Północnej.

Merkel wyraziła ostrożny optymizm, że kompromis i dobry układ wystąpieniowy są nadal możliwe i leży to w interesie wszystkich stron. Po opuszczeniu UE, Wielka Brytania nadal pozostanie bliskim i godnym zaufania partnerem Europy. Ale istnieje drugi scenariusz opuszczenia UE przez Zjednoczone Królestwo bez porozumienia i Niemcy się przygotowują na takie alternatywne rozwiązanie[459].

Na posiedzeniu Rady Europejskiej 17 października 2018 r. premier Th. May wprawdzie przekonywała przywódców pozostałych 27 krajów Unii do „kreatywnych rozwiązań", ale odrzuciła pomysł, by Irlandia Płn. – w odróżnieniu do reszty Wielkiej. Brytanii – pozostała w unii celnej z UE. Wiedziała, że spora część partii i członków rządu potraktuje to jako „udawany *brexit*".

W tej sytuacji przywódcy 27 państw członkowskich potwierdzili, że mają pełne zaufanie do M. Barniera jako negocjatora i są zdecydowani zachować jedność. W komunikacie ze szczytu podkreślili również, że mimo intensywnych negocjacji nie poczyniono dostatecznych postępów. Rada Europejska wezwała unijnego negocjatora do dalszych wysiłków na rzecz wypracowania porozumienia zgodnie z wcześniejszy-

---

[458] *Nieformalne spotkanie szefów państw i rządów (19–20 września 2018)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/09/19-20/.

[459] *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 17./18. Oktober 2018 in Brüssel und zum ASEM-Gipfel am 18./19. Oktober 2018 in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2018 in Berlin*, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-1539930; *Merkel wciąż widzi szansę na porozumienie ws. Brexitu*, https://www.dw.com/pl/merkel-wci%C4%85%C5%BCwidzi-szans%C4%99-na-porozumienie-ws-brexitu/a-45931316.

mi wytycznymi Rady Europejskiej. Przywódcy zadeklarowali gotowość do zwołania Rady Europejskiej, gdy tylko negocjator poinformuje, że osiągnięto zdecydowany postęp. Liczono się jednak z możliwością opóźnienia brytyjsko-unijnego rozwodu o co najmniej miesiąc[460].

25 listopada na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej przywódcy unijni zatwierdzili umowę o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE i Euratom, zaproponowaną przez negocjatorów unijnych i brytyjskich. Przyjęto wypracowany przez nich 14 listopada dokument, który, miał być jeszcze dopracowany m.in. w kwestii statusu Gibraltaru. Zgodnie z najnowszymi ustaleniami miało to się stać na podstawie bilateralnych uzgodnień pomiędzy Londynem i Madrytem.

Obszerna 584-stronicowa umowa zakładała w najważniejszych punktach, że mieszkający w Wielkiej Brytanii obywatele państw unijnych po *brexicie* będą musieli ubiegać się o „status osoby osiedlonej" (*settled status*), co dotyczyło 3,3 mln obywateli UE. Ich publiczna rejestracja miała rozpocząć się wraz z wejściem umowy rozwodowej w życie w końcu marca 2019 r. i potrwać do końca czerwca 2021 r. Osoby ubiegające się o potwierdzenie swoich praw będą musiały wypełnić trzyetapowy wniosek, w którym potwierdzą swoją tożsamość, pobyt w Wielkiej Brytanii oraz niekaralność. Brak uzyskania statusu osoby osiedlonej w terminie – przed końcem czerwca 2021 r. – może skutkować uznaniem pobytu danej osoby w Wielkiej Brytanii za niezgodny z prawem. Zgodnie z dotychczasowym porozumieniem w okresie przejściowym wszystkie dotychczasowe zasady, w tym dotyczące swobody przepływu osób, będą obowiązywały do 31 grudnia 2020 r.

Wywołujący najwięcej kontrowersji i sporów problem granicy między Irlandią a Irlandią Północną został rozwiązany za pomocą mechanizmu awaryjnego (*backstop*), zakładającego możliwość utworzenia unii celnej obejmującej UE i całe Zjednoczone Królestwo. Negocjatorzy doszli do porozumienia, że dołożą wszelkich starań, by zawrzeć porozumienie o przyszłych stosunkach do 1 lipca 2020 r. (wówczas nie byłoby konieczności stosowania opcji awaryjnej). Jeśli tak się jednak nie stanie, to UE i Wielka Brytania mogłyby wspólnie przedłużyć okres przejściowy do 31 grudnia 2020 r. Gdyby nie doszło do przedłużenia okresu przejściowego, od 1 stycznia 2021 r. zostałby uruchomiony wspomniany *backstop*, przewidujący objęcie Wielkiej Brytanii unią celną. Takie rozwiązanie gwarantowałaby, że nie byłoby granicy w ramach Zjednoczonego Królestwa między Irlandią Północną a Wielka Brytanią, ani między Irlandią Północną a Irlandią. Obszar celny obejmowałby wszystkie towary z wyjątkiem produktów rybołówstwa i akwakultury.

Budząca wiele emocji kwestia rozliczeń finansowych również została uregulowana, Komisja Europejska i Barnier naciskali, aby Londyn uregulował swoje zobowiązania, jakie wynikają z jego udziału w obecnym budżecie unijnym, obowiązującym do 2020 r., włącznie z tymi, które realizowane są z opóźnieniem, a także by Wielka Brytania honorowała swój udział finansowy w wieloletnich unijnych programach po-

[460] *Rada Europejska (18 października 2018)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/10/18/; *Brexitowy impas. Szczyt bez konkretów i postępów*, https://www.dw.com/pl/brexitowy-impas-szczyt-bez-konkret%C3%B3w-i-post%C4%99p%C3%B3w/a-45934363; T. Bielecki, *Irlandzki węzeł na szczycie UE w Brukseli. Dziś bez rozwiązania?*, „Gazeta Wyborcza", 17.10.2018; S. Bolzen, *Nach dem ersten Gipfeltag ist Europa dem „No Deal" noch näher*, „Die Welt", 18.10.2018. Por. J. Bielecki, *Brexit: katastrofa coraz bliżej*, „Rzeczpospolita", 16.10.2018.

mocowych dla krajów Afryki czy Ukrainy. UE wycofała się ze swojego wstępnego żądania finansowego szacowanego na ok. 60 mld euro, podobnie jak Wielka Brytania musiała ustąpić z proponowanej kwoty ok. 30 mld euro. Ostatecznie strony porozumiały się co do sumy w wysokości ok. 45 mld euro, którą Wielka Brytania w ramach obowiązującego budżetu będzie regulować tak, jakby była nadal członkiem Wspólnoty, a następnie wedle ustalanego, również rozłożonego na lata harmonogramu[461].

Zatwierdzona została 5-punktowa deklaracja polityczna. W jej najważniejszym akapicie, czwartym ustalono, że przyszłe stosunki będą opierać się na „równowadze praw i obowiązków, z uwzględnieniem zasad każdej ze Stron. Równowaga ta musi zapewniać autonomię procesu decyzyjnego Unii i być zgodna z zasadami Unii, w szczególności w odniesieniu do integralności jednolitego rynku i unii celnej oraz niepodzielności czterech swobód. Musi ona również zapewniać suwerenność Zjednoczonego Królestwa i ochronę jego rynku wewnętrznego, przy poszanowaniu wyniku referendum z 2016 r., również w odniesieniu do rozwoju niezależnej polityki handlowej Zjednoczonego Królestwa i położenia kresu swobodnemu przepływowi osób między Unią a Zjednoczonym Królestwem"[462].

W konkluzjach ze szczytu stwierdzono, że Unia jest „zdeterminowana, by w przyszłości utrzymywać jak najbliższe stosunki partnerskie ze Zjednoczonym Królestwem", zgodnie z przyjętą deklaracją polityczną[463].

Głosowanie w brytyjskim parlamencie w sprawie umowy zaplanowane zostało na 11 grudnia. Pomimo zapewnień premier May, że wynegocjowano korzystny układ dla Wielkiej Brytanii, nie znalazło to aprobaty wśród posłów. Układ sił w Izbie Gmin wskazywał, że szefowa rządu miałaby minimalne szanse na przegłosowanie zawartej z Unią umowy. Swój sprzeciw zapowiedziały nie tylko wszystkie opozycyjne partie, ale także ponad 100 deputowanych rządzącej Partii Konserwatywnej oraz dziesięciu posłów zasiadających w ławach wspierającej rząd północnoirlandzkiej Demokratycznej Partii Unionistów. Wobec takiego rozwoju sytuacji, obawiając się porażki, May zapowiedziała przełożenie głosowania i dalsze konsultacje z unijnymi przywódcami. Jednakże przewodniczący Rady Europejskiej D. Tusk przebywający w Buenos Aires na szczycie G-20 uznał obecne porozumienie za „najlepsze z możliwych" i jako jedyne do zaakceptowania przez UE. Odrzucił jakąkolwiek możliwość renegocjacji osiągniętego z takim trudem porozumienia i zapewnił, że UE jest gotowa na scenariusz: brak umowy lub brak *brexitu*[464].

---

[461] *Preamble the European Union and the European Atomic Energy Community and the United Kingdom of Great Britain nad Northern Ireland*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/11/25/#. Por. *Umowa o Brexicie zaakceptowana przez unijnych przywódców. Co oznacza dla obywateli UE, Brytyjczyków i przyszłych relacji?*, „ Newsweek", 25.11.2018; H. Ostry, J. Fleger, *Brexit-Sondergipfel des Europäischen Rates am 25. November 2018*, „KAS-Länderberichte", 23. November 2018, https://www.kas.de/laenderberichte/detail/-/content/brexit-sondergipfel-des-europaischen-rates-am-25-november-2018.

[462] *Deklaracja polityczna określająca ramy przyszłych stosunków między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/11/25/.

[463] *Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) (25 listopada 2018 r.) – Konkluzje*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/11/25/.

[464] *Remarks by President Donald Tusk before the G20 summit in Buenos Aires, Argentina*, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E2A9zpHJEvcJ:https://www.consilium.europa.

Niezrażona tym ostrzeżeniem, premier May 11 grudnia przybyła do Berlina na rokowania z kanclerz Merkel. Nic nie udało się jej osiągnąć. Kanclerz wyraziła jedynie przekonanie, że w sprawie granicy uda się znaleźć satysfakcjonujące rozwiązanie. Po rozmowie, podczas spotkania z frakcją parlamentarną Unii w Bundestagu, Merkel wypowiedziała się przeciwko jakiejkolwiek renegocjacji osiągniętego porozumienia. Sekretarz stanu ds. europejskich w Auswärtiges Amt Michael Roth również nie widział żadnego pola manewru dla Brytyjczyków i poradził premier May, aby te sprawy załatwiała w Brukseli, a nie w Berlinie[465].

Kolejne konsultacje brytyjska premier przeprowadziła z szefem rządu Holandii Markiem Rutte i następne już w Brukseli z udziałem Tuska i Junckera. Obradująca 13 grudnia Rada Europejska w sprawie *brexitu* wypowiedziała się jednoznacznie: „Unia podtrzymuje umowę i zamierza przystąpić do jej ratyfikacji. Umowa nie podlega renegocjacji". W kontrowersyjnej sprawie granicy uspakajano Brytyjczyków, że rozwiązanie awaryjne – *backstop* ma charakter polisy ubezpieczeniowej, która ma zapobiec twardej granicy na wyspie Irlandii i zapewnić integralność jednolitego rynku. „Gdyby jednak doszło do uruchomienia rozwiązania awaryjnego, obowiązywałoby ono tymczasowo, o ile i dopóki nie zastąpiłaby go kolejna umowa zapewniająca uniknięcie twardej granicy". Poinformowano również o stanie przygotowań na opcję *brexitu* bez porozumienia[466].

Brytyjski parlament miał wznowić 9 stycznia 2019 r. debatę na temat wynegocjowanej przez premier Theresę May umowy o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE, ale jej rezultaty są trudne do przewidzenia. Komisja Europejska powiadomiła, że od wielu miesięcy specjalna grupa kierowana przez sekretarza generalnego Komisji Europejskiej M. Selmayra przygotowała wyjście awaryjne w postaci 14-punktowego planu na wypadek opuszczenia UE przez Zjednoczone Królestwo bez porozumienia[467].

---

eu/pl/press/press-releases/2018/11/30/remarks-by-president-donald-tusk-before-the-g20-summit-in-buenos-aires-argentina/+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab; *Tusk: Po odrzuceniu umowy o Brexicie – wyjście bez umowy lub brak Brexitu*, „Gazeta Prawna", 30.11.2018.

[465] *Bundeskanzlerin Merkel empfängt britische Premierministerin May. Die Bundeskanzlerin*, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/bundeskanzlerin-merkel-empfaengt-britische-premierministerin-may-1560098; *Angela Merkel weiter gegen Neuverhandlungen beim Brexit*, „Die Zeit", 11.12.2018.

[466] *Konkluzje Rady Europejskiej (art. 50) (13 grudnia 2018)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/12/13/art50/.

[467] S. Bolzen, H. Crolly, *Am Abgrund*, „Die Welt", 20.12.2018.

Zakończenie

W końcu października 2018 r. kanclerz A. Merkel potwierdziła znane od kilku miesięcy nieoficjalne doniesienia, że nie będzie ubiegać się o stanowisko przewodniczącej partii, a jej obecna kadencja na stanowisku kanclerza skończy się w 2021 r. i następna nie wchodzi w rachubę. O decyzji tej przesądziły niekorzystne wyniki wyborów krajowych do landtagów w Bawarii (14.10.) i Hesji (29.10.), gdzie chadecja odnotowała straty znacznie większe, aniżeli powszechnie oczekiwano. Dzięki dobremu wynikowi (10,2%) po raz pierwszy do regionalnego parlamentu w Bawarii weszła prawicowo-populistyczna Alternatywa dla Niemiec (AfD). 7 grudnia delegaci partii na zjeździe w Hamburgu na jej następczynię wybrali 56-letnią byłą premier Kraju Saary Annegret Kramp-Karrenbauer. Merkel ją najbardziej wspierała, gdyż widziała w niej swojego politycznego sobowtóra i gwarantkę kontynuacji niemieckiej polityki wewnętrznej i zagranicznej.

Obejmując stanowisko kanclerza w 2005 r. po wyczerpujących przepychankach z kanclerzem G. Schröderem z powodu interpretacji wyników wyborów parlamentarnych, Merkel szybko znalazła wspólny język z głównymi przywódcami państw członkowskich Unii Europejskiej. W wyniku porażki w referendach we Francji i w Holandii w końcu maja i na początku czerwca 2005 r. projekt hołubionej przez Niemcy Konstytucji dla Europy zawisł w próżni i należało znaleźć nowe rozwiązanie. Tutaj po raz pierwszy niemiecka kanclerz okazała talent przywódcy i – przy pomocy prezydenta Francji N. Sarkozy'ego – znalazła nową formułę w postaci „traktatu reformującego". Dzięki wytrwałym zabiegom i umiejętności przekonywania szefów unijnych rządów i państw, podczas niemieckiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r. uzgodniona została zawartość traktatu lizbońskiego. To był moment przełomowy dla zwiększenia ciężaru gatunkowego Niemiec w Unii Europejskiej i wzrostu ich nieformalnej roli w organach decyzyjnych tej organizacji. Prestiż i zaufanie państw członkowskich, którymi cieszyły się Niemcy przetrwał do końca 2015 r., do kryzysu uchodźczego.

Pomimo, że niemiecka przywódczyni niezachwianie przekonywała, że w swojej działalności kieruje się przesłaniem *in dubio pro Europa*, to jej działaniom naprawczym w strefie euro zaczęto przyglądać się ze wzrastającą podejrzliwością. Coraz częściej odwracano wspomnianą we Wstępie maksymę z czasów Kohla, zastępując ją nowym sformułowaniem: „Co jest dobre dla Niemiec, jest także dobre dla Europy"[1]. Jak pisała w 2013 r. Gertrud Höhler, autorka głośnej, krytycznej wobec Merkel książki „Im gorsza była sytuacja Europy, tym lepiej powodziło się Niemcom […] Europa sięgnąwszy dna była gotowa na przyjęcie koncepcji władzy Merkel, a Merkel szykowała się do rządzenia Europą"[2].

[1] B. Koszel, *Was gut für Deutschland, ist auch gut für Europa. Eine Bilanz der Europapolitik der Regierungen Merkel*, „WeltTrends. Das außenpolitische Journal" 2017, nr 131, s. 37–40.

[2] G. Höhler, *Matka chrzestna. Jak Merkel przebudowuje Niemcy*, Poznań 2013, s. 115–116.

Po 2006 r. Niemcy patronowali, zmodyfikowanej częściowo według ich życzeń, rozwojowi i wdrażaniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Nie zgodzili się na ekskluzywny plan Unii dla Śródziemnomorza proponowany przez N. Sarkozy'ego i rozciągnęły go na wszystkie państwa członkowskie UE. Wspierały polsko-szwedzką inicjatywę Partnerstwa Wschodniego, ale ich priorytetem było wymyślone przez ministra F.-W. Steinmeiera Partnerstwo dla Modernizacji z Rosją. Ze względu na rewolucje arabskie w Afryce Północnej w 2011 r., wydarzenia na Ukrainie, wojnę domową w Syrii i sytuację w Rosji nie można było mówić o sukcesach w realizacji założeń EPS. Szczególnie bolesna dla Niemiec była porażka programu Partnerstwa dla Modernizacji z Rosją. Udało się im wprawdzie narzucić całej UE promowanie i finansowanie tego projektu, ale ofertę tę prezydent W. Putin odrzucił i nie zamierzał modernizować państwa i wiązać go z UE w myśl oczekiwań niemieckich.

Pomimo wstępnego, błędnego założenia Berlina o wychodzeniu z kryzysu przez winne własnych nadużyć zadłużone państwa eurostrefy, to niemieckie koncepcje zarządzania kryzysem i wyjścia z niego polegające na ścisłym respektowaniu polityki *austerity*, zostały przyjęte w Unii Europejskiej jako powszechnie obowiązujące. Wywalczony przez prezydenta Hollande'a Pakt zatrudnienia i wzrostu i plan Junckera stanowiły tylko uzupełnienie przeforsowanego przez RFN paktu fiskalnego. Ponadto, niemieckiemu spojrzeniu na politykę gospodarczą podporządkowane zostały założenia unii bankowej dotyczące kwestii nadzoru nad europejskim sektorem bankowym.

Kanclerz Merkel i niemiecka dyplomacja, korzystając z mandatu Unii Europejskiej i przy współudziale Francji (format normandzki) odegrały główną rolę w doprowadzeniu do przerwania wojny w Donbasie i zamrożeniu konfliktu we wschodniej Ukrainie. Gorzej im poszło z rozwiązaniem problemu uchodźców, ponieważ skala zjawiska przerosła najśmielsze oczekiwania i w dużym stopniu to Berlin wplątał Unię Europejską w poważne tarapaty. Dość kategoryczne próby narzucenia innym państwom unijnym relokacji uchodźców, skończyły się głosami oburzenia i potępienia „moralnego szantażu" Niemiec. Porozumienie z autorytarnym prezydentem Turcji Erdoğanem w sprawie powstrzymania uchodźców odbierane było w RFN jako zdrada demokratycznych ideałów i rozpoczęły spadek popularności kanclerz Merkel w niemieckich i międzynarodowych rankingach. Na to wszystko nałożyła się, błyskawiczna kariera AfD – wykorzystującej sprawę uchodźców, której błędy Merkel szeroko otworzyły drzwi do Bundestagu w 2017 r.

Choć Merkel opowiadała się za pozostaniem Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej i skłonna była pójść na rękę premierowi D. Cameronowi w nowych regulacjach dotyczących europejskiego rynku pracy i świadczeń społecznych, to wydarzenia wymknęły się spod kontroli. Być może kanclerz była przekonana, że zwolennicy *brexitu* poniosą klęskę, podobnie jak w 1975 r., ale z pewnością nie wykazała determinacji, aby proces ten powstrzymać. Przy ustalaniu warunków brytyjsko-unijnego rozwodu lojalnie broniła interesów Unii Europejskiej, nie godząc się, aby stało się to na warunkach Zjednoczonego Królestwa.

W latach 2007–2015, olbrzymiego wzrostu znaczenia Niemiec i kanclerz Merkel – „cesarzowej" Europy" w Unii Europejskiej, miała miejsce kolejna próba określenia ich nowego statusu w tej organizacji i szerzej na arenie międzynarodowej. Problemy z samoidentyfikacją RFN, sięgające początków lat siedemdziesiątych XX wieku odżyły z całą siłą. Miejsce m.in. „mocarstwa cywilnego", „handlowego", „centralnego",

„samoograniczającego się" zajęło określenie Niemiec jako „hegemona wbrew własnej woli" (*Hegemon wider Willen*) „europejskich Niemiec w germańskiej Europie", czy ostatnio coraz bardziej zyskującego na znaczeniu sformułowania – *Gestaltungsmacht*, mocarstwa umiejętnie kształtującego swoje bliższe (unijne) i dalsze (międzynarodowe) otoczenie polityczne i gospodarcze[3]. Już w 2007 r. szwajcarski dziennikarz Erik Gujer pisał, że problem polityki mocarstwowej Niemiec jest tabuizowany „a przecież zjednoczone Niemcy wyrastają na potęgę światową: stopniowo uczą się w jaki sposób swoją siłą kształtować politykę. I tego właśnie społeczność międzynarodowa od nich oczekuje"[4]. W dokumencie przedłożonym w lutym 2012 r. przez rząd federalny Bundestagowi (*Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen*) sformułowanie *Gestaltungsmacht* przejawia się jako zasadniczy komponent i ma stanowić motyw przewodni niemieckich działań w skali europejskiej i globalnej. W myśl tych założeń Niemcy działają przede wszystkim „z Europą i przez Europę", wykorzystują i pogłębiają możliwości oddziaływania i wpływów Unii Europejskiej w polityce światowej[5].

W polityce europejskiej znany niemiecki socjolog Ulrich Beck w głośnej książce o „europejskich Niemczech w germańskiej Europie" wskazywał na pozorną apolityczność działań rządu federalnego przysłanianych wyłączną troską o stan unijnych finansów, równowagę budżetową, jedność i solidarność państw unijnych. „Nowa niemiecka władza w Europie nie opiera się jak w niegdysiejszych czasach na przemocy, ale na *ultima ratio*. Nie potrzebuje broni, by innym państwom narzucić swoją wolę"[6].

Z pewnością przywództwo zjednoczonych Niemiec w Unii Europejskiej miało solidne podstawy stworzone w ostatniej dekadzie ubiegłego stulecia i nie spadło na Berlin nieoczekiwanie. Skala jednocześnie nawarstwiających się problemów, niespotykana dotąd w dziejach UE, z którymi Niemcy zostali skonfrontowani w latach 2008–2015 jednak uzewnętrzniła, że nie do końca dawali oni sobie z tym radę. Wprawdzie imponował im prestiż i ranga mocarstwa, na którego zwrócone były oczy Europy i innych wielkich światowych potęg, ale z drugiej strony miały świadomość, że w realiach XXI w. dominacja w Europie oznacza w pierwszej kolejności olbrzymią odpowiedzialność i poważne finansowe obciążenia. Znany badacz spraw niemieckich z uniwersytetu w Birmingham William E. Paterson używał określenia „niechciany" hegemon (*reluctant hegemon*), co można jednakowoż rozumieć dwuznacznie. Z jednej strony jako niechęć samych Niemców do sprawowania przywódczej roli w Europie, a z drugiej jako rezerwa ich sąsiadów i partnerów wobec dominującej roli tego pań-

[3] Por. G. Hellmann, *Germany's World: Power and Followership in a Crisis-Ridden Europe*, „Global Affairs" 2016, nr 2, s. 3–20; G. Hellmann, D. Jacobi, U. Stark Urrestarazu (Hrsg.), *„Früher, entschiedener und substantieller"? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik*, Wiesbaden 2015; J. Leithäuser, *Weißbuch: Deutschland als Gestaltungsmacht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 27.05.2016.

[4] E. Gujer, *Schluss mit der Heuchelei. Deutschland ist eine Großmacht*, Hamburg 2007, s. 165.

[5] *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Zugeleitet mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 8. Februar 2012. Unterrichtung durch die Bundesregierung*, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/086/1708600.pdf. Por. E. Sandschneider, *Deutsche Außenpolitik: eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle – Essay*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2012, nr 10, s. 5–11.

[6] U. Beck, *Niemiecka Europa*, Warszawa 2013, s. 69.

stwa w Europie. Brytyjski badacz wymieniał trzy poważne ograniczenia, z którymi nadal muszą liczyć się Niemcy w swoich wielkomocarstwowych aspiracjach: ograniczenie ich potęgi do sfery gospodarczej, z powodu ich przeszłości brak międzynarodowej akceptacji i legitymizacji do sprawowania roli hegemona i wreszcie ograniczenia wewnętrzne w postaci ścisłej kontroli przez Bundestag polityki zagranicznej rządu, wspieranego autorytetem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego[7].

Inny politolog z Berlina Herfried Münkler zwany przez lewicę niemiecką „Carlem Schmittem republiki berlińskiej" pisał w 2015 r. o Niemczech jako „mocarstwie środka", którego siła opiera się na potencjale politycznym i gospodarczym. Jego zadaniem jest moderowanie procesów decyzyjnych w Unii Europejskiej, tak, aby uzyskać pełną zgodę państw członkowskich na określone (najlepiej niemieckie) rozwiązania i tym samym demonstrować solidarność i jedność europejską na arenie międzynarodowej. „Niemcy muszą przewodzić w Europie, ale powinny to robić zawsze ze wsparciem państw członkowskich i nie może to wyglądać na żaden przymus. Niemcy powinny być hegemonem, ale nie powinny tego okazywać"[8].

Nic dziwnego, że sami Niemcy z dużą niechęcią mówili o własnym przywództwie w UE, mieli też świadomość, że ich siła wynikała ze słabości ich najważniejszych partnerów – Francji i Wielkiej Brytanii i braku gotowości do angażowania się pozostałych państw członkowskich. Potrafiły narzucić i tak zarządzać kryzysem strefy euro, aby to najlepiej odpowiadało ich interesom. Zdecydowanie potępiły rosyjską aneksję Krymu i były czołowym orędownikiem sankcji wobec Kremla, ponieważ na gruncie doświadczeń historycznych nie mogły dopuścić do bezprawnego przesuwania granic w Europie.

Osłabiona kryzysem uchodźczym i powszechną krytyką płynącą z państw unijnych i samych Niemiec, kanclerz Merkel w 2016 r. tak ograniczyła swoją aktywność, że zaczęto coraz otwarciej mówić o kryzysie niemieckiego przywództwa w Unii Europejskiej. Wybór młodego, dynamicznego E. Macrona na prezydenta Francji miał rozpocząć nowy rozdział w dziejach tej organizacji. Jednakże jego daleko idące propozycje reformy strefy euro czy w dziedzinie europejskiej obronności z trudem przebijały się do przybitej niepowodzeniami niemieckiej przywódczyni. Od 2017 r. wszystko w RFN podporządkowane zostało logice kampanii wyborczej do Bundestagu i kanclerz Merkel nie mogła sobie pozwolić na wysuwanie, czy akceptację daleko idących rozwiązań w UE, które dla jej przeciwników z prawej i lewej strony stałyby się cennym paliwem wyborczym. Okres zastoju w polityce europejskiej Niemiec utrzymywał się do marca 2018 r. i wyłonienia nowego/starego rządu koalicji CDU-CSU/SPD. Dopiero problemy związane z brakiem porozumienia w sprawie *brexitu* zmusiły Niemcy do aktywniejszego działania.

Najważniejsze decyzje w sprawie strategii rozwojowej UE i budżetu na lata 2021–2027 zapadną po wyborach do Parlamentu Europejskiego i wyłonieniu nowej

---

[7] W. E. Paterson, *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, „The JCMS Annual Rieview of the European Union in 2010"; tenże, *The Making of German European Policy*, w: S. Colvin (red.), *The Routledge Handbook of German Politics & Culture*, London 2015, s. 315–328.

[8] H. Münkler, *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg 2015, s. 163, s. 177. Por. E. Crome, *Auf dem Weg zur Großmacht? Deutsche Außenpolitik von 1990 bis 2017 – Eine Zwischenbilanz*, http://welttrends.de/institut/beitraege/.

Komisji Europejskiej. Do tego czasu Republika Federalna skutecznie zabezpiecza swoje interesy w Brukseli. W wielu segmentach funkcjonowania Unii Europejskiej realna władza (i odpowiedzialność) leży w ręku Niemców. Wpływowy sekretarz generalny KE i zaufany Junckera M. Selmayr uważany jest za wysłannika rządu Niemiec i „umacniacza niemieckiej Europy". Pomimo odejścia M. Schulza z funkcji szefa Europarlamentu, jego sekretarzem generalnym pozostał Klaus Welle (CDU), mający duże zasługi w przyjęciu kandydatury Junckera jako „Spitzenkandidata" na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej w 2014 r. Na prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w 2016 r. wybrano prawnika z CDU Klausa-Heinera Lehne, dyrektorem zarządzającym Europejskiego Mechanizmu Stabilności jest wspominany wielokrotnie Klaus Regling. Od września 2016 r. odpowiedzialne stanowisko sekretarza generalnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych piastuje doświadczona dyplomatka i była wysoka urzędniczka AA – Helga Schmid, a za kierowanie Europejskim Bankiem Inwestycyjnym od 2012 r. odpowiada Werner Hoyer. Jeśli urzeczywistni się plan powołania na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej Manfreda Webera, Niemcy mają szansę na utrzymanie dotychczasowego wpływu na bieg spraw w Unii Europejskiej i utrzymania pozycji europejskiego lidera.

Bibliografia (wybór)

I. Źródła drukowane i internetowe

Abgabe einer Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin zum Europäischen Rat am 28./29. Juni 2018 in Brüssel und zum NATO-Gipfel am 11./12. Juli 2018 in Brüssel, https://dipbt.bundestag.de/doc/btp/19/19042.pdf.

Agenda przywódców, grudzień 2017, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/12/14-15.

Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung, Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht 121. Sitzung, Bonn, den 13. Oktober 1982, dipbt.bundestag.de/doc/btp/09/09121.pdf.

Abgabe einer Regierungserklärung des Bundeskanzlers, Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht 41. Sitzung, Bonn, den 8. Juni 1999, http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/14/14041.pdf.

Abkommen mit Ukraine, Georgien, Moldau gebilligt, Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw13_de_assoziierungsabkommen/366494.

Aktuelle Beschlüsse der Europa-Union Deutschland, http://www.europa-union.de/politik/beschluesse/.

Annäherung im Gasstreit, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/suche/annaeherung-im-gasstreit-425696.

Anwendung der Handelsbestimmungen des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine beginnt am 1. Januar 2016, Europäische Kommission – Pressemitteilung, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6398_de.htm.

Arbeiten an einer Lösung für die Ukraine, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/arbeiten-an-einer-loesung-fuer-die-ukraine-465914.

Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015, Bundesgesetzblatt 2015, Teil 40, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*%5B@attr_id=%27bgbl115s1722.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl115s1722.pdf%27%5D__1540740671860T.

Auf welche Strategie Deutschland im Ukraine-Konflikt setzt, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/ukraine-node/ukraine-konflikt/2165944.

Aufgaben und Struktur des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, https://www.bmwi.de/Navigation/DE/Ministerium/Aufgaben-und-Struktur/aufgaben-und-struktur.html.

Aufgaben und Organisation, Bundesministerium der Juzstiz un Verbraucherschutz, http://www.bmjv.de/DE/Ministerium/AufgabenOrganisation/AufgabenOrganisation_node.html.

Aufgaben und Arbeit des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, https://www.bundestag.de/ ausschuesse/ausschuesse18/a21/aufgaben_und_arbeit.

Antrag der Bundesregierung Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation IS auf Grundlage von Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen in Verbindung mit Artikel 42 Absatz 7 des Vertrages über die Europäische Union sowie den Resolutionen

2170 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw49-de-bundeswehreinsatz-isis-freitag/397884.

Answers to the European Parliament.Questionnaire to the Commissioner-designate Günther Oettinger, Digital Economy and Society, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/oettinger_de.

Archiv der Gegenwart. Die weltweite Dokumentation für Politik und Wirtschaft, Königswinter 1991–2001.

Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn 20 Oktober 1998, https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Redaktion/30_Jahre_-Serie/Teil_21_Joschka_Fischer/Rot-Gruener_Koalitionsvertrag1998.pdf.

Ausblick auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung". Rede von Reinhard Silberberg, Staatssekretär für Europa im Auswärtigen Amt am 4. Oktober 2006, w: *Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft, dimap communications Beratungsgesellschaft für Politik und Kommunikation mbH*, Berlin 2007.

Außenpolitische Verantwortung Deutschlands in der Welt. Die Rede des Bundeskanzlers Gerhard Schöder am 2. September 1999 vor dem DGAP, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung" 1999, nr 55.

Auslandsvertretungen, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/auslands-vertretungen-node/staendige-vertretungen/217694.

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, https://www.bundestag.de/eu.

Barcz J., *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów*, Warszawa 2014.

Bauer K., *Deutsche Verteidigungspolitik 1945–1963. Dokumente und Kommentare*, Boppard am Rhein 1964.

Beharrliche Suche nach diplomatischer Lösung, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/beharrliche-suche-nach-diplomatischer-loesung-390352.

Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr. Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz. Oktober 2010.

Bericht über die Existenz eines globalen Abhörsystems für private und wirtschaftliche Kommunikation (Abhörsystem ECHELON), (2001/2098 (INI), 11.07.2001, Europäisches Parlament, https://oconomicus.wordpress.com/2001/07/11/bericht-uber-die-existenz--eines-globalen-abhorsystems-fur-private-und-wirtschaftliche-kommunikation-abhorsystem-echelon/.

Biała Księga, Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Rynkiem Wewnętrznym UE, Warszawa 1995.

Brexit – Deutschland bereitet sich vor, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/brexit-deutschland-bereitet-sich-vor-1523734.

Bundeskanzlerin Merkel zum Absturz einer Passagiermaschine über der Ost-Ukraine, 17 Juli 2014, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Pressemitteilungen /BPA/2014/07/2014-07-17-merkel-flugzeug.html.

Bundeskanzlerin Merkel empfängt britische Premierministerin May, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/bundeskanzlerin-merkel-empfaengt-britische-premierministerin-may-1560098.

Bundestag billigt Einsatz der Bundeswehr gegen IS, Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw49-de-bundeswehreinsatz-isis-freitag/397884.

Bundestagwahlen 2009. Endergebnisse, http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/.

Bundestagswahl 2013, http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlergebnis_btwahl2013.html.

Bundesergebnis. Endgültiges Ergebnis der Europawahl 2014, https://web.archive.org/web/20150705072802/http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_BUND_14/ergebnisse /bundesergebnisse/.

Bundesministerium des Innern, Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2011.

Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr. Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz. Oktober 2010 (materiał powielany).

Car emissions inquiry looking for answers from German authorities, http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20161019IPR47703/car-emissions-inquiry-looking-for-answers-from-german-authorities.

Chef des Bundeskanzleramts, Bundeskanzleramt, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/element-chef-des-bundeskanzleramtes.html?nn=391346.

Churchill W., *Mr Winston Churchill speaking in Zurich I9th September 1946*, http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html.

Common Strategy of the European Union on Ukraine of 10 December 1999, Annex 5, http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm.

Conclusions of the Milan European Council: excerpt on the completion of the internal market, „Bulletin of the European Communities" 1985, nr 6.

Conseil des Ministres de l'UEO, Déclaration de Rome 16 et 17 novembre 1998, s. 3–4, strona internetowa Unii Zachodnioeuropejskiej, http://www.weu.int/documents/981116fr.pdf.

Crimea and Sevastopol: Further EU sanctions approved, http://europa.rs/crimea-and-sevastopol-further-eu-sanctions-approved/?lang=en.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/behoerden/DE/bamf.html.

Das Ergebnis einer richtigen Politik Rede zur Regierungserklärung durch Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 18./19. Dezember 2014 in Brüssel, https://www.cducsu.de/themen/aussen-europa-und-verteidigung/das-ergebnis-einer-richtigen-politik.

Das Ansehen Putins. Die Grenzen der Propaganda. Eine Dokumentation des Beitrags von Dr. Thomas Petersen in der „Frankfurter Allgemeine Zeitung" Nr. 65 vom 18.03.2015, http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsndocs/FAZ_Ma__rz_Russland.pdf.

David Cameron speech: UK and the EU, https://www.bbc.com/news/uk-politics-21013771.

Decyzja Rady Unii Europejskiej z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskie, L 157 z 21.06.2005.

Declaration of French Foreign Minister about the Normandie format ministerial meeting (Paris, 24 February 2015), https://senegal.mfa.gov.ua/en/press-center/news/33760-zustrich-normandsykoji-chetvirki-u-parizhi-24-lyutogo-2015-r.

Déclaration conjointe d'Emmanuel Macron et d'Angela Merkel, chancelière fédérale allemande sur la situation dans l'est de l'Ukraine, https://www.elysee.fr/emmanuel-

macron/2017/08/28/declaration-conjointe-d-emmanuel-macron-et-d-angela-merkel-chanceliere-federale-allemande-sur-la-situation-dans-l-est-de-l-ukraine.

Deklaracja przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Deklaracja rzymska, europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_pl.pdf.

Denken wir neu. Das program der freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017: Schauen wir nich länger zu, https://www.fdp.de/content/beschluss-des-68-ord-bundesparteitages-schauen-wir-nicht-laenger-zu.

Der designierte Kommissionspräsident Barroso stellt seine Mannschaft vor. European Commission, 212.08.204, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-1029_de.htm.

Deutsch-französischer Beitrag zur institutionellen Architektur der Europäischen Union, http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknoten=413&link=bp.

Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf.

Debata o przyszłości Europy. Projekt Futurum, http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/konwent?open& konwent=tk.

Die europäische Einigung im 21. Jahrhundert: Unser Ziel ist der europäische Bundesstaat. Düsseldorfer Programm der Europa-Union Deutschland, http://www.europa union.de/politik/beschluesse/grundsatzbeschluesse/.

Die deutschen Mitglieder im EU-Reform-Konvent, https://www.dw.com/de/die-deutschen-mitglieder-im-eu-reform-konvent/a-449366.

Die Lissabon-Strategie – Ausarbeitung, Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste, https://www.bundestag.de/blob/412428/f594813fcab0430692ffc80ca9f82df9/wd-11-205-06-pdf-data.pdf.

Deutsche Außenpolitik, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/deutsche-aussenpolitik-362342.

Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen. Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz München, 31. Januar 2014, Der Bundespräsident, http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html.

Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf.

Deutscher Bundestag beschließt vier Gesetze zur Umsetzung der Europäischen Bankenunion, Bundesministerium der Finanzen, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Video/2014/2014-11-06-bundestag-bankenunion/2014-11-06-bundestag-bankenunion.html.

Dokończenie budowy Unii Gospodarczej i Walutowej. Wkład Komisji do Agendy przywódców, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/.../european-monetary-fund_pl.pdf.

Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt. Gemeinsamer Beitrag des französischen Außenministers Jean-Marc Ayrault und Außenminister Frank-Walter Steinmeiers (2016), Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html.

Eine EU der verschiedenen Geschwindigkeiten, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/angela-merkel/terminkalender/reiseberichte/eine-eu-der-verschiedenen-geschwindigkeiten-405116.

Ergebnisse des Gipfels der Eurozone am 21. Juli 2011 in Brüssel, Bundesministerium der Finanzen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/2011-07-22-europaeischer-rat-umfassendes-massnahmenpaket.html.

Erklärung zu den Grundsätzen für die externen Aspekte der Einwanderungspolitik, „Bulletin", 28.12.1992.

Europamanifest der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands für die Wahlen zum Europäischen Parlament 2009. Für Europa: stark und sozial!, https://www.fes.de/bibliothek/digitale-bibliothek/grundsatz-regierungs-und-wahlprogramme-der-spd-1949-heute.

Europawahl 2009, http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69377/europawahl-2009-08-06-2009.

Europas Schicksal selbst in die Hand nehmen, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/angela-merkel/terminkalender/reiseberichte/europas-schicksal-selbst-in-die-hand-nehmen-281640.

EUNAVFOR Med: UE rozpocznie aktywną fazę operacji wymierzonej w przemytników ludzi („operacja Sophia"), https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/09/28/eunavfor/.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen des europäischen Stabilisierungsmechanismus, 28.09.2011, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/069/1706916.pdf.

Erklärung der Bundesregierung über die Erweiterungsverhandlungen der Europäischen Union mit Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen, „Bulletin", 11.03.1994.

Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen des Europaeischen Rates in Maastricht, abgegeben von Bundeskanzler dr. Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 13 Dezember 1991, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/1990-1999/1991/142-91_Kohl_1.html.

Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, Pressemitteilung 214, 19. Juni 2018, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklaerung-von-meseberg-1140536.

Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, „Bulletin. Presse und Informationsamt der Bundesregierung", 1.08.1999.

„Europa gelingt gemeinsam", Präsidentschaftsprogramm, 1. Januar–30. Juni 2007, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/EU-P/EU-P.html.

Europa und die internationale Zusammenarbeit, http://www.bmjv.de/DE/Ministerium/Abteilungen/EUInternationaleZusammenarbeit/EUInternationaleZusammenarbeit_node.html.

European Single Act, Luxembourg 17 February 1986, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleuropeanact.pdf.

European Neighbourhood Policy Strategy Paper, Communication from the Commission, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final, www.europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf.

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspoltik. Bundesministerium der Verteidigung, Bundespresseamt, Berlin, Mai 2004.

Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache nimmt ihre Arbeit auf, https://ec.europa.eu/germany/news/europ%C3%A4ische-agentur-f%C3%BCr-die-grenz-und-k%C3%BCstenwache-nimmt-ihre-arbeit-auf_de.

Europäische Kommission unternimmt Schritte zur Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine, Pressemitteilung, Brüssel, 15. Mai 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-436_de.htm.

Europäischer Rat in Essen. Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 9. und 10. Dezember 1994. Schlußfolgerungen des Vorsitz, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung", nr 118, 19.12.1994.

Europäischer Rat (Luxemburg) 12. und 13. Dezember 1997. Schlußgolgerungen des Vorsitzes, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/.

Europäischer Rat in Berlin 24. und 25. März 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/.

Europäischer Rat (Brüssel). Tagung vom 24. und 25. Oktober 2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/.

Europäischer Rat in Kopenhagen. Tagung vom 12. und 13. Dezember 2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003.

Europäischer Rat (Brüssel). Tagung vom 16. und 17. Oktober 2003. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/.

Europäischer Rat (Brüssel). Tagung vom 12. und 13. Dezember 2003. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/.

Europäischer Rat in Berlin 24. und 25. März 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/.

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/ESVP.pdf.

Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna: ostateczne zatwierdzenie, http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/09/14/european-border-coast-guard/.

Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn Januar 1999.

Europa ist unsere gemeinsame Zukunft, Die Bundeskanlzerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/angela-merkel/terminkalender/reiseberichte/europa-ist-unsere-gemeinsame-zukunft-439514.

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu, Rada Europejska, 24 września 2008, http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2013440%202008%20INIT.

European Commisson, Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee of the regions. A European agenda on migration, https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

EU Banking Reform: Strong banks to support growth and restore confidence, European Commission – Press release, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_en.htm.

Frank-Walter Steinmeier, *Germany, the European Union and Ukraine – partners in Europe*, http://www.auswaertigesamt.de/diplo/en/Infoservice/Presse/Reden/2006/060301-MohylaAcademyKiew.html.

Freiheit, politische Stabilität, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Stärke, Gerechtigkeit, Regierungserklärung, https://www.cducsu.de/themen/freiheit-politische-stabilitaet-rechtsstaatlichkeit-wirtschaftliche-staerke-gerechtigkeit.

Fünfter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz ininternationalen, Organisationen Deutscher Bundestag, https://www.auswaertiges-amt.de/blob/215550/f4a905f5bce34e40493452d7a230e0cc/berichtbregpersonalio-data.pdf.

„Für eine deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft" Rede des Außenministers Frank-Walter Steinmeier am Institut für internationale Beziehungen der Ural-Universität in Jekaterinburg, http://weltpolitik.blogspot.com/2008/05/steinmeier-fr-eine-deutsch-russische.html.

Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017–2021, http://www.bundestagswahl-bw.de/wahl__btwahl2017.html.

Gemeinsam stärker durch „PESCO", Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/11/2017-11-13-pesco.html.

Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 11.11.2005, https://www.cdu.de/artikel/gemeinsam-fuer-deutschland-mit-mut-und-menschlichkeit-koalitionsvertrag-2005.

Gemeinsam erfolgreich in Europa, Europapolitischer Beschluss des 26. Parteitags der CDU Deutschlands 5. April 2014, https://www.cdu.de/artikel/europawahl-programm-der-cdu-deutschlands.

GESAGT. GETAN. GERECHT. BILANZ 2013–2017. SPD Bundestagsfraktion, https://www.spdfraktion.de/gesagtgetangerecht.

Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/parlamentsbeteiligung.

Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, Bundestministerium der Juztiz und für Verbraucherschutz, 22.09.2009, http://www.gesetze-im-internet.de/intvg/BJNR302210009.html.

Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.09.2009, https://www.buzer.de/gesetz/9032 /index.htm.

Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon vom 1. Dezember 2009, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/139/1613924.pdf.

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, Bundestministerium der Juztiz und für Verbraucherschutz, 4.07.2013, http://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg_2013/BJNR217000013.html.

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 23.03.1993, https://www.gesetze-im-internet.de/euzblg/BJNR031300993.html.

Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik, 7.05.2010, https://www.gesetze-im-internet.de/wfstg/BJNR053700010.html.

Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, 22.05.2010, https://www.gesetze-im-internet.de/stabmechg/BJNR062700010.html.

Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), 13.09.2012, http://www.gesetze-im-internet.de/esmfing/BJNR191800012.html.

Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Zugeleitet mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 8. Februar 2012. Unterrichtung durch die Bundesregierung, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/086/1708600.pdf.

„*Globalisierung in der Rezession" – Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier beim Führungstreffen Wirtschaft' der Süddeutschen Zeitung am 27. November 2014 in Berlin*, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/141127-bm-wirtschaftsgipfel/267186.

Gesprächsfäden zusammenhalten, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/gespraechsfaeden-zusammenhalten-425552.

Grünes Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2017: Zukunft wird aus Mut gemacht, https://www.gruene.de/ueber-uns/2017/gruenes-wahlprogramm-zur-bundestagswahl-2017-zukunft-wird-aus-mut-gemacht.html.

„Institutionelle Reformen – Voraussetzung für die Aufnahmefähigkeit Europas". Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder bei der Mitgliederversammlung des Verbandes der Chemischen Industrie am 8. Oktober 1999 in Baden-Baden, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/1990-1999/1999/74-99_Schr%C3%B6der_1.html.

Haushaltsmittel für die deutsche Außenpolitik, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/auswdienst/haushalt/214932.

Herzog R., *Die Grundkoordinaten deutscher Außenpolitik*, „Internationale Politik" 1995, nr 6.

In Leaked Letter, Steinmeier Urges EU To Ease Russian Concerns On Ukraine Deal, https://www.rferl.org/a/ukraine-eu-trade-deal-steinmeier-russian-concerns/26976163.html.

Intensivierung des „Weimarer Dreiecks". Beschluss des Bundeskongresses vom 10.11.2013, http://www.europa-union.de/politik/beschluesse/beschluesse-nach-jahren/2013/; http://www.europa-union.de/politik/beschluesse/themenbereich-aussenbeziehungen-und-erweiterung/intensivierung-weimarer-dreieck/.

Initiativen für Kiew, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/initiativen-fuer-kiew-337978.

Infographic – Irregular arrivals to the EU, 2007–2018, https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/irregular-arrivals-since-2007/.

Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji: porozumienie w sprawie dodatkowych funduszy, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-details-of-additional-funding/.

Internationale Krisenherde im Blick, Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/internationale-krisenherde-im-blick-1504612.

Jahresbericht 2015/16. Aktivitäten, Programme und Organisation, https://www.netzwerk-ebd.de/ueber-uns/jahresbericht/.

Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB), https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/srb_pl.

Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries Bratislava, 16 September 2016, https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/grupa_wyszehradzka/polska_prezydencja_w_grupie_wyszehradzkiej_2016_2017/wspolne_oswiadczenie_premierow_panstw_grupy_wyszehradzkiej__v4__bratyslawa__16_wrzesnia_2016_r_?channel=www.

Joint Declaration by the Foreign Ministers of Ukraine, Russia, France and Germany, Auswärtiges Amnt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/263460.

José Manuel Durão Barroso. Przewodniczący Komisji Europejskiej. Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 r., http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_pl.htm.

Juncker za federalizacją Europy: Orędzie o stanie Unii, https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/juncker-federalizacja-europy-oredzie-o-stanie-unii-sote.

Kaiser K., *Deutschlands Vereinigung. Mit wichtigen Dokumenten*, Bergisch Gladbach 1991.

Kanzleramt koordiniert Flüchtlingspolitik, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kanzleramt-koordiniert-fluechtlingspolitik-302690.

Kinkel K., *Deutschland in Europa. Zu den Zielen der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union*, „Europa-Archiv" 1994, nr 12.

Kirchberg-Erklärung der Westeuropäischen Union vom 9. Mai 1994, „Europa Archiv" 1994, nr 17.

Koalitionsvertrag 2002–2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, https://www.nachhaltigkeit.info/media/1248173898php7wc9Pc.pdf.

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. Europejski program w zakresie migracji, COM (2015) 240 final, Bruksela 8.04.2015, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240& from=HU.

Komunikat Komisji Europejskiej: Dokument strategiczny w sprawie rozszerzenia – 2005, COM (2005) 561, Bruksela, 9 listopada 2005.

Komisja Europejska, Komunikat prasowy Kryzys związany z uchodźcami: zdecydowane działania Komisji Europejskiej. Komisja Europejska, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_pl.htm.

Konferenz der Botschafter und Botschafterinnen in Paris: Staatspräsident Macron wirbt für mehr europäische Souveränität (27. August 2018), France Diplomatie, https://www.diplomatie.gouv.fr/de/vorstellung-des-ministeriums-fur-europa-und-auswartige-angelegenheiten/die-woche-der-botschafter/woche-der-botschafter2018/article/botschafter-konferenz-in-paris-staatsprasident-macron-wirbt-fur-mehr-europaische.

Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/10/conclusion-pec/.

Konkluzje Rady Europejskiej (19–20 marca 2015), https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/03/20/conclusions-european-council/./2016/03/18-european-council-conclusions/.

Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie migracji, Cypru, Ukrainy (15 grudnia 2016), http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-intermediate/.

Konkluzje Rady w sprawie przemytu migrantów, 10.03.2016, Komunikat prasowy, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/10/council-conclusions-on-migrant-smuggling/.

Konkluzje Rady Europejskiej (art. 50) (20 października 2017), https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/10/20/euco-art50-conclusions/.

Konkluzje Rady Europejskiej o wieloletnich ramach finansowych i o stosunkach zewnętrznych, 13 grudnia 2018 r., https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/12/13/european-council-conclusions-on-mff-and-external-relations/.

Konkluzje Rady Europejskiej (art. 50) (13 grudnia 2018), https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/12/13/art50/.

Konvergenzbericht. Nach Artikel 109 j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgeschriebener Bericht, Europäisches Wöhrungsinstitut, März 1998, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr1998de.pdf.

Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r., Dz. U. 2005, Nr 24, poz. 194, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050240194.

Krise- Ordnung-Europa. Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken, Auswärtiges Amt, Berlin 2015.

Kulturprogramm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 1. Januar bis 30. Juni 2007 – Rückblick auf Projekte des Goethe-Instituts Brüssel, http://www.goethe.de/ins/be/bru/pro/rat/Rueckblick_Ratspraesident.pdf.

Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014, Bundesverfassungsgericht, https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20140226_2bve000213.html.

Maltańska deklaracja członków Rady Europejskiej o zewnętrznych aspektach migracji: kwestia szlaku środkowośródziemnomorskiego, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/.

„Man muss miteinander sprechen", Die Bundesregierung, https://www.deutschland-kann-das.de/dekd/politik/aktuelles/-man-muss-miteinander-sprechen—450200.

Mehr deutsches Personal bei UN und EU, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/06/2017-06-14-deutsches-personal-international.html.

Mehrheit lehnt Zustimmung zu Finanzhilfen an Griechenland ab, https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/mehrheit-lehnt-zustimmung-zu-finanzhilfen-an-griechenland-ab/?cHash=5db25dd42a8ef39aa47fa39db08e91b7.

MEP makes 'fraud' report public, http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7280032.stm.

Merkel und Obama einig über Ukraine, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/angela-merkel/terminkalender/reiseberichte/merkel-und-obama-einig-ueber-ukraine-443838.

Merkel dämpft Erwartungen an Gipfel zum EU-Rat und zur Nato, Dokumente. Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw26-de-regierungserklaerung/560326.

Merkel sieht Russland in der Verantwortung. Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/merkel-sieht-russland-in-der-verantwortung-233696.

Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.html?nn=1663558.

Merkel: entschlossene Antwort Europas, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/merkel-entschlossene-antwort-europas-450192.

Mit diplomatischen Mitteln lösen, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-noz-ukraine-klima-inf/2165928.

Mittag J., *Vom Honoratiorenkreis zum Europanetzwerk. Sechs Jahrzehnte Europäische Bewegung in Deutschland*, https://www.netzwerk-ebd.de/ueber-uns/geschichte-der-ebd/.

Mitteilung der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Jetzt aufs Tempo drücken – Teil 1: Die neue Partnerschaft für Wachstum und Arbeitsplätze, http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/eu_5745_Teil1.pdf.

Mölling Ch., Schwarzer D. (red.), *Außenpolitische Herausforderungen für die nächste Bundesregierung. Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken*, https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapkompakt/aussenpolitische-herausforderungen-fuer-die-naechste.

Nato-Gipfel in Warschau. Ergebnisse von Warschau, Die Bundesregierung, Berlin, 11. Juli 2016, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2016/07/2016-07-11-nato-gipfel/2016-07-11-nato-gipfel-warschau.html.

Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 1 września 2008 r. Konkluzje prezydencji, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

Nationales Reformprogramm Deutschland. Innovation forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden, Deutscher Bundestag, http://webcache.Googleusercontent.com/search?q=cache:sJRMusDMJ0oJ:dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/003/1600313.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab.

Nadzwyczajny fundusz powierniczy UE na rzecz Afryki, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_pl.htm.

Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) (29 kwietnia 2017 r.) – Wytyczne, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/.

Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) (25 listopada 2018 r.) – Konkluzje, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/11/25/.

Neuer Schwung für Europa, Die Bundeskanzlerin, 11.06.2009, https://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reiseberichte/fr-2009-06-11-paris.html.

Nieformalne spotkanie szefów państw i rządów (19–20 września 2018), https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/09/19-20/.

Nieformalne posiedzenie szefów państw i rządów, 23.9.2015, Rada Europejska, http://consilium.eu.int/pl/meetings/european-council/2015/09/23/.

Nieformalne posiedzenie w składzie 27 państw członkowskich Bruksela, 29 czerwca 2016 r. Oświadczenie, http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/uk/2016-uk-settlement-process-timeline/.

Nieformalne spotkanie 27 szefów państw i rządów (Bratysława, 16 września 2016), https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/president/news/20160916-bratislava-summit/.

Nieformalne spotkanie szefów państw i rządów UE (Malta), 3.2.2017, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/02/03/.

Operacja EUNAVFOR Med Sophia: można rozpocząć dwa nowe zadania, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/08/30/eunavfor-med-sophia-op-add-supporting-tasks/.

O stanie Unii w 2015 r., 9 września 2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_pl.htm.

Oświadczenie ze szczytu strefy euro (29 czerwca 2018), https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/06/29/20180629-euro-summit-statement/.

Oświadczenie szefów państw lub rządów w sprawie Ukrainy, Rada Europejska, Bruksela 6 marca 2014, https://www.consilium.europa.eu/media/29275/141391.pdf.

Organisationsplan des Bundeskanzleramtes, Vorläufiger Stand 19. März 2018, https://www.Bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskanzleramt/_node.html.

Organisationsplan des Auswärtigen Amts, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/auswdienst/abteilungen.

Państwa Unii Europejskiej zacieśniają współpracę obronną (infografika), Parlament Europejski, http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20171208STO89939/panstwa-unii-europejskiej-zaciesniaja-wspolprace-obronna-infografika.

Partnership and Co-Opereation Agreement between the European Communities an their Member States and Ukraine, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc_111612.pdf.

Politischen Prozess intensivieren, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/politischen-prozess-intensivieren-328090.

Podsumowanie: *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa (2011/2157(INI)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, CE 168/26, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52011IP0576.

Podsumowanie śledztwa ws. skandalu emisyjnego: potrzebny jest ściślejszy i przejrzystszy nadzór, http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/priorities/sledztwo-ws-pomia-row-emisji-spalin/20170331STO69307/podsumowanie-skandalu-emisyjnego-potrzebny-scislejszy-i-przejrzystszy-nadzor.

Posiedzenie Rady Europejskiej w Essen 9–10 grudnia 1994, http://www.cie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/DE29932677E09E28C1256E7500560435/$file/ME5303A.pdf.

Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere 15–16 października 1999 r. Wnioski prezydencji, http://www.cie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/4B14EBAFF4B0DC80C1256E75005617A8/$file/.

Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 16–17 czerwca 2006 r. Konkluzje prezydencji, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/90116.pdf.

Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 11 i 12 grudnia 2008 r. Konkluzje prezydencji, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions.

Posiedzenie Rady Europejskiej (17 i 18 grudnia 2015 r.) – Konkluzje, www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2015/12/17/18.

Posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) (15 grudnia 2017 r.) – Wytyczne, https://www.consilium.Europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/12/14-15/.

Preamble the European Union and the European Atomic Energy Community and the United Kingdom of Great Britain nad Northern Ireland, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/11/25/#.

Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Angela Merkel, EU-Kommissionpräsident José Manuel Barroso und EU-Parlamentspräsident Hans-Gert Pöttering am 25. März 2007 in Berlin, http//bundesregierung.de.

Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-franzoesischen-praesidenten-emmanuel-macron-845082.

Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum Abschluss des Europäischen Ratesin Brüssel.Mitschrift Pressekonferenz 29. Juni 2018, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-zum-abschluss-des-europaeischen-rates-1140082.

Pressestatement der Bundeskanzlerin nach dem EU-Sonderrat Informelles Treffen der EU-Staats- und Regierungschefs in Brüssel, Die Bundesregierung, https://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2009/11/2009-11-19-pressestatement-bk-eu-sonderrat.html.

Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Premierminister des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, David Cameron, Die Bundesregierung, https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/dokumente/pressestatements-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-und-dem-premierminister-des-vereinigten-koenigreichs-grossbritannien-und-nordirland-david-cameron-848252.

Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zu den Ergebnissen des Europäischen Rates am 1./2. März in Brüssel, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2012/03/2012-03-02-eu-ratbkin.html;jsessionid=F458A5386E89610086C5F39441F36975.s2t2?nn=28588&__site=Nachhaltigkeit.

Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem ukrainischen Präsidenenten Petro Oleksijowytsch Poroschenko in Kiew, Mitschrift Pressekonferenz, https://m.bundeskanzlerin.de/bkinm-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-ukrainischen-praesidenenten-petro-oleksijowytsch-poroschenko-1544910.

Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum Abschluss des Europäischen Rates am 19. und 20. Oktober 2017, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-zum-abschluss-des-europaeischen-rates-am-19-und-20-oktober-2017-847854.

Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel, der polnischen Ministerpräsidentin Beata Szydło, dem ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán, dem slowakischen Ministerpräsidenten Robert Fico und dem tschechischen Ministerpräsidenten Bohuslav Sobotka, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-der-polnischen-ministerpraesidentin-beata-szyd%C5%82o-dem-ungarischen-ministerpraesidenten-viktor-orb%C3%A1n-dem-slowakischen-ministerpraesidenten-robert-fico-und-dem-tschechischen-ministerpraesidenten-bohuslav-sobotka-849286.

Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem ukrainischen Präsidenten Poroschenko in Berlin Mitschrift Pressekonferenz Montag, 16. März 2015, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-ukrainischen-praesidenten-poroschenko-843270.

Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem russischen Präsidenten Putin, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressestatements-vonbundeskanzlerin-merkel-und-dem-russischen-praesidenten-putin-1514454.

Program haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej" 2005, nr C 53/13, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PL:PDF.

Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", C 115/1 z 4.05.2010, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:pl:PDF.

PROGRAMM FÜR DEUTSCHLAND. Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017, https://www.afd.de/wahlprogramm/.

Protokół dołączony do traktatu o Unii Europejskiej i do traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie. Postanowienia dotyczące Komisji, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Nicei_PL_2.pdf.

Protokół w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej. Artykuł 2. Postanowienia dotyczące Parlamentu Europejskiego. Traktat z Nicei zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty europejskie i niektóre związane z nimi akty, http://

webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:aQWbILlWHVwJ:www.uw.olsztyn.pl/euro/abc/dokumenty/VI.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab.

Przemówienie Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza na posiedzeniu Rady Europejskiej 20 października 2016 roku, http://www.europarl.europa.eu/poland/pl/strona_glowna/aktualnosci/news/2016/pazdziernik-2016/przemowienie-przewodniczacego-schulza-pazdziernik-2016.html.

Przewodniczący Jean-Claude Juncker. Orędzie o stanie Unii, 13 września 2017, Komisja Europejska, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm.

Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, Lublin 1994.

Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E. (red.), *Traktat o Unii Europejskiej z Amsterdamu, Dokumenty europejskie*, t. III, Lublin 1999.

Przyszłość Unii Europejskiej. Oświadczenie z Laeken, http://www.futurum.gov.pl/dokumenty/laeken.htm.

Rada Europejska w Brukseli 4/5 listopada 2004 r. Konkluzje prezydencji, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

Rada Europejska w Brukseli 17–18 czerwca 2004 r. Konkluzje prezydencji, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

Rada Europejska w Brukseli 15 i 16 grudnia 2005 r. Konkluzje prezydencji, http://www.consilium. Europa.eu/pl/european-council/conclusions.

Rada Europejska w Brukseli 21–22.06.2007. Konkluzje prezydencji, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

Rada Europejska w Brukseli 8–9 marca 2007 r. Konkluzje prezydencji, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/93142.pdf.

Rada Europejska w Brukseli 15 i 16 października 2008 r. Konkluzje prezydencji, https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

Rada Europejska w Brukseli 11 i 12 grudnia 2008 r. Konkluzje prezydencji, http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1211_Conseil_europeen/Rada_Europejska_12-2008_Konkluzje_PL.pdf.

Rada Europejska w Brukseli 18–19 czerwca 2009. Konkluzje prezydencji, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

Rada Europejska 25–26 marca 2010. Konkluzje, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/113605.pdf.

Rada Europejska. 17 czerwca 2010 r. Konkluzje, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms/data/docs/pressdata/PL/ec/115354.pdf.

Rada Europejska 16–17 grudnia 2010 r. Konkluzje, https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

Rada Europejska 23–24 czerwca 2011 roku. Konkluzje, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf.

Rada Europejska 9 grudnia 2011. Konkluzje, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

Rada Europejska 13–14 grudnia 2012. Konkluzje, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/134361.pdf.

Rada Europejska 19–20 grudnia 2013. Konkluzje, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

Rada Europejska 20–21 marca 2014. Konkluzje, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pl/ec/141756.pdf.

Rada Europejska 26–27 czerwca 2014 r. Konkluzje, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions.

Rada *Europejska, 23–24.10.2014*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2014/10/23-24/.

Rada Europejska (18 grudnia 2014 r.), https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2014/12/18/.

Rada Europejska (18–19 lutego 2016) – konkluzje w sprawie migracji, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/02/19/euco-conclusions/.

Rada Europejska, 9–10.3.2017, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/03/09-10/.

Posiedzenie Rady Europejskiej (25 i 26 czerwca 2015 r.) – Konkluzje, http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/.

Posiedzenie Rady Europejskiej (17 i 18 grudnia 2015 r.) – Konkluzje, http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/12/18-euco-conclusions/.

Posiedzenie Rady Europejskiej (18 i 19 lutego 2016 r.) – Konkluzje, https://www.consilium.europa.eu/media/21778/st00001pl16.pdf

Posiedzenie Rady Europejskiej (22 i 23 czerwca 2017 r.) – Konkluzje, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/06/23/euco-conclusions/.

Remarks by President Donald Tusk before the G20 summit in Buenos Aires, Argentina, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E2A9zpHJEvcJ:https://consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/11/30/remarks-by-president-donald-tusk-before-the-g20-summit-in-buenos-aires-argentina/+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab.

Rada Europejska (14–15 grudnia 2017), https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/12/14-15/.

Rada Europejska (28–29 czerwca 2018), https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/06/28-29/.

Rada Europejska (18 października 2018), https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/10/18/.

Rada Europejska (art. 50) (29 czerwca 2018), https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/06/29/.

Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (25 maja 2018), https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/ecofin/2018/05/25/.

Rede von Bundeskanzler Helmut Kohl im Bundestag („10-Punkte-Programm"), 28. November 1989, http://www.chronik-der-mauer.de/material/180402/rede-von-bundeskanzler-helmut-kohl-im-bundestag-10-punkte-programm-28-november-1989.

Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Wahlkampfauftakt am Montag, 5. August 2002, in Hannover, http://www.spd.de/servlet/PB/show/1019520/Schr%F6der%20Rede%20Wahlkampf-auftaktHannover.doc.

Rede der Bundeskanzlerin vor dem Europäischen Parlament. 17.01.2007, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung Nr 20, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/EU-P/EU-P.html.

Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf der 51. Münchner Sicherheitskonferenz am 7. Februar 2015 in München, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-792392.

Rede von Bundesaußenminister Steinmeier vor dem Deutschen Bundestag zum Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU, http://www.fifoost.org/?paged=2&cat=25.

Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Amtsübergabe im Auswärtigen Amt am 17. Dezember 2013, Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2013/131217-BM_Antrittsrede.html.

Rede und Antworten des Außenministers Russlands, Sergej Lawrow, nach den Verhandlungen der Außenminister im Normandie-Format am 11. Mai 2016 in Berlin, Außenministerium der Russischen Föderation, http://www.mid.ru/de/posledniye_dobavlnenniye/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/2271890.

Regeln für Organisation der Beratungen des Europäischen Rates. Anlage I; Massnahmen betreffend die Struktur und die Arbeitsweise des Rates. Anlage II, Europäischer Rat (Sevilla). Tagung vom 21. und 22. Juni 2002, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/.

Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 14/3, dip21.bundestag.de/dip21/btp/14/14003.pdf.

Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 10. November 1998, „Internationale Politik" 1998, nr 12.

Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 29. Oktober 2002 vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, http://www.mediaculture-online.de.

Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Europäischen Rat in Nizza vor dem Deutschen Bundestag am 28. November in Berlin, http://adrien.barbaresi.eu/corpora/speeches/BR/t/192.html.

Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Nizza vor dem Deutschen Bundestag am 19. Januar 2001 in Berlin, https://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001_2007/2001/06-2_Schr%C3%B6der.html.

Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag am 30. November 2005 in Berlin, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001_2007/2005/11/93-1_Merkel.html.

Regierungserklärung zum Brexit. Erfolgsgeschichte der EU fortschreiben, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/04/2017-04-27-regierungserklaerung-er-gipfel.html.

Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag am 10. November 2009 in Berlin, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2009/11/112-1-bk-bt.html.

Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 17./18. Oktober 2018 in Brüssel und zum ASEM-Gipfel am 18./19. Oktober 2018 in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2018 in Berlin, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-1539930.

Reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/jha/2016/10/13-14/.

Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/140512-review-2014/262094.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 września 2008 r. w sprawie sytuacji w Gruzji (2009/C 295 E/08), http://www.infor.pl/download/site/pl/oj/2009/ce295/ce29520091204pl00260030.pdf.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie wpływu planowanej budowy tzw. gazociągu bałtyckiego łączącego Rosję i Niemcy na środowisko naturalne Morza Bałtyckiego (petycje 0614/2007 i 0952/2007), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0336+0+DOC+XML+V0//PL.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej (8–9 grudnia 2011 r.) dotyczących umowy międzynarodowej o unii stabilności fiskalnej (2011/2546(RSP), www.infor.pl/download0/site/pl/oj/2013/ce227/ce22720130806pl00010002.pdf.

Rozporządzenie Rady ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st09/st09606.pl10.pdf.

Rozporządzenie Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, Bruksela, dnia 6.12.2017, COM (2017) 827 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:52017PC0827.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnegoza rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, http://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=URISERV:2.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/? uri=CELEX%3A32016R1624.

Sarkozy and Merkel's letter to Van Rompuy, https://www.reuters.com/article/us-eurozone-france-letter-idUSTRE7B612Y20111207.

Satzung der Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin). Stand: 9 Juni 2016, https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/stiftung/satzung/.

Satzung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Fassung vom 23. November 2017, https://dgap.org/de/gesellschaft/ueber-uns/satzung.

Satzung der Europäischen Bewegung Deutschland e.V., https://www.netzwerk-ebd.de/wp.../EBD-GRE-ORG-Satzung.pdf.

Schröder spricht sich für Europaminister aus. Regierungserklärung des Kanzlers zum EU-Gipfel, 21.03.2002, http://www.rp-online.de/politik/schroeder-spricht-sich-fuer-europaminister-aus-aid-1.2256145.

Schlussfolgerungen des Vorsitzes.Europäischer Rat (Göteborg) 15. und 16. Juni 2001, http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003.

Schutz der EU-Außengrenzen wird Realität. Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/10/2016-10-06-frontex-neu-aufgestellt.html.

Sicherheitsstrategie für Deutschland. Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundetag, https://www.cducsu.de/themen/afrika/sicherheitsstrategie-fuer-deutschland6.

Sollte Deutschland mehr Geld für Verteidigung ausgeben oder nicht?, http://de.statista.com/statistik/daten/studie/410644/umfrage/umfrage-zur-erhoehung-der-ausgaben-fuer-die-bundeswehr-nach-parteianhaengerschaft.

Souveränität der Ukraine bewahren, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/souveraenitaet-der-ukraine-bewahren-390458.

Sozial. Gerecht. Frieden. Für Alle. Die Zukunft, für die wir kämpfen. Die Linke, http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramm_linke_btwahl2017.html.

Specjalne posiedzenie Rady Europejskiej (16 lipca 2014 r.) – Konkluzje, https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/.

Specjalne posiedzenie Rady Europejskiej (30 sierpnia 2014 r.), https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2014/08/30/.

Stellungnahme des Außenministers Russlands, Sergej Lawrow, für die Medien nach dem Ministertreffen im Normandie-Format am 24. Februar 2015 in Paris, http://www.mid.ru/de/vistupleniya_ministra/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/961334.

Syrien: Lösung kann nur politisch gelingen, Die Bundeskanlzerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/syrien-loesung-kann-nur-politisch-gelingen-1542644.

SPD Europa eine neue Richtung geben, 25.05.2014, https://www.fes.de/bibliothek/digitale-bibliothek/grundsatz-regierungs-und-wahlprogramme-der-spd-1949-heute./.

Spotkanie Rady Europejskiej w Salonikach 19–20.czerwca 2003. Wnioski prezydencji, oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/konkluzje/saloniki200306.pdf.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Bruksela 24.08.2018, COM (2018) 377 final/2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1535555848758&uri=CELEX%3A52018DC0377R%2801%29.

Sprawozdanie pięciu przewodniczących: „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej", http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/emu-report-2015/.

Starkes Europa – Sichere Zukunft. Programm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands zur Europawahl 2009, http://www.halle-waehlt.de/wahlen/europawahl-2009/wahlprogramme/.

Statistics on European Commission staff, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en.

Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Jahrbuch2007.pdf?__blob=publicationFle.

Statistisches Jahrbuch 2011. Für die Bundesrepublik Deutschland mit internationalen Übersichten, http://www.bvagrar.de/bvagrar/agrarwelt/daten/destatis/StatistischesJahrbuch2011.pdf.

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union, http://www.bruessel-eu.diplo.de/Vertretung/bruessel__eu/de/01-StaeV/01-StaeV.html/.

Solemn Declaration on European Union, Stuttgart, 19 June 1983, „Bulletin of the European Communities", June 1983.

Szczyt strefy euro (15 grudnia 2017), https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/euro-summit/2017/12/15/.

Szczyt w Valletcie w sprawie migracji, 11–12.11.2015, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/11/11-12/.

Szczyt UE–Ukraina – 4 grudnia 2009 r. w Kijowie, European Commission, Press Release Datase, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1873_pl.htm.

Szczyt strefy euro (15 grudnia 2017), https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/euro-summit/2017/12/15/.

Szczyt przywódców UE z Turcją, 29.11.2015 – Oświadczenie UE–Turcja, http://m.european-council.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/.

Szczyt UE–Ukraina. Prezydencja Polski w Radzie UE, http://pl2011.eu/content/szczyt-ue-ukraina.

Szczyt UE–Ukraina w Brukseli, 24.11.2016, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2016/11/24/.

Szczyt G-20 w Brisbane, 15–16.11.2014, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2014/11/15-16/.

Szczyt UE–Ukraina (9 lipca 2018), https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2018/07/09/ukraine/.

Szczyt Partnerstwa Wschodniego, Ryga, 21-22.5.2015, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/05/21-22/.

Szczyt Partnerstwa Wschodniego 2017: Razem możemy więcej, Komisja Europejska – Komunikat prasowy, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4qoohXZnyB0J:europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4845_pl.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab.

Szczyt Partnerstwa Wschodniego (24 listopada 2017), https://www.consilium.europa.eu/pl/eapsummit/.

The Convention on the Relations between three Powers nad Federal Republic of Germany signed at Bonn on May 26, 1952 and the Protocol to the North Atlantic Treaty signed at Paris on May 27, 1952, http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf.

The Brussels Report. The General COMMON MARKET, June 1956. Information Service. High Authority of The European Community for Coal and Steel Luxembourg, http://aei.pitt.edu/995/.

Traktat o Unii Europejskiej, http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_z_Maastricht.Pdf.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejska, Dz.U. 2009, Nr 203.

Traktat z Nicei zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Nicei_PL_1.pdf.

Treaty on the stability, coordination and management in the Economic and Monetary Union, http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf.

Treffen der Kontaktgruppe drängt, Die Bundeskanzlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/treffen-der-kontaktgruppe-draengt-426846.

Treffen auf Ministerebene im „Normandie-Format" (Berlin, 11. Juni 2018), https://www.diplomatie.gouv.fr/de/aussenpolitik-frankreichs/landerinformationen-erklarungen/europa/ukraine/neuigkeiten/article/treffen-auf-ministerebene-im-normandie-format-berlin-11-06-18.

Treffen der Politischen Direktoren des Normandie-Formats in Berlin, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/treffen-normandie-format/2122222.

Ukraine: Ein schwelender Konflikt, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/sicherheit-und-verteidigung/ukraine-ein-schwelender-konflikt-387016.

Ukraine: Neuer Impuls für Friedensproze, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/ukraine-neuer-impuls-fuer-friedensprozess-398150.

Ukraine-Konflikt: Fortschritte nach Verhandlungen in Berlin, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/ukraine-node/ukraine-verhandlungen-berlin/2106046.

Unijna agencja azylowa: porozumienie prezydencji z Parlamentem, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/06/29/eu-agency-for-asylum/.

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Stan prawny na 30 czerwca 2007 r., red. L. Janicki, Poznań 2007.

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, Karlsruhe 1994.

Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäfsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2003.

Verteidigungspolitische Richtlinien Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten. Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin Mai 2011.

V*ertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit 5om 22. Januar 1963*, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoser5ice/download/pdf/dokumente/6-1n.pdf.

Vertrag von Nizza, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/EUGlossar/V/2005-11-21-vertrag-von-nizza.html.

Vertrag von Lissabon unterzeichnet, Die Bunderskazlerin, https://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reiseberichte/pt-unterzeichnung-vertrag-lissabon.html.

Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17 Legislaturperiode, http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2009.pdf.

Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlamentes aus der Bundesrepublik Deutschland am 13. Juni 1999, Heft 3: *Endgültige Ergebnisse nach kreisfreien Städten und Landkreisen*, Wiesbaden 1999.

Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und Zukunft der Bundeswehr, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, Oktober 2006.

Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, Juli 2016.

Wielojęzyczność: atut dla Europy i wspólne zobowiązanie, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2008) 566, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52008DC0566.

Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Communication from the Commission to the Council and the Parliament, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final.

Winkelmann I. (red.), *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens mit Einführung*, Berlin 1994.

Wspólny Europejski System Azylowy, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e.../ceas_factsheet_pl.pd.

W sprawozdaniu czterech przewodniczących i prezesa EBC określono plan dotyczący wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej od 1 lipca 2015 r., Komisja Europejska – komunikat prasowy, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5240_pl.htm.

Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung", nr 61, 24.06.1994.

„Wir werden den Binnenmarkt nicht zurückbauen und keine Sonderregeln schaffen”, Auswärtiges Amt, 29.08.2018, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/maas-barnier-brexit/2130934.

Wystąpienie Donalda Tuska po posiedzeniach Rady Europejskiej (14–15 grudnia 2017), https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/12/15/remarks-by-president-donald-tusk-on-the-european-council-meetings-on-14-and-15-december2017/.

Wytyczne Rady Europejskiej (art. 50) w sprawie ram przyszłych stosunków UE–Wielka Brytania (23 marca 2018), https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/03/23/european-council-art-50-guidelines-on-the-framework-for-the-future-eu-uk-relationship-23-march-2018/.

Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland, http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramm_spd_btwahl2017.html.

Ziele *und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik*, „Bulletin” nr 61, 24.06.1994.

Ziele und Aufgaben der EU-Regierungskonferenz 1996. Vortrag von Staatsminister Dr. Hoyer in Bonn, „Bulletin”, 7.06.1995.

Zmiana dyrektywy 67/548/EWG w sprawie substancji niebezpiecznych (REACH), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 18.11.2006, C 280 E/440.

II. Wspomnienia (drukowane)

Adenauer K., *Erinnerungen 1945–1953*, Stuttgart 1965.

Genscher H.-D., *Erinnerungen*, Berlin 1995.

Hänsch K., *Kontinent der Hoffnungen: mein europäisches Leben*, Bonn 2011.

Kohl H., *Erinnerungen 1990–1994*, München 2007.

Kyaw von D., *Auf der Suche nach Deutschland. Erlebnisse und Begegnungen eines deutschen Diplomaten und Europäers*, Berlin 2012.

Pöttering H.-G., *Wir sind zu unserem Glück vereint. Mein europäischer Weg*, Köln 2014.

Schröder G., *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Hamburg 2006.

Spaak P.-H., *The Continuing Battle: Memoirs of a European*, 1936–1966, London 1971.

III. Opracowania (drukowane)

Adamczyk N., *Rola Polski w próbach rozwiązania krzyzysu ukraińskiego – od formatu weimarskiego do formatu normandzkiego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2.

Althaus M., *Das Bundeskanzleramt als Instrument politischer Führung im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1993.

Amato G., *Nach der Sintflut*, „Internationale Politik” 2005, nr 7.

Andrzejewski M., *Od Bismarcka do Schrödera. Portrety niemieckich kanclerzy*, Gdańsk 2003.

Asseburg M., *The Day After, Wie sich Syrer die Zukunft ihres Landes vorstellen*, „WeltTrends. Zeitschrift für interantionale Politik” 2012, nr 87.

Axt H.-J., *Griechenland*, „Jahrbuch der Europäischen Integration 2916”.

Axt H.-J., *Griechenland 2018: „annus mirabilis" oder Disziplinierung durch die Finanzmärkte?*, „Südosteuropa-Mitteilungen" 2018, nr 1.

Bachman K., *Republika bez gorsetu,* Wrocław 2005.

Barabasz A., Koszel B., Księżniakiewicz M., *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, Poznań 2016.

Barcz J., Koliński A., *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991.

Barcz J. (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Warszawa 2007.

Barcz J. (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012.

Baring A., *Aussenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie*, München 1969.

Baringhorst S. und andere (Hg.), *Steuerung von Integrationsprozessen*, Wiesbaden 2006.

Barriga S., *Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Eine Analyse der Arbeiten im Konvent und kompetenzrechtlicher Fragen*, Baden-Baden 2003.

Bastian J., *Griechenland 2015: annus horribilis oder Ende mit Schrecken?*, „Südosteuropa Mitteilungen" 2015, nr 6.

Bauer M. W., Knill Ch., Ziegler M., *Wie kann die Koordination deutscher Europapolitik verbessert werden? Folgerungen aus einem Leistungsvergleich institutioneller Arrangements in Deutschland, Finnland und Großbritannien*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2007, H. 4.

Beck U., *Niemiecka Europa*, Warszawa 2013.

Becker S., *Die Europäische Kommission unter Jean-Claude Juncker: eine Zwischenbilanz*, „Integration", nr 4/2015.

Beichelt T., *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, Wiesbaden 2015.

Bender P., *Deutsche Parallelen. Anmerkungen zu einer gemeinsamen Geschichte zweier getrennten Staaten*, Berlin 1989.

Bendiek A., *Grundpfeiler deutscher Außenpolitik und weltweite Erwartungen*, „Arbeitspapier", „Forschungsgruppe EU/Europa Stiftung Wissenschaft und Politik" 2015, nr 3.

Bernatowicz G., *Hiszpania a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie" 1999, nr 2.

Bieber R., Haag M., *Das Europäische Parlament*, Baden-Baden 1994.

Berwanger H., Karsten R., *Das demokratische Versprechen. Deutsche Außenpolitik im Ukraine-Konflikt*, „Die neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte" 2014, nr 61.

Bielawska A., *Angela Merkel wobec napływu syryjskich imigrantów do RFN w latach 2015–2017*, „Przegląd Zachodni" 2018, nr 2.

Bielawska A., *Niemiecka chadecja wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2015, nr 9.

Birrenbach K., *25 Jahre Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, „Europa-Archiv" 1980, nr 12.

Blackman C., Renda A., *The new Juncker Commission: the digital agenda*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2014.

Bohnenkamp D., *Deutsch-französischer Dissens. Die EU sucht Wege aus der Wirtschafts- und Finanzkrise*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog" 2009, nr 1.

BokajłoW. (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław 1998.

Bokajło W., *Koncepcja Europy Konrada Adenauera i jej realizacja w praktyce politycznej w latach 1945–1954*, Wrocław 1995.

Borkowski J. P., *Unia Europejska: cisza prze burzą*, „Rocznik Strategiczny" 2017/2018.

Borkowski P. J., *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Bradley D., Würzenthal H.-P., Model H., *Die Generale und Admirale der Bundeswehr, 1955–1999. Die militärischen Werdegänge*, Osnabrück 2005.

Brizzi R., Lazar M., *La France d'Emmanuel Macron*, Rennes 2018.

Bremer Th., *Konflikt der Patriarchen. Über Orthodoxie und Autokephalie*, „Osteuropa", nr 8-2018.

Bryde B.-O., *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Konsequenzen für die weitere Entwicklung der europäischen Integration*, Tübingen 1993.

Brzeziński A. M., *Grecja*, Warszawa 2002.

Budzowski K., Świerczyńska J. (red.), *Integracja gospodarcza i handel. Rywalizacja i współpraca we współczesnym świecie*, Kraków 2012.

Bulmer S., *Germany and the European Union: post-Brexit hegemon?*, „Insight Turkey" 2018, nr 3.

Buras P., *Dokąd prowadzi „niemiecka droga"? O polityce zagranicznej Niemiec 2001–2004*, Wrocław 2006.

Böttger K., Jopp M. (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2016.

Böttger K., *Auf dem sicherheitspolitischen Auge blind: Die EU-Außenpolitik angesichts der Ukraine-Krise: Zustand und Entwicklungsoptionen*, „Integration" 2014, nr 2.

Das Vertragwerk von Nizza und die Verfassungdiskussion in der Europäischen Union, „Integration" 2001, nr 2.

Chatzimarkakis J., *Europäischer Patriotismus. Unsere Interessen zwischen Amerika und China*, Berlin–Münster 2007.

Christensen C. S., *Zur Wiederaufrüstung Westdeutschlands 1950–1955. Politische Intentionen und Konzeptionen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs im Remilitarisierungsprozess*, Regensburg 2002.

Ciamaga L., Latoszek E., Michałowska-Gorywoda K., *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, Warszawa 1998.

Cianciara A. K., *Parlament Europejski i Rada wobec konfliktu na Ukrainie. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe AON" 2015, nr 3.

Ciesielska-Klikowska J., *Francja i Niemcy w procesie integracji europejskiej w latach 1992–2007*, Łódź 2017.

Claaβen J., *Die deutsch-französischen Beziehungen.Funktioniert der „Motor der Integration" in der EU-27?*, Würzburg 2011.

Cohen S., *La politique exterieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris 1985.

Colvin S. (ed.), *The Routledge Handbook of German Politics & Culture*, London 2015.

Conze E., *Das Auswärtige Amt. Vom Kaiserreich bis zur Gegenwart*, München 2013.

Corrado L., *L'integration de Schengen dans l'union europeenne, Problemes et perspectives*, „Revue du Marché commun et de l'Union européenne" 1999, nr 428.

Crome E., *Deutschland in Europa. Eine neue Rolle nach der Finanzkrise?*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2012, nr 6.

Czachór Z., *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004.

Czachór Z., *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Czajkowski M., Cziomer E. (red.), *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, Kraków 2003.

Chorośnicki M., Cziomer E. (red.), *Unia Europejska. Transformacja i integracja w Europie*, Kraków 1999.

Czaplicki M., *Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

Cziomer E., *Polityka zagraniczna RFN*, Warszawa 1988.

Cziomer E., *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013.

Cziomer E., *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po roku 2007*, Kraków 2018.

Cziomer E., *Znaczenie Białej Księgi 2016 dla oceny nowych wyzwań w polityce bezpieczeństwa Niemiec*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka" 2017, nr 1.

Conze E., *Das Auswärtige Amt. Vom Kaiserreich bis zur Gegenwart*, München 2013.

Das Vertragwerk von Nizza und die Verfassungdiskussion in der Europäischen Union, „Integration" 2001, nr 2.

Dauederstädt M., *Die deutsche Ratpräsidentschaft. Doppelstrategie zur Vertiefung und Erweiterung der EU*, Bonn 1998.

Deloche-Gaudez F., Lequesne Ch., *Frankreich*, „Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99", Bonn 2000/2001.

Demesmay C., Koopmann M., Thorel J. (Hrsg.), *Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik*, Baden-Baden 2013.

Demesmay C., *Tandem für drei: die deutsch-französischen Beziehungen nach dem Brexit*, „Die politische Meinung" 2017, nr 62.

Demesmay C., *Une difficile convergence: la coopération franco-allemande durant la crise des réfugiés*, „Annuaire français de relations internationales" 2018, nr 19.

Deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Ende der Verfassungskrise?, „WeltTrends-Papiere 2", Potsdam 2007.

Diehl O., *UN-Einsätze de Bundeswehr. Aussenpolitische Handlungszwänge und innenpolitischer Konsensusbedarf*, „Europa-Archiv" 1994, nr 9.

Dinan D., *Even closer Union? An introduction to the European Community*, Lynne Rienner Publishers, 2005.

Eberwein W. D., Kaiser K. (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 4. Institutionen und Ressourcen*, München 1998.

Egle Ch., Zohlnhöfer R. (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009*, Wiesbaden 2010.

Eisermann D., *Außenpolitik und Strategiediskussion. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 1955 bis 1972*, München 1999.

Elbe F., *Die Stunde der Diplomatie*, „WeltTrends. Das außenpolitische Journal" 2016, nr 119.

Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2002.

Farin K., Schami R., *Flucht aus Syrien – neue Heimat Deutschland?*, Berlin 2018.

Fischer K. H., *Der Vertrag von Lissabon – Texte und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Baden-Baden 2008.

Fiedor K., *Niemieckie plany integracji Europy na tle zachodnioeuropejskich doktryn zjednoczeniowych 1918–1945*, Wrocław 1991.

Forsberg T., *From Ostpolitik to 'frostpolitik'? Merkel, Putin and German foreign policy towards Russia*, „International Affairs" 2016, nr 92.

Formuszewicz R., *Deklaracja berlińska*, „Przegląd Zachodni" 2007, nr 2.

Foschepoth J. (Hrsg.), *Adenauer und die Deutsche Frage*, Göttingen 1990.

Franzke J., *Russland-Politik der Großen Koalition*, „WeltTrends" 2009, nr 67.

Franzke J., Koszel B., Kinyakin A. (Hg.), *Die Kooperation zwischen der EU und Russland*, Potsdam 2013.

Franzke J., *Realität oder Mythos? Zur Strategischen Partnerschaft zwischen Deutschland und Russland*, „WeltTrends" 2013, nr 89.

Franzke J., Koszel B., Kinyakin A. (Hg.), *The European Union and Russia. Causes of the Crisis and Potential for Cooperation*, Potsdam 2016.

Franzke J., *Nach dem Ende der strategischen Partnerschaft.Deutschland auf der Suche nach einer neuen Russlandstrategie*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2016, nr 2.

Franzke J., Koszel B., Sakson A. (Hg.), *Migrationspolitik in der europäischen Flüchtlingskrise. Herausforderungen und Lösungsansätze in Deutschland und Polen*, Potsdam 2017.

Franzke J., *Die Eurokrise und ihre strategischen Folgen für Europa*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2012, nr 6.

Friesen A., *Zurück in die Zukunft? Möglichkeiten zur Kooperation der EU mit Russland*, „WeltTrends. Das außenpolitische Journal" 2016, nr 122.

Gabanyi U., *Rumänien und Bulgarien – EU Beitriit 2007 mit Auflagen*, „SWP-Aktuell" 2006, nr 27.

Gehring Th., *Die Politik des koordinierten Alleingangs, Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union*, „Zeitschrift für Internationale Beziehungen" 1998, nr 1.

Glass K., Hettlage R., Scartezzini R. (Hrsg.), *Erweiterung Europas*, Wien–Poznań 1998.

Gloser G., *Die europäische integration Voranbringen: zum europäischen Leitantrag der SPD*, „Integration" 2001, nr 3.

Gloser G., *Energiepolitik für Europa. Ein Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft*, „Integration" 2006, nr 4.

Goll Th., Leuerer Th., *Polen und Deutschland nach der EU – Osterweiterung. Eine schwierige Nachbarschaft*, Baden-Baden 2005.

Gołembski F., *Stanowisko brytyjskie wobec problemu europejskiej tożsamości obronnej*, „Sprawy Międzynarodowe" 1999, nr 2.

Gottschlich J., *Türkei: Merkels schmutziger Deal*, „Blätter für deutsche und internationale Politik" 2016, nr 5.

Góralski W. M., *Unia Europejska*, t. II: *Gospodarka – Polityka – Współpraca*, Warszawa 2007.

Grabitz E., *Die Einheitliche Europäische Akte: Rechtliche Bewertung*, „Integration" 1986, nr 3.

Grabska W., *NRF w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, Warszawa 1960.

Große Hüttmann M., *Die Koordination der deutschen Europapolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2007, B 10.

Grünhage J., *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Baden-Baden 2007.

Gujer E., *Schluss mit der Heuchelei. Deutschland ist eine Großmacht*, Hamburg 2007.

Hacke Ch., *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wieder Willen?*, Berlin 1997.

Hacke Ch., *Der Westen und die Ukraine-Krise: Plädoyer fűr Realismus*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2014, nr 47/48.

Haftendorn H., *Sicherheit und Entsspannung. Zur Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982*, Baden-Baden 1983.

Haftendorn H., *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschänkng und Selbstbehauptung*, Stuttgart–München 2001.

Hailbronner K., Thiery C., *Vergemeinschaftung der Sachbereiche Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstands auf EU-Ebene*, „Europarecht" 1988, nr 5.

Haller M., *Die „Flüchtlingskrise" in den Medien – Tagesaktueller Journalismus zwischen Meinung und Information*, Frankfurt am Main 2017.

Hauswedell C., *Nordirland und der Brexit: fragiler Frieden in Gefahr*, „Blätter für deutsche und internationale Politik" 2018, nr 6.

Hänsch K., *Europa einigen: in Verantwortung für Deutschland*, Frankfurt/Main 1999.

Harris G., *Rola Parlamentu Europejskiego w procesie rozszerzania Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie" 1997, nr 1.

Hardt J., *Gemeinsame Verantwortung: die wachsende Bedeutung der deutsch-türkischen Beziehungen*, „Die politische Meinung" 2016, nr 537.

Hartmann J., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext: eine Einführung*, Berlin 2004.

Hegewald U., Schmitt L., *Die Deutschen vor der Europawahl 2009*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2009, Bd. 23–24.

Hellmann G., Wagner W., Baumann R., *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, 2 Auflage, Wiesbaden 2006.

Hellmann G., *Germany's World: Power and Followership in a Crisis-Ridden Europe*, „Global Affairs" 2016, nr 2.

Helmann G., Jacobi D., Stark Urrestarazu U. (Hrsg.), *„Früher, entschiedener und substantieller"? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik*, Wiesbaden 2015.

Hennes M., *Europas Zukunft: Währungsunion statt Politische Union*, „Aussenpolitik" 1997, nr 1.

Heinemann-Grüder A., *Kalter Krieg oder neue Ostpolitik. Ansätze deutscher Russlandpolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2017, Bd. 21–22.

Hailbronner K., Thiery C., *Vergemeinschaftung der Sachbereiche Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstands auf EU-Ebene*, „Europarecht" 1988, nr 5.

Hilz W., *Getriebewechsel im europäischen Motor: Von „Merkozy" zu „Merkollande"?* „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2013, B 1–3.

Hillebrandt O., *Wie kann Europa die Immigration bewältigen? Möglichkeiten und Grenzen eines Einwanderungskonzepts*, „Europa-Archiv" 1994, nr 1.

Hoffmann T., *Parlament Europejski w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Łódź 2009.

Holzer J., Fiszer J. (red.), *Rola Niemiec w procesie integracji Polski z Europą*, Warszawa 2001.

Holzberger M., Schubert K., *Europol – (k)ein Sonderfall*, „Blätter für deutsche und internationale Politik" 1997, nr 11.

Hummer W., Obwexer W., *Der „geschlossene" Rücktritt der Europäischen Kommission: Von der Nichtentlastung für die Haushaltsführung zur Neuernennung der Kommission*, „Integration" 1999, nr 2.

Hunn K., *„Nächstes Jahr kehren wir zurück..." Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter" in der Bundesrepublik*, Göttingen.

Huterer M., *Sicherheit vor und mit Russland*, „Osteuropa" 2017, nr 9–10, s. 109–115.

Hüttmann M., *Die Koordination der deutschen Europapolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2007, B 10.

Ischinger W., *Eine Aufgabe für Generationen, der Westen muss gegenüber Russland auf eine neue Doppelstrategie setzen*, „Internationale Politik" 2015, nr 1.

Iwanowna A., *Kooperation statt Sanktionen*, „WeltTrends. Das außenpolitische Journal" 2016, nr 119.

Jacobsen H. J., Machowski H., *Dimensionen einer neuen Ost-politik der EU*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2007, B 10.

Janoś K., Kubera J., *Reformy strefy euro. Niemcy wobec propozycji Francji Komisji Europejskiej*, „Przegląd Zachodni" 2018, nr 2.

Jaworska M., *Stosunki niemiecko-amerykańskie w latach 1998–2005*, Toruń 2011.

Janicki L., Koszel B., Wilczyński W. (red.), *Zjednoczenie Niemiec Studia politologiczno-ekonomiczno-prawne*, Poznań 1996.

Jankowski D., *Po „arabskiej wiośnie" – „zima" dla europejskiej obrony?*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2011.

Jopp M., Kuhle G.-S., *Wege aus der Verfassungskrise − die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden*, „Integration" 2005, nr 3.

Jopp M., Lippert B., Schneider H. (Hrsg.), *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*, Berlin 2001.

Jouyet J.-P., Coignard P., *Une présidence de crises, Le six mois qui ont bousculé l"Europe*, Paris 2009.

Jurcewicz A. (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004.

Justenhoven H.-G. (red.), *Kampf um die Ukraine, Ringen um Selbstbestimmung und geopolitische Interessen*, Baden- Baden 2018.

Kaiser W., Visuri P., Malmström C., Hjelseth A., *Die EU-Volksabstimmungen in Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen: Folgen für die Europäische Union*, „Integration" 1995, nr 2.

Kaiser K., Roper J. (Hrsg.), *Die stille Allianz. Deutsch-britische Sicherheitskooperation*, Bonn 1987.

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

Kalka P., *Czy w strefie euro występuje jeszcze kryzys?*, „Przegląd Zachodni" 2017, nr 2.

Kalka P., Kiwerska J., *Zjednoczone Niemcy. Bilans przemian ekonomicznych, społecznych i politycznych (1990–2002)*, Poznań 2004.

Kallinich D., Schulz F. (Hrsh.), *Halbzeitbilanz. Parteien, Politik und Zeitgeist in der schwarz-gelben Koalition 2009–2011*, Stuttgart 2011.

Katsioulis Ch., *Der schmale Grat zwischen Führung und Führer: die deutsche Führungsrolle in der Eurokrise aus griechischer Sicht*, Baden-Baden 2014.

Kietz D., Perthes V. (Hrsg.), *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007*, „SWP-Studie" 2007, nr 24.

Kinkel K., *Deutschland in Europa. Zu den Zielen der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union*, „Europa-Archiv" 1994, nr 12.

Kirpsza A., Musiałek P., Stolicki D. (red.), *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009–2014)*, Kraków 2015.

Kiwerska J., Koszel B., Tomczak M., Żerko S., *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec*, Poznań 2011.

Klaus K. M. (red.), *Drogi do Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.

Kleinowski M., *Siła państw w Unii Europejskiej. Formalnoprawne wyznaczniki siły państw w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej*, Toruń 2014.

Knauer M. (Hrsg.), *Standortbestimmung Deutschlands: Innerre Verfassenheit und internationale Verantwortung*, Baden-Baden 2015.

Kopeinig M., *Martin Schulz – vom Buchhändler zum Mann für Europa. Die Biographie*, Wien 2017.

Kolboom I., *Französische Deutschlandpolitik und der Weg zum Bonner Grundgesetz 1945–1949*, „Politische Studien" 1989, Sonderheft 1.

Kornelius S., *Pani kanclerz Angela Merkel*, Poznań 2013.

Korte R. (red.), *Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien- Kommunikations- und Regierungsforschung*, Wiesbaden 2015.

Korte R., Hirscher G. (Hrsg.), *Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den wandel von Politikstillen in westlichen Demokratien*, München 2000.

Kosman M. M., *Zjednoczone Niemcy w procesie integrcji europejskiej (1990–2002)*, Toruń 2004.

Kosman M. M., *Współczesne Niemcy i przestrzeń europejska*, Toruń 2011.

Kosman M. M., *Niemcy wobec kryzysu libijskiego w 2011 r. Enfent terrible świata zachodniego?*, „Przegląd Zachodni" 2017, nr 2.

Koszel B., *Antagonizmy i współpraca. RFN i jej zachodnioeuropejscy partnerzy 1969–1982*, Poznań 1985.

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

Koszel B., *Francusko-niemieckie kontrowersje wokół poszerzenia Unii Europejskiej o Polskę*, Departament Strategii i Planowania Polityki Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001.

Koszel B., *Niemcy i wojna domowa w Jugosławii. Czy Niemcy są odpowiedzialne za wybuch konfliktu jugosłowiańskiego?*, „Przegląd Zachodni" 1993, nr 4.

Koszel B., *Niemcy wobec konfliktu w Kosowie*, „Przegląd Politologiczny" 1999, nr 3–4.

Koszel B., *Rola Francji w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, „Przegląd Zachodni" 2001, nr 2.

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

Koszel B., Wojciechowski S. (red.), *Zimna wojna (1946–1989) i jej konsekwencje dla ładu międzynarodowego*, Poznań 2007.

Koszel B., *„Uprzywilejowane partnerstwo". Rząd Angeli Merkel (CDU/CSU-FDP) wobec integracji Turcji z Unią Europejską*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2008, nr 2.

Koszel B., *Polska i Niemcy a europejskie aspiracje Ukrainy*, „Przegląd Zachodni" 2008, nr 1.

Koszel B., *Integracja Turcji z Unią Europejską z perspektywy RFN*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego" 2009, nr 52.

Koszel B., *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008.

Koszel B., *Niemcy wobec kryzysu finansowego państw strefy euro Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2011, nr 5.

Koszel B., *Die EU-Dimension der deutsch-russischen Beziehungen*, „WeltTrends" 2013, nr 91.

Koszel B., *Merkollande?, Partnerstwo Francji i Niemiec w Unii Europejskiej w okresie rządów prezydenta Françoisa Hollande'a*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2013, nr 7.

Koszel B., *Raport Końcowy Grupy Refleksyjnej ds. przyszłości Europy*, „Przegląd Zachodni" 2013, nr 1.

Koszel B., *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)*, „IZ Policy Papers" 2012, nr 6(I).

Koszel B., *Niemcy wobec greckiego kryzysu finansowego (2009–2015)*, „Przegląd Politologiczny" 2015, nr 4.

Koszel B., *Das Weimarer Dreieck: Leistungen und Zukunftsszenarien*, „WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik" 2015, nr 110.

Koszel B., *Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014–2016)*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2016, nr 10.

Koszel B., *Germany's attitude towards the association agreement between the European Union and Ukraine*, „Przegląd Politologiczny" 2016, nr 2.

Koszel B., *Meandry polityki niemieckiej wobec Rosji w okresie rządów prezydenta Dmitrija Miedwiediewa (2008–2012)*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2017, R. XVII, nr 2.

Koszel B., *Kultura wstrzemięźliwości, czy aktywne współdziałanie? Dylematy polityki bezpieczeństwa Niemiec w XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka" 2017, nr 1.

Koszel B., *Was gut für Deutschland, ist auch gut für Europa. Eine Bilanz der Europapolitik der Regierungen Merkel*, „WeltTrends. Das außenpolitische Journal" 2017, nr 131.

Koszel B., *Wielcy przegrani. Socjaldemokratyczni kandydaci na kanclerza Niemiec w latach 2009–2017*, „Przegląd Zachodni" 2018, nr 2.

Koszel, *Are we witnessing the twiligt uf the strategic german-russian Partnershio under Angela Merkel?*, „Przegląd Strategiczny" 2018, nr 11.

Koszel B., *Brexit w polityce europejskiej Niemiec*, „Przegląd Politologiczny" 2018, nr 1.

Kotłowski T., *Niemcy 1890–1945. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Kraków 2008.

Kozub-Ciembroniewicz W., *Konrad Adenauer. Personalizm i tradycjonalizm*, Kraków 2000.

Kost P., *Ukraina wobec Unii Europejskiej 1991–2010*, Toruń 2012.

Köhler H., *Adenauer. Eine politische Biographie*, Frankfurt am Main 1990.

Krakowski J., *Kryzys finansowy świata zachodniego i kryzys euro*, „Sprawy Międzynarodowe" 2011, nr 2.

Kramer H. R., *Die Europäische Gemeinschaft*, Stuttgart 1974.

Krasuski J., *Historia RFN*, Warszawa 1987.

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

Krasuski J., *Historia Niemiec*, Wrocław 2004.

Krasuski J., *Francja w NATO*, „Przegląd Zachodni" 1997, nr 1.

Kruk A. (red.), *Rola ministerstw spraw zagranicznych w kształtowaniu polityki zagranicznej państw europejskich*, Łódź 2013.

Kruk A., *Hans-Dietrich Genscher w polityce wewnętrznej i zagranicznej RFN w latach 1969–1982*, Katowice 2010.

Kruk A., Sus M., *Niemiecka scena polityczna 2009–2013. Aktorzy, zagadnienia i wzywania*, Warszawa 2013.

Księżniakiewicz M., *Niemiecka debata nad przyszłością integracji europejskiej (po traktacie z Maastricht)*, „Przegląd Zachodni" 2013, nr 2.

Księżniakiewicz M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej a polityka energetyczna Francji i Niemiec*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8.

Księżniakiewicz M., *Opinia publiczna i elity polityczne w Niemczech wobec konfliktu na Ukrainie (listopad 2013–marzec 2015)*, „Przegląd Zachodni" 2015, nr 4.

Kubin T., Stolarczyk M., *Kryzysy w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Uwarunkowania-przebieg-implikacje*, Katowice 2018.

Kubiak P., *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Niemczech (25.05.2014) – analiza i następstwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8.

Kujat H., *Das Ende der Wehrpflicht*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2011, Bd 61.

Kühnhardt L., *50 Jahre Rőmische Verträge*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2007, nr 10.

Kuźniar R., *Europejska strategia bezpieczeństwa*, „Polska w Europie" 2004, nr 2.

Küsters H. J. (Hrsg.), *Deutsche Europapolitik Christlicher Demokraten. Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel (1945–2013)*, Düsseldorf 2013.

Langguth G., *Angela Merkel. Aufstieg zur Macht. Biografie*, München 2007.

Langguth G., *Angela Merkel: Biografie*, München 2005.

Lappenküper U., *Die deutsch-französische Beziehungen 1949–1963*, München 2001.

Lappenküper U., *Mitterrand und Deutschland. Die enträtselte Spinx*, München 2011.

Larres K. (Ed.), *Uneasy Allies. British-German Relations and European Integration since 1945*, Oxford 2000.

Liddle R., *The Europe dilemma. Britain and the Drama of EU Integration*, London 2014.

Link W., *Europa in der Welt: Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2013, nr 7.

Lochbihler B., *Der EU-Türkei-Deal als Menetekel: die Abschaffung des europäischen Asylrechts*, „Blätter für deutsche und internationale Politik" 2018, nr 63.

Lütjen T., Geiges L., *Frank Walter Steinmeier. Biographie*, Freiburg–Breisgau 2017.

Łoś R., *Gerhard Schröder. Blaski i cienie władzy*, Łódź 2008.

McGowan L., *Preparing for Brexit: Actors, Negotiations and Consequences*, Palgrave Macmillan 2018.

Malinowski K., *Konsekwencje kryzysu irackiego. Niemcy wobec nowego kształtu stosunków transatlantyckich*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego" 2004, nr 34/.

Mann S., *Das Bundesministerium der Verteidigung*, Bonn 1971.

Marhold H., *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration" 2006, nr 1.

Marszałek-Kawa J., *Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2002.

Maurer A., *Erwartungsmanagemnet in der Europäischen Union.Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft und kunftige Sollbruchstellen im EU-System*, „Gesellschaft-Wirtschaft-Politik" 2007, nr 4.

Maurer A., *Europäisches Parlament*, „Jahrbuch der Europäischen Integration" 2017.

Meier-Walser R., *Stille Allianz?: die deutsch-britischen Beziehungen im neuen Europa, (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen)*, München 1999.

Mikołajczyk M., *Rola Francji w procesie integracji europejskiej w latach 1946–1958*, Poznań 2011.

Mikołajczyk M. (red.), *Człowiek, naród, państwo wobec wyzwań XX wieku*, Poznań 2016.

Mikołajczyk M., *Europejskie dylematy Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Zachodni" 2016, nr 4.

Miszczak K., *Niemcy w polityce globalnej (Biała Księga)*, „Rocznik Polsko-Niemiecki" 2017, nr 25.

Miszczak K., *Nowa polityka bezpieczeństwa i obrony Niemiec*, „Sprawy Międzynarodowe" 2014, nr 2.

Mizerska-Wrotkowska M., *Hiszpania w Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe" 2012, nr 2.

Molo B., *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku*, Kraków 2013.

Müller-Rommel F., Pieper G., *Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 1991, B 21–22.

Müller-Graff P.-Ch. (Hrsg.), *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, Baden-Baden 2005.

Müller-Rommel F., Pieper G., *Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 1991, B 21–22.

Müller-Brandeck-Bocquet G., *Europäische Pespektiven nach Nizza*, „Blätter für deutsche und internationale Politik" 2001, nr 2.

Müller-Brandeck-Boquet G. (Hrsg.), *Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel*, Wiesbaden 2010.

Müller-Brandeck-Boquet G., *Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2012, Bd. 10.

Münkler H., *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg 2015.

Münckler H., *Die Mitte und die Flüchtlingskrise: Über Humanität, Geopolitik und innenpolitische Folgen der Aufnahmeentscheidung*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2016, nr 14–15.

Nehrlich U., *Die NATO als Kernstück einer europäischen Sicherheitsarchitektur*, „Europa-Archiv" 1994, nr 17.

Nugent N., *The Government and Politics of the European Union*, Durham Duke University Press 2006.

Oręziak L., *Unia walutowa i gospodarcza pod koniec XX wieku?*, „Sprawy Międzynarodowe" 1992, nr 4–6.

Otzelberger M. *Martin Schulz – Der Kandidat: Die Biografie*, Freiburg im Breisgau 2017.

Partacz Cz., *Niemcy a Ukraina*, „Rocznik Koszaliński", Koszalin 1995.

Parzymies S., *Sojusz Atlantycki a polityka bezpieczeństwa w Europie*, „Sprawy Międzynarodowe" 1994, nr 2.

Parzymies S., *Traktat Amsterdamski o UE*, „Sprawy Międzynarodowe" 1997, nr 3.

Paterek A., *Polityka europejska Niemiec. Debata wokół reformy i poszerzenia Unii Europejskiej*, Kraków 2011.

Paterson W. E., *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, „The JCMS Annual Rieview of the European Union in 2010".

Phillipi N., *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Entstehung, Inhalt und Konsequenzen für den Grundrechtsschutz in Europa*, Baden-Baden 2002.

Pin Czang Ch., *ESVP – Kernanliegen der Bundesrepublik Deutschland?: die deutschen Präferenzen, Positionen und Politiken unter der rot-grünen Bundesregierung in der GASP/ESVP der Europäischen Union*, Bern 2007.

Piechowiak M., *Aksjologiczne podstawy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze" 2003, nr 1.

Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007.

Podraza A. (Ed.), *A transatlantic or european perspective of World Affair: NATO and European Union towards Problems of international security in 21st century*, Madrid 2017.

Polster V., Voy K., *Achsenbruch? Die Krise des Europäischen Währungssytems und die Zukunft von Maastricht*, „Blätter für deutsche und internationale Politik" 1993, nr 10.

Płóciennik S., *Europejska integracja gospodarcza w polityce RFN (1949–2000)*, Wrocław 2004.

Pöttering H.-G., *Im Dienste Europas*, Bonn 2009.

Prantl H., *Wir schaffen das' – aber wie?!: eine neue Eiszeit in der Migrationspolitik?*, „Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik" 2017, nr 3.

Przybylska-Maszner B. (red.), *The Arab Spring*, Poznań 2011.

Puślecki Z. W., *Proces ekonomicznego jednoczenia się Niemiec*, Poznań 1990.

Rahr A., *Der Regierungswechsel in Russland und die Beziehungen zur EU*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik" 2008, nr 1.

Rahr A., *Gemeinsamkeiten und Missverständnisse*, „WeltTrends. Das außenpolitische Journal" 2016, nr 119.

Rewizorski M., Przybylska-Maszner B., *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012.

Rewizorski M., *Przypływ który nie unosi żadnej łodzi. Unia Europejska wobec rozwoju transnarodowej ekonomii krymigracyjnej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2016, nr 10.

Rinke A., *Wie Putin Berlin verlor. Moskaus Annexion der Krim hat die deutsche Russland-Politik verändert*, „Internationale Politik" 2014, nr 3.

Rinke A., *Vermitteln, verhandeln, verzweifeln. Wie der Ukraine-Konflikt zur westlich-russischen Dauerkrise wurde*, „Internationale Politk" 2015, nr 1.

Rinke A., *Vom Partner zum Gegner zum Partner?, Die alte Russland-Politik ist tot – jetzt sucht Berlin nach einem neuen Ansatz*, „Internationale Politik" 2015, nr 2.

Rodrigues S., *La nouvelle Commission Prodi face a ses engagements: Est-ce la fin de la crise?*, „Revue du Marché commun et de l'Union européenne", novembre–decembre 1999.

Romaniuk-Całkowska E., *Rola Francji w integracji politycznej Europy Zachodniej*, Toruń 2004.

Rometsch D., *Die Europäische Kommission*, „Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000".

Rosamond B., *Theories of European Integration*, London 2000.

Rowiński J., *Biała Księga z Cannes o warunkach uczestnictwa w Jednolitym Rynku UE*, „Wspólnoty Europejskie" 1997, nr 10.

Rutkowski J., *Wpływ Republiki Federalnej Niemiec na stabilizację koniunktur w krajach EWG*, „Przegląd Zachodni" 1987, nr 1.

Rühl L., *Der Spruch von Karlsruhe*, „Europäische Sicherheit" 1994, nr 9.

Rühle H., *Jenseits der „Partnerschaft für Frieden"*, „Europa-Archiv" 1994, nr 4.

Ruszkowski J., Podgórzańska R. (red.), *Państwo w Unii Europejskiej*, Szczecin 2017.

Sandschneider E., *Deutsche Außenpolitik: eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle – Essay*, „Aus Politik und Zeitgeschichte " 2012, nr 10.

Schneider H., Jopp M., Schmalz U. (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn 2001.

Schmidt S., Hellmann G., Wolf R. (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007.

Schőllgen G., *Der Auftritt. Deutschlands Rűckkehr auf die Weltbühne*, München 2003.

Schöllgen G., *Gerhard Schröder. Die Biographie*, München 2015.

Scheer F., *Die Wirtschafts-und Währungsunion als Herausforderung für Europa*, „Integration" 1997, nr 2.

Schmuck O. (Hrsg.), *Die Menschen für Europa gewinnen – Für ein Europa der Bürger, In memoriam Claus Schöndube*, Bad-Marienberg 2008.

Schukraft C., Keßler U., Leuchtweis N., Müller-Brandeck-Bocquet G., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002.

Schulz M., *Skrępowany olbrzym: ostatnia szansa Europy*, Warszawa 2014.

Schwarzer D., *La présidence francaise de l'Union européeenne: quels objectifs, quels partenaires?*, „Politique étrangère" 2008, nr 2.

Smoter K., Jasiński F. (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.

Schneider H., Jopp M., Schmalz U. (red.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn 2001.

Schreyer M., Gehler M., *Europäische Integration aus historischer Erfahrung*, Bonn 2103.

Schröder G., *Eine Außenpolitik des „Dritten Weges"*, „Gewerkschaftliche Monatshefte" 1999, nr 7–8.

Schmalz U., *Deutschlands europäisierte Außenpßolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP*, Wiesbaden 2004.

Schuman R., *Dla Europy*, Kraków 2003.

Schwabe K. (Hrsg.), *Konrad Adenauer und Frankreich, 1949–1963*, Bonn 2005.

Schwarz H.-P., *Helmut Kohl: Eine politische Biographie*, München 2012.

Seiler F., *Rüstungsintegration, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft 1950 bis 1954*, Berlin 2015.

Severin A., *The Future of the EU: A Reed for a New Vision*, „Internationale Politik und Gesellschaft" 2006, nr 1.

Simon M., *Schweizer Europapolitik am Wendepunkt, Interessen, Konzepte und Entscheidungsprozesse in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum*, Baden-Baden 2013.

Sinjen S., *Kurs halten. Deutschland ist bei der Abschreckung gegen Russland unverzichtbar*, „Internationale Politik" 2018, nr 5.

Skibiński J., *Gospodarcza integracja Europy Zachodniej w polityce RFN*, Warszawa 1980.

Skóra M., *Republika Federalna Niemiec, a kwestia imigrancka*, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej 2015.

Smoter K., Jasiński F. (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.

Solak J., *Rola RFN w NATO w latach 1979–1994*, Warszawa 1999.

Soutou H.-G., *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands 1954–1996*, Paris 1996.

Sozański J., *Prawa Człowieka w Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, Warszawa–Poznań 2010.

Sporek T., *Wspólna waluta europejska*, „Przegląd Zachodni" 1996, nr 2.

Staack M., *Der Ukraine-Konflikt, Russland und die europäische Sicherheitsordnung*, Opladen 2017.

Staszczyk A., *Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec problemu proliferacji broni masowego rażenia i terroryzmu międzynarodowego*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2016, nr 9.

Starzyk J., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

Stelmach A., *Legalność zmiany władzy na Ukrainie*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2015, nr 4.

Stelmach A., Lorenc M., Łukaszewski M. (red.), *Kultura polityczna. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Poznań 2018.

Stempin A., *Angela Merkel. Cesarzowa Europy*, Warszawa 2014.

Stempin A., *Sojusznicy, Od Fryderyka i Katarzyny Wielkiej do Merkel i Putina*, Warszawa 2016.

Stolarczyk M., *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Katowice 2010.

Sturm R., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2005, 2012.

Sturm H., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem*, Wiesbaden 2005.

Suszycka-Jasch M., Jasch H.-Ch., *The participation of the German Länder in formulating German EU-policy*, „German Law Journal" 2009, vol. 10.

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

Szymczyński T. R., *Negocjowanie granic: od „dziewiątki" do „dwunastki". Rozszerzenie południowe Wspólnot Europejskich (1981"1986) Grecja, Hiszpania i Portugalia*, Poznań 2009.

Szymczyk Ł., *Spotkanie Rady Europejskiej w Wiedniu – podsumowanie prezydencji austriackiej*, „Wspólnoty Europejskie" 1999, nr 1.

Taschner H. C., *Schengen: die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EU-Staaten*, Baden-Baden 1997.

Tebbe G., *Wunsch und Wirklichkeit: Das Problem der Osterweiterung*, „Europa-Archv" 1994, nr 13–14.

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

Thiel E., *Europäische Wirtschafts-und Währungsunion. Von der Marktintegration zur politischen Integration*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 1992, nr B 7–8.

Tkaczyński J. W., *Rada Federacji, czyli o niezrozumieniu roli ustrojowej naczelnego organu władzy państwowej w Niemczech*, „Przegląd Zachodni" 2017, nr 4.

Torzecki R., *Kwestia ukraińska w polityce III Rzeszy (1933–1945)*, Warszawa 1972.

Trosiak C., Wallas T. (red.), *Die Idee des verinigten Europas in der deutschen und polnischen Perspektive*, Poznań–Słubice 2002.

Trouille J.-M., *Deutsch-französische Spaltung: nationale Divergenzen in der europäischen Energiepolitik*, „Dokumente: Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog" 2010, nr 1.

Trzcielińska-Polus A., Zuba K., *Europejska polityka Niemiec*, „ETE Working Paper" 2015, t. 1, nr 4.

Türk H., *Die Europapolitik der Großen Koalition 1966–1969*, Oldebourg 2006.

Umland A., *Inwieweit war Russlands Anschluss der Krim historisch gerechtfertigt?. Zur Problematik „realistischer" Annexionsnarrative*, „Sirius: Zeitschrift für Strategische Analysen" 2018, H. 2.

Updyke C. A., *German Leadership?: The Council Presidency of 1994. A paper for the European Community Studies Association Conference May 11–14, 1995, Charleston, SC*, Center for German and European Studies Edmund A Walsh School of Foreign Service Georgetown University 1995.

Verheugen G., *Deutschland und die EU-Ratpräsidentschaft: Erwartungen und Realitäten*, „Integration" 1999, nr 1.

Vernet D., *Kluge Ausschöpfung begrenzter Souverenität. Die Europapolitik der rot-grünen Koalition*, „Internationale Politik" 1999, nr 5.

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

Waechter M., *Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing: auf der Suche nach Stabilität in der Krise der 70er Jahre*, Bremen 2011.

Wallas T. (red.), *Między historią, politologią a medioznawstwem. Wybór problemów*, Poznań 2010.

Weidenfeld W. (Hrsg.), *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn 1998.

Weidenfeld W., Hillebrandt O., *Wie kann Europa die Immigration bewältigen? Möglichkeiten und Grenzen eines Einwanderungskonzepts*, „Europa-Archiv" 1994, nr 1.

Weidenfeld W. (Hrsg.), *Nizza in der Analyse*, Gütersloh 2002.

Węc J. J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011.

Węc J. J., *Nowe zasady sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni" 2011, nr 3.

Węc J. J., *Proces konstytuowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8.

Węc J. J., *CDU/CSU wobec polityki niemieckiej Republiki Federalnej Niemiec 1949–1969*, Kraków 2000.

Węc J. J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005*, Kraków 2006.

Węc J. J., *Traktat Lizboński: polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011.

Węc J. J., *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002–2016,* Kraków 2017.

Węc J. J., *Niemcy wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2011–2016*, „Politeja" 2017, nr 49.

Węc J. J., *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015–2016)*, „Przegląd Zachodni" 2017, nr 2.

Wessels W., *Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?*, „Integration" 2004, nr 3.

Wiaderny-Bidzińska K., *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Toruń 2001.

Wierzchowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

Wilk M. (red.), *Rosja XXI wiek. Geopolityka. Gospodarka. Kultura*, Łódź 2013.

Wilke J., Leidecker M., *Regional – national – supranational. How the German press covers election campaigns on different levels of the political system*, „Central European Journal of Communication" 2013, t. 7, nr 1.

Winkler H. A. *Der lange Weg nach Westen. Deutsche Geschichte vom „Dunklen Reich" bis zur Wiedervereinigung*, München 2010.

Wojtaszczyk K. A., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy politologicznej*, „Przegląd Europejski" 2012, nr 1.

Wolff-Powęska A., *Wybory do Bundestagu 2002. Z dziejów kultury politycznej Niemiec*, „Przegląd Zachodni" 2002, nr 4.

Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009.

Wróbel I., *W kierunku kultury powitania. Reforma polityki prawa Republiki Federalnej Niemiec w dziedzinie imigracji*, „Przegląd Zachodni" 2016, nr 1.

Wüst A. M., *30 Jahre Europawahlen*, „Aus Politik und Zeiygeschichte" 2009, Bd 23–24.

Zawistowska M., *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Siły na zamiary?*, „Rocznik Strategiczny" 2000/2001.

Zięba R., *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005.

Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.

Zięba R., *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Koncepcja-struktura-funkcjonowanie*, Warszawa 2000.

Zięba R. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2018.

Zimmermann H., *Deutschland-Frankreich-Polen: ihre Beziehungen zueinander nach 1945*, Saarbrucken 1986.

Zohlnhöfer H. (Hrsg.), *Ende des des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005*, Wiesbaden 2006.

Zuber M., *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Żurek M. (red.), *Wizje Unii Europejskiej. Przyszłość wspólnej Europy*, Szczecin 2003.

Żurek M., *Niemieckie prezydencje w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni" 2011, nr 3.

IV. Prasa (wydania drukowane i internetowe)

„Das Bild", „Bild am Sontag", „Der Spiegel", „Die Tageszeitung", „Die Welt", „Der Standard", „Der Tagesspiegel" „Dziennik", „Focus", „Financial Times Deutschland", „Frankfurter Allgemeine Zeitung", „Frankfurter Rundschau", „Gazeta Wyborcza", „General-Anzeiger", „Handelsblatt", „Hamburger Abendblatt", „Kölnische Rundschau", „Le Figaro", „Le Monde", „Le Journal du dimanche", „Les Echos", „Le Parisien", „Le Point", „ Les Observateurs", „New York Times", „Polityka", „Przegląd", „Rheinische Post", „Rzeczpospolita", „Sontaggsblatt", „Süddeutsche Zeitung", „Stern", „Stuttgarter Zeitung", „Stuttgarter Nachrichten", „The Telegraph", „The Guardian", „The Times", „Wprost", „Die Zeit".