

BOGDAN KOSZEL
Poznań

PRZYSZŁOŚĆ ZJEDNOCZONEJ EUROPY W KONCEPCJACH NIEMIEC I FRANCJI

IDEA BUDOWY ZJEDNOCZONEJ EUROPY PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

Koncepcje integracji kontynentu europejskiego swoimi korzeniami sięgają do czasów imperium rzymskiego i monarchii karolińskiej. Uniwersalizm rzymski symbolizował powszechność jednego języka i kultury, prawa i instytucji politycznych. Natomiast spoiwem monarchii Karola Wielkiego utworzonej w IX w., obejmującej ziemie i terytoria, które po II wojnie światowej stały się jądrem integracji europejskiej, był uniwersalizm chrześcijański i odwoływanie się do idei *societas christiana*¹.

W wiekach średnich i czasach nowożytnych hasła zjednoczenia kontynentu europejskiego miały bezpośredni związek z apelami i tęsknotą do zaprowadzenia „wieczystego pokoju” i zaprzestania wojen pomiędzy chrześcijańskimi monarchiami. W XIV-XV w. pojawił się dodatkowo motyw zagrożenia zewnętrznego Europy. Idee integralności kontynentu na fundamencie uniwersalizmu chrześcijańskiego stały się nośne w okresie zagrożenia tureckiego. Jednakże z upływem stuleci tak silnie eksponowane wartości jak wieczysty pokój, sprawiedliwe sądy, idea pojednania i przyjaźni pomiędzy narodami, zostały wypaczane w okresie wzrastającego w końcu XIX w. agresywnego nacjonalizmu, który okrutne oblicze pokazał w ustrojach totalitarnych.

Mniej więcej od połowy XIX w. ówczesna europejska myśl polityczna przyszłość starego kontynentu jako jednolitej struktury zaczęła wiązać z wiernym kopiowaniem ustroju i modelu gospodarczego Stanów Zjednoczonych. Amerykański sukces, potęga gospodarcza, postęp techniczny, wolność obywateli, ale i znaczny rygorizm moralny, sprawność funkcjonowania administracji i sądownictwa fascynowały Europejczyków. Zarówno Victor Hugo, hrabia Richard Coudenhove-Kalergi w okresie międzywojennym czy Winston Churchill po 1945 r. widzieli

¹ Szerzej zob. A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996. B. Koszel, *Judeo-chrześcijańskie podstawy integracji europejskiej*, w: *Polska wieś – europejskie wyzwania*, pod red. B. Kamińskiego, Konin 2001, s. 32-37.

najlepsze panaceum na bolączki trapiące stary kontynent w powstaniu federacji europejskiej – Stanów Zjednoczonych Europy.

Nietrudno było zauważyć, że po olbrzymim wkładzie USA w zwycięstwo nad faszyzmem federaliści w Europie przeważali (Unia Europejskich Federalistów) i to oni nadawali ton dyskusji nad przyszłością kontynentu. Federalizm (Ojczyzna Europa) zyskiwał poparcie słabszych krajów (Beneluks, Włochy, Niemcy Zachodnie), liczących na wyrównanie szans we wspólnocie. Klucze do formy integracji Europy spoczywały jednak w Paryżu, a tutaj kierowano się innymi założeniami. Jakkolwiek 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 Jeannem Monnetem) był on raczej odosobniony². W koncepcjach francuskich nie było szerszej wizji nowej organizacji kontynentu europejskiego, przemawiał raczej interes doraźny i rachuby na głębokie i trwałe osłabienie Niemiec. Jednakże IV republika, po niepowodzeniach związanych z umiędzynarodowieniem Zagłębia Ruhry i przyłączeniem 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 woła do pojednania z Niemcami, by we współpracy z nimi, w sposób pokojowy, kontrolować rozwój ekonomiczny RFN (poprzez Wspólnoty) i ich remilitaryzację (poprzez nieudane rozwiązania w postaci Europejskiej Wspólnoty Obronnej i później Unii Zachodnioeuropejskiej)³.

Francja od powstania EWG widziała w tej organizacji przede wszystkim wygodne narzędzie do *tenir le ran* i odgrywania roli mocarstwowej w świecie. Niemcy uznawane były za słabszego partnera, który nieustannie powinien okazywać wdzięczność za gotowość okazaną przez Francję do pojednania. Przewaga gospodarcza Niemiec we WE 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 unię walutową i politykę obronną.

Koncepcje budowy federacji europejskiej ostatecznie pogrzebał generał Ch. de Gaulle, który po powrocie do władzy, po 1958 r. promował rozwiązania konfederacyjne (Europa ojczyzn) i zdecydowanie odcinał się od pomysłów, które na dodatek wzorowane były na ostro potępianym przez niego modelu amerykańskim.

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

³ 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.

Zazdrośnie strzegąc swej suwerenności i politycznej samodzielności Francja w latach 60. i 70. ubiegłego stulecia hamowała postępy na drodze do głębokiej integracji gospodarczej i politycznej Wspólnot i tym samym budowy zrębów zjednoczonej Europy. Kulała Europejska Współpraca Polityczna, a z zapowiadanego jako głęboki przełom w integracji Jednolitego Aktu Europejskiego (1986) pozostał i tak nie przestrzegany zapis o wspólnej polityce zagranicznej państw członkowskich WE.

Debaty na temat formy ustrojowej Europy zaczęły przede wszystkim koncentrować się coraz częściej na zmianach traktatowych, ich doprecyzowaniu i uzupełnieniach. Zapał do tworzenia wielkich projektów federacyjnych uległ osłabieniu, a po przyjęciu Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii (1973) uzgodnienie ostatecznego celu integracji (*finalité politique*) wyraźnie się oddaliło.

Nie ulega wątpliwości, że przełomem w europejskiej polityce V republiki było zjednoczenie Niemiec. Francuskie obawy przed nadmiernie rozrośniętymi Niemcami, górującymi na pozostałymi partnerami pod względem gospodarczym i ludnościowym, niepewność co do polityki zagranicznej RFN w okresie reunifikacji obu państw niemieckich, zaowocowały wielkim zwrotem w polityce francuskiej. Aby uniemożliwić Niemcom samodzielne ruchy na arenie międzynarodowej lub ich neutralizację, Francja zabiegała o jak głębokie powiązanie Niemiec ze strukturami wspólnotowymi. Forsowała unię walutową, wspólną politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony oraz współpracę wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W tej atmosferze, w grudniu 1989 r. prezydent François Mitterrand zaproponował mało spójny i nieprzemyślany projekt utworzenia konfederacji europejskiej, obejmującej kraje Europy Środkowej i Wschodniej, państwa członkowskie WE oraz ZSRR⁴.

Po podpisaniu Traktatu z Maastricht francuska zgoda na pogłębienie współpracy w łonie „12” i później „15” siłą rzeczy spowodowała wzmocnienie tendencji federalistycznych, choć z pewnością nie do końca odpowiadało to życzeniom Paryża. Na pierwszy plan wysunął się wymiar ponadpaństwowy Unii, gdzie w tzw. I filarze Traktatu o Unii Europejskiej, integracja robiła szybkie postępy (unia walutowa i gospodarcza, obywatelstwo Unii). W II i III filarze, choć zachowały one charakter międzyrządowy, narastające wyzwania (międzynarodowy terroryzm i przestępczość, konflikty regionalne) wymuszały zastosowanie rozwiązań zakładających większą rolę instytucji brukselskich w rozwiązywaniu nabrzmiałych problemów.

W latach 90. Niemcy parły do reform struktur unijnych (głosowanie większościowe w Radzie UE, zredukowanie liczby komisarzy, inny podział głosów w Radzie UE) i tym samym przyjęcia rozwiązań bliskich duchowi federalizmu, ale nie czyniły

⁴ Por. E. Weisenfeld, *Mitterrands Europäische Konföderation*, „Europa-Archiv”, nr 17/1991, s. 513-518; tenże, *Frankreich und Mitteleuropa. Zu den Verhandlungen über eine „Europäische Konferenz”*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französische Dialog”, nr V/1993, s. 357.

tego konsekwentnie. Dla kanclerza Helmuta Kohla priorytetem było bezbolesne wprowadzenie programu euro, zakotwiczenie w UE Austrii, Szwecji i Finlandii i przygotowanie do członkostwa w UE reformatorskich krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Dla Francji to było wygodne, gdyż odsuwało to w przyszłość dyskusje na temat wizji zjednoczonej Europy.

Pierwszą zwartą koncepcję przyszłości jednoczącej się Europy odnaleźć można było w dokumencie opracowanym w połowie 1994 r. przez frakcję poselską CDU/CSU w niemieckim *Bundestagu* znanym jako „Schäuble-Lamers-Papier”. Parlamentarna reprezentacja rządzącej chadecji reprezentowana przez szefa frakcji Wolfganga Schäublego i rzecznika frakcji ds. polityki zagranicznej Karla Lamersa 1 września 1994 r. przedstawiła swój punkt widzenia dotyczący integracji starego kontynentu. Został on ujęty w formie 14-stronicowego dokumentu zatytułowanego „Rozważania o polityce europejskiej”. Autorzy dokumentu doszli do wniosku, że dalsze procesy integracyjne wymagają silnych impulsów, które powinny wychodzić z Niemiec, Francji i krajów Beneluksu. Powyższa piątka powinna stanowić trzon Unii Europejskiej, jej tzw. twarde jądro (*fester Kern*), zaś jądro twardego jądra (*Kern des festen Kerns*) powinien stanowić tandem niemiecko-francuski. Podstawą tego poglądu było, że Unia stała się zbyt wielka i zbyt heterogeniczna, aby mogła definiować i realizować wspólne cele. Dokument podzielono na trzy części. Pierwsza została zatytułowana „Położenie” (*Die Lage*), druga „Interesy Niemiec” (*Deutschlands Interesse*), trzecia „Co należy zrobić? – propozycje” (*Was ist zu tun? – Vorschläge*).

W pierwszej części chadecy sformułowali tezę, że europejskie procesy integracyjne znalazły się w krytycznym punkcie. Miało to oznaczać, iż w przypadku braku zdecydowanych działań konsolidacyjnych, Unia Europejska będzie dryfować w kierunku luźno powiązanej strefy wolnego handlu. Za podstawowe przyczyny tego stanu rzeczy autorzy uznali rozrost instytucji europejskich, które były skrojone na miarę sześciu państw, nie przystawały zaś do „Dwunastki”, narastające rozbieżności interesów państw wynikające ze zróżnicowanego poziomu rozwoju gospodarczo-społecznego, odmienne pojmowanie priorytetów w zakresie zadań wewnątrz, jak i na zewnątrz Unii, głębokie przemiany strukturalno-gospodarcze, które przejawiały się w ogromnym bezrobociu niosącym zagrożenie dla i tak już mocno przeciążonych systemów socjalnych, przejawy odradzania się nacjonalizmów w krajach UE, słabość państwowych władz ustawodawczych i wykonawczych w obliczu powyższych problemów, oraz wyzwania płynące z rozszerzenia wschodniego. W części drugiej autorzy wyrazili przekonanie, że w interesie RFN leży zapobieżenie rozluźnienia związków w ramach Unii. W przeciwnym razie Niemcom miał grozić powrót do dawnej, centralnej pozycji w Europie, z którą wiązałoby się niebezpieczeństwo znanej z historii polityki balansowania między Wschodem a Zachodem. Dlatego też Zachód powinien dążyć do uniknięcia sytuacji, w której byłby zmuszony budować „bezpieczeństwo przed Niemcami” (*Sicherheit vor Deutschland*), zamiast „bezpieczeństwo wraz z Niemcami” (*Sicherheit mit Deutsch-*

land). Szczególnie wiele miejsca poświęcono problemom Europy Środkowo-Wschodniej. Autorzy uznali stabilizację i rozszerzenie strefy dobrobytu za Odrę za sprawę szczególnej wagi. Ewentualne zamrożenie procesu rozszerzenia Unii w tym kierunku miałyby zmusić Niemcy do poszukiwania na własną rękę środków bezpieczeństwa w tym regionie. Rozszerzenie jednak musiałoby zostać poprzedzone wewnętrznym wzmocnieniem UE, w celu uniknięcia niebezpieczeństwa wyhamowania integracji. Część trzecia dokumentu Schäuble-Lamersa zawierała propozycje kierunków rozwoju integracji, które skupione zostały w pięciu punktach. Postulowano dalszy rozwój instytucjonalny, który miałby oznaczać wzmocnienie skuteczności UE, jej demokratyzację, federalizację, oparcie na zasadzie subsydiarności oraz reformę instytucji Unii. Pod tym ostatnim pojęciem kryło się przede wszystkim wzmocnienie Parlamentu Europejskiego tak, aby stał się równoprawnym wobec Rady Unii organem prawodawczym. Pojawiła się także propozycja zróżnicowania dalszego rozwoju integracji wykorzystując model „wielu prędkości” czy też „zmiennej geometrii”. Podkreślano dalsze wzmacnianie jądra Unii, a więc zacieśnianie współpracy w grupie najsilniej już zintegrowanych państw. Zaliczało się do niej, jak twierdzili autorzy, pięć do sześciu państw (Niemcy, Francja, Belgia, Holandia, Luksemburg, ewentualnie Włochy). Jednocześnie zakładano, że „twardy rdzeń” UE musi pozostawać otwarty dla innych krajów Unii, które z czasem będą mogły do niego dołączać. Jednym z najbardziej widocznych tu pól współpracy była unia walutowa. Niemcy, Francja i kraje Beneluksu były bowiem – według tez CDU/CSU – najbliższe wypełnienia kryteriów konwergencji. Na kolejnym miejscu znalazła się: ścisła współpraca niemiecko-francuska., która stanowić miały „rdzeń twardego jądra” i być motorem napędowym procesów integracyjnych. W opinii obu polityków należało rozwiewać obawy Paryża przed nadmiernym wzmocnieniem Niemiec w rezultacie *Nord- i Osterweiterung* poprzez okazywanie wrażliwości na jej wizję współpracy śródziemnomorskiej, dążąc do koordynacji kierunków geograficznej aktywności obu państw. Jedną z centralnych dziedzin współpracy powinna być kwestia zdolności obronnych Europy poprzez wyposażenie Unii w rzeczywistą zdolność do działania w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Autorzy tekstu postawili tezę, że państwa europejskie nie są w stanie indywidualnie zapewnić sobie bezpieczeństwa w sytuacji rodzących się zagrożeń dla pokoju. Nie mogą również być pewne wsparcia Stanów Zjednoczonych po zakończeniu zimnej wojny. Europejczycy muszą zatem sami zatroszczyć się o swoje bezpieczeństwo i obronę. Należy w tym celu wykorzystać istniejącą od 1954 r. Unię Zachodnio-europejską, ustalić na nowo jej relacje z NATO oraz reguły korzystania przez UE ze środków Paktu. W ostatnim punkcie podkreślono, że jednym z najważniejszych zadań Unii jest przyjęcie do swego grona Polski, Czech, Słowacji oraz Węgier⁵.

⁵ Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994, „Blätter für deutsche und internationale Politik” nr 10, 1994; Das Schäuble-Lamers-Papier der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin, Oktober 1994, s. 2 i 13.

Niemieckie propozycje przyszłych rozwiązań dla Unii Europejskiej w sferze ustrojowej, politycznej i gospodarczej zbiegły się w czasie z podobną inicjatywą podjętą przez premiera Francji Edouarda Balladura. 30 sierpnia 1994 r. w wywiadzie dla tygodnika „Le Figaro” opowiedział się za inną niż zapisano w Maastricht koncepcją zjednoczenia Europy, gdyż jego zdaniem proces poszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej może potrwać co najmniej dziesięć lat. W tym czasie Unia Europejska powinna się składać z dwóch lub trzech grup krajów. Do pierwszej „homogenicznej grupy centralnej” należałyby najbardziej zaawansowane w rozwoju państwa Unii, z Francją i Niemcami na czele. Kraje z tej grupy przejęłyby i realizowałyby wszystkie postanowienia traktatu z Maastricht. Pozostałe kraje członkowskie UE mogły mieć różny status w zależności od tego, w jakim tempie wprowadzałyby w życie ustalenia dotyczące unii ekonomicznej, walutowej i politycznej. W opinii premiera Balladura utworzenie centralnej grupy w Unii byłoby niezbędne ze względu na plany poszerzenia Unii o nowe państwa, gdyż w związku z tymi planami Unia będzie się i tak dzielić na różne grupy krajów. W jego ujęciu koncepcja „Europy o różnych prędkościach” była jedynym właściwym rozwiązaniem dylematu, czy najpierw pogłębiać, czy też poszerzać Unię⁶.

Swoje propozycje Balladur skonkretyzował na łamach „Le Monde” w końcu listopada 1994 r. W najnowszym ujęciu organizacja przyszłej Europy powinna być oparta na zasadzie trzech koncentrycznych kręgów (*cercles concentriques*), z których najszerzy obejmowałyby państwa czekające na przyjęcie do Unii Europejskiej. Premier Francji odrzucał zdecydowanie zarówno federalistyczną wizję Unii Europejskiej, jak i koncepcję „twardego jądra” wewnątrz Unii. Zasadniczy krąg Europy miałby skupiać państwa Unii na zasadzie akceptacji przez nie „wspólnego minimum”, tzn. wspólnego rynku oraz wspólnej polityki zagranicznej i w dziedzinie bezpieczeństwa. Kraje pozostające na zewnątrz Unii Europejskiej i oczekujące na akcesję tworzyłyby szerszy krąg, powiązany z Unią Europejską umowami o współpracy politycznej, wojskowej, gospodarczej i handlowej.

Wewnątrz samej UE powinno istnieć z kolei kilka węższych kręgów złożonych z państw, które w poszczególnych dziedzinach chciałyby wykroczyć poza „wspólne minimum”. I tak np. mógłby istnieć „krąg walutowy” złożony z Niemiec, Francji i państw Beneluksu czy „krąg militarny” z udziałem Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii.

Zdaniem premiera Balladura przyszła Unia Europejska powinna zrzekać wszystkie państwa europejskie, z wyjątkiem Rosji, Ukrainy i Białorusi. Unia Europejska powinna kończyć się na wschodnich granicach Polski i Rumunii, powinna jednak zawrzeć z tymi trzema państwami układy o bliskim partnerstwie.

⁶ P. Kasznia, *Europa o różnych prędkościach. Premier Balladur dla dziennika „Le Figaro”*, „Rzeczpospolita” 31 VIII 1994.

Premier Balladur uważał, że rozszerzenie Unii Europejskiej o nowe państwa, w tym kraje Europy Środkowej i Wschodniej, jest nieuniknione. Według niego było jednak wykluczone, by licząca 25 lub 30 państw Unia Europejska mogła posiadać charakter federacji z „europejskim rządem” w Brukseli. Zastrzegł, że rozszerzenie Unii Europejskiej o państwa nordyckie oraz Europy Środkowej i Wschodniej nie może także oznaczać utraty przez Francję jej dotychczasowego centralnego miejsca w Unii⁷.

Koncepcje niemieckie i francuskie z połowy lat 90. zostały poważnie skrytykowane – zwłaszcza przez uboższe kraje UE – jako dążenie do podziału Europy na „lepszych” i „gorszych” w Unii, tworzenie członkostwa pierwszej i drugiej kategorii. Dość powszechnie uważano je za sprzeczne z traktatami założycielskimi Wspólnot, które w pierwszych artykułach wyraźnie mówiły o harmonijnym i zrównoważonym rozwoju wszystkich państw członkowskich. Jakkolwiek pomysły te na ówczesnym etapie zostały zarzucone, wątek „twardego rdzenia Europy” znany później już bardziej jako „wzmocniona współpraca”, czy autonomia Europy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony na trwałe zakorzeniły się w europejskiej myśli politycznej i w następnych latach powracano do tych idei.

W drugiej połowie lat 90. nie powiódł się projekt pogłębienia współpracy w zakresie II i III filaru w takim wymiarze jak zakładały to Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Amsterdamski (1997). Zastopowany został powrót Francji – na jej własne życzenie – do wojskowych struktur *NATO*. Upadł tym samym plan „europeizacji” Sojuszu Północnoatlantyckiego i instytucjonalnego wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Z kolei opór państw związkowych RFN storpedował początkowe zamiary rządu Kohla, aby decyzje w zakresie współpracy wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych podejmowane były w Unii na zasadzie głosowania większościowego⁸.

Po wyborach parlamentarnych we Francji w 1997 r. i w Niemczech w 1998 r., które wyniosły do władzy lewicę wzajemne nieporozumienia na tle polityki europejskiej jeszcze bardziej się nasiliły. W czasie obrad Rady Europejskiej w Berlinie w marcu 1999 r. nad przyjęciem budżetu UE na lata 2001-2006 w ramach *Agendy 2000* Niemcom nie udało się przeforsować częściowego przeniesienia finansowania Wspólnej Polityki Rolnej na szczebel państw narodowych i zmniejszenia niemieckich obciążeń na rzecz budżetu Unii⁹.

⁷ E. Balladur, *Pour un nouveau traité de l'Elysée*, „Le Monde” 30 XI 1994. Por. M. Balladur *veut renforcer l'entente franco-allemande*, *ibidem*; P. Kasznia, *Trzy kregi Europy. Projekt Balladura*, „Rzeczpospolita” 30 XI 1994.

⁸ U. Guérot, *Die deutsch-französische Europadiskussion von Maastricht bis Nizza und die Geschichte wiederholt sich doch...?*, „Internationale Politik” 23 II 2001, <http://www.weltpolitik.net/policy-forum/article/85.html>.

⁹ B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską*, Poznań 2003, s. 104-105.

Jednakże to dobrze – lecz też nie bez zgrzytów i wzajemnych dąsów – funkcjonujący tandem niemiecko-francuski podyktowany zbieżnością interesów nadał nowy ton w dyskusji nad przyszłością zjednoczonej Europy na przełomie XX i XXI w. Perspektywa poszerzenia Unii Europejskiej o nowych członków z Europy Środkowo-Wschodniej zrodziła konieczność głębokiej reformy unijnych struktur, które musiały zostać przystosowane do działania w gronie 25 (28-30) państw. Na tym podglebiu rozwinęła się szeroka dyskusja na temat kształtu i przyszłości jednoczącej się Europy.

NIEMIECKI IMPULS

Decyzja o zwiększeniu liczby państw kandydujących do członkostwa z 6 do 12, podjęta na spotkaniu Rady Europejskiej UE w grudniu 1999 r. w Helsinkach wyraziście postawiła na porządku dziennym konieczność zreformowania instytucji unijnych i nadania nowego kształtu integracji europejskiej. Jeszcze w trakcie Konferencji Międzyrządowej, która miał stworzyć fundamenty pod późniejszy Traktat Nicejski, w maju 2000 r. w kilku wielkich gazetach europejskich ukazał się wspólny artykuł byłego niemieckiego kanclerz Helmuta Schmidta i byłego prezydenta Francji Valerego Giscarda d'Estainga postulujący utworzenie „twardego rdzenia” wewnątrz Unii Europejskiej. Autorzy tekstu zaprezentowali pesymistyczny pogląd, że ze względu na zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego, przyszła integracja w gronie 30 państw będzie niemożliwa. Jediną realistyczną alternatywą miała być integracja w gronie podobnych do siebie państw, członków unii walutowo-gospodarczej. Integracyjne centrum miałoby posiadać własne instytucje i decydować na jakich warunkach mogłyby przystąpić doń inne kraje. Koncepcja Schmidta i Giscarda d'Estainga „szła w kierunku oddzielenia centrum od peryferii i trzymania tej ostatniej na dystans”¹⁰.

12 maja 2000 r. w auli Uniwersytetu Humboldta w Berlinie pod dłuższej nieobecności na politycznej scenie przedstawił swoją koncepcję przyszłej Europy niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer. Pretekstem do wystąpienia skierowanego do naukowców, dyplomatów, dziennikarzy i studentów była konferencja zorganizowana pod nazwą *Quo vadis, Europa?*. W wyważonym i dobrze przemyślanym referacie *Od związku państw do federacji – rozważania o finalizacji integracji europejskiej* (*Vom Staatenverband zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*) mówca wyszedł od stwierdzenia, że w globalizującym się i różnicującym się coraz bardziej pod względem rozwoju gospodarczego świecie bardziej niż kiedykolwiek istnieje potrzeba zwarcia

¹⁰ K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy*, Wrocław 2004, s. 114. Tekst wystąpienia Schmidta i Giscarda d'Estainga zob. *Wysokie pokoje i przedsiönek*, „Gazeta Wyborcza” (dalej „GW”) 13 V 2000.

szeręgów i połączenia wysiłków państw europejskich, by sprostać nowym wyzwaniom. Kładąc nacisk na kluczową dla kontynentu europejskiego kooperację francusko-niemiecką, polityk RFN podkreślił znaczenie Traktatu z Maastricht dla przyspieszenia procesów integracyjnych. Uznał, że wprowadzenie euro było aktem o gospodarczym, ale też i politycznym znaczeniu. Jednakże generalnie unia gospodarcza znacznie wyprzedziła polityczną i to mogło w przyszłości spowodować napięcia i kryzysy w łonie UE. Konkretyzując Fischer wskazał na dwa niezbędne wyzwania stojące przed Unią: poszerzenie o nowych członków i zdolność do jej skutecznego działania w poszerzonym składzie. W jego ujęciu podejmowanie decyzji w gronie np. 30 państw grozić może paraliżem całej unijnej struktury. Jedynym wyjściem z tej sytuacji miało być przejście od związku państw do federacji europejskiej, do której już w latach pięćdziesiątych dążył R. Schuman.

Uściślając swoje koncepcje Fischer zaproponował, aby w projektowanej federacji legislatywa spoczywała w rękach dwuizbowego parlamentu, gdzie byłoby miejsce dla reprezentacji Europy państw narodowych (na wzór niemieckiego *Bundesratu* lub amerykańskiego senatu) i Europy obywateli (wybierani w powszechnych wyborach deputowani, którzy jednocześnie byłiby posłami parlamentów narodowych). W kwestii władzy wykonawczej, minister zaproponował dwa rozwiązania. W pierwszym z nich Rada Europejska miałaby ewoluować w kierunku rządu europejskiego, co oznaczałoby, że byłby on *de facto* wypadkową rządów narodowych. Według drugiej propozycji to Komisja Europejska miałaby przekształcić się w silną egzekutywę europejską z przewodniczącym pochodzącym z wyborów powszechnych.

Uprawnienia organów Federacji Europejskiej byłyby wyznaczone w nowym ładzie kompetencyjnym, zarówno w układzie poziomym, czyli między instytucjami europejskimi, jak i pionowym, czyli między Europą, państwami narodowymi, i regionami. Ład taki musiałby uwzględniać instytucje narodowe – nastąpiłoby to w wyniku podziału suwerenności pomiędzy Europą, a państwami narodowymi zgodnie z zasadą subsydiarności. Państwa narodowe będą zachowywały swe kultury i demokratyczne tradycje, a na rzecz instytucji europejskich scedują tylko te elementy suwerenności, które w rezultacie uzgodnień powinny być regulowane na poziomie ponadnarodowym. W ten sposób uzyska się zdolność do działania, zwiększenia operatywności federacji europejskiej oraz pogłębienia demokracji i wzrostu znaczenia państw narodowych.

Konstytucja europejska, której podstawą będzie traktat konstytucyjny, ureguluje stosunki między federacją a państwami narodowymi. Za pomocą takiej konstytucji dokona się przejrzystego dla obywateli Unii, poziomego i pionowego podziału kompetencji, który umożliwi przezwycięzenie odczuwanego przez nich deficytu demokracji. Zasada subsydiarności uzyskać miała rangę konstytucyjną. Traktat umożliwić miał określenie podstawowych praw człowieka i obywatela, a także pozwolić na wyraźne oddzielenie wyłącznych kompetencji Federacji i zakresu działań państw narodowych.

Zasadniczą słabością planu Fischera był brak jasno sformułowanego rozdziału kompetencji pomiędzy federacją a państwami członkowskimi. Dość mgliście określone *Kernsouveränitäten* leżałyby w gestii federacji, reszta natomiast – państw narodowych. Całość powinna spinać konstytucja europejska, której m.in. częściami składowymi powinna być nowa struktura instytucjonalna i karta praw podstawowych. Niemiecki polityk akcentował z naciskiem, że federacja europejska nie oznacza likwidacji państwa narodowych. Miały one nadal istnieć i zachować swoją pozycję podobną do krajów federacji w Niemczech.

Istotną częścią składową planu Fischera była konieczność wyłonienia awangardy państw w ramach federacji, która stanowiłaby swoiste „centrum grawitacyjne” (*Gravitationszentrum*), otwarte dla innych krajów, które mogłyby doń dołączać na „różnych prędkościach”. W pierwszej kolejności nastąpić miała rozbudowa mechanizmu wzmocnionej współpracy w gronie państw, które pragną ściślejszej integracji (kontynuacja wspólnej polityki gospodarczej, ochrona środowiska, walka z przestępczością, wspólna polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony, wspólna polityka wizowa, azylowa i imigracyjna). Po utworzeniu „centrum grawitacyjnego” państwa wchodzące w jego skład zawarłyby nowy traktat, mieszczący się w dotychczasowych ramach prawnych Unii. Na jego podstawie utworzono by odpowiednie instytucje, rząd i parlament oraz wyłanianego w bezpośrednich wyborach prezydenta. „Centrum grawitacyjne” stanowiłoby siłę napędową integracji i zawierałoby elementy późniejszej federacji. Byłoby otwarte dla wszystkich państw, a jednocześnie stworzone miałyby być mechanizmy regulujące relacje pomiędzy nim a pozostałymi państwami UE. Ostatnim finałowym etapem byłoby utworzenie Federacji Europejskiej¹¹.

Wystąpienie J. Fischera było swego rodzaju zaczynem, który spowodował burzliwy ferment intelektualny w Niemczech i w Europie. Do poszczególnych wątków wystąpienia ministra Fischera w następnych miesiącach nawiązywali czołowi politycy Europy Zachodniej, m.in. Romano Prodi, Tony Blair i Guy Verhofstadt. 4 kwietnia 2001 r. na forum Parlamentu Europejskiego prezydent RFN Johannes Rau oceniając pozytywnie tezy szefa dyplomacji niemieckiej podjął temat konstytucji europejskiej. Prezydent sformułował trzy pytania, wymagające dogłębnej analizy: w jaki sposób należy zorganizować UE, aby przybliżyć ją obywatelom? Co należy uczynić, aby decyzje Unii miały jak najszerzą legitymację na arenie europejskiej. Jak powinny wyglądać ramy organizacyjne Unii?

Odpowiedź na te pytania – zdaniem niemieckiego prezydenta – przynieść miała konstytucja europejska. Rau zwrócił uwagę, że powinien w niej znaleźć się wyraźny zapis, że Europa nie jest scentralizowanym „superpaństwem” lecz federacją państw

¹¹ Tekst zob. „Blätter für deutsche und internationale Politik”, nr 6/2000, s. 758-761. Por. Fischer plädiert für konstitutionelle Neugründung der EU, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (dalej „FAZ”) 13 V 2000; J. Bielecki, *Europa dla wybranych*, „Rzeczpospolita” 15 V 2000; J. Łukaszewski, *Tak dla Joschki Fischera*, *ibidem*, 3 VII 2000.

narodowych. Rau wyraził zrozumienie dla płynących z różnych stron zastrzeżeń co do terminu „federacja”, podkreślił jednak, że istotą debaty powinna być jej treść a nie nazewnictwo. Rau podobnie jak Fischer domagał się sprecyzowanych uprawnień dla federacji i państw narodowych, a przenoszenie kompetencji ze szczebla krajowego na wspólnotowy odbywać się miało pod ścisłą demokratyczną kontrolą i za zgodą wszystkich krajów unijnych. Podzielał pogląd lidera „Zielonych”, że powstanie federacji nie oznaczałoby utraty suwerenności państw narodowych. Konstytucja europejska powinna zawierać przyjętą w Nicei Kartę Praw Podstawowych, rozdzielić precyzyjnie kompetencje państw narodowych i samej Unii, gdzie podstawą podziału prerogatyw była zasada subsydiarności. Część trzecia zawierać miała postanowienia o strukturze instytucjonalnej Unii. Parlament Europejski i Rada UE byłyby z czasem przekształcone w dwuizbową legislaturę, gdzie tej drugiej przypadłaby rola strażnika suwerenności państw narodowych.

W opinii niemieckiego prezydenta ewolucja Komisji Europejskiej powinna pójść w takim kierunku, aby jej przewodniczącego wybierano w wyborach powszechnych lub – do czego bardziej skłaniał się niemiecki polityk – jego nominacja była wynikiem głosowania w obu izbach parlamentu¹².

Do intensywniej i wzmagającej się debaty w Niemczech na temat przyszłości Unii Europejskiej aktywnie włączył się kanclerz Gerhard Schröder. Na przełomie kwietnia i maja 2001 r. w różnych wypowiedziach 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, a Rady Europejskiej w drugą izbę parlamentu. 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 *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 Unii¹³.

¹² „Archiv der Gegenwart”, 2001, s. 44907.

¹³ Zustimmung in Deutschland. Geteilte Meinungen in der Europäischen Union. Bundeskanzlers Schröders Vorschläge zur Stärkung der europäischen Institutionen, „FAZ” 2 V 2001; G. Glöser, Die europäische Integration Voranbringen: zum europäischen Leitartikel der SPD, „Integration” nr 3/2001, s. 303-307.

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. Uchwalono deklarację wspierającą rozszerzenie Unii Europejskiej i poparto ideę wzmocnienia Parlamentu Europejskiego i Komisji oraz przekształcenie Rady Europejskiej we wspólny rząd.

Podczas zjazdu przedstawiony został tzw. *Raport pośredni* (*Zwischenbericht*) opracowany przez specjalną komisję programową partii, który dokonał obszernej analizy zmian zachodzących w budowie zrębów zjednoczonej Europy. W wielu miejscach – głównie w zakresie funkcjonowania organów UE – pokrywał się z projektami Schördera i majowym tekstem SPD. Zwrócono uwagę na wzrastającą rolę Europy w rozwiązywaniu konfliktów i problemów o charakterze globalnym. Obawy o erozję suwerenności państw w Unii Europejskiej rozwiewano przy pomocy argumentów, że celem nie jest budowa scentralizowanego „superpaństwa” i likwidacja państw narodowych. Silnie eksponowano wątek o niezbędności uchwalenia konstytucji europejskiej i zachowania zasady subsydiarności. Zaproponowano model współdziałania obejmujący trzy poziomy. Pierwszy z nich obejmować miał wyłączne kompetencje Unii, gdzie czołowe miejsce przypadłoby zewnętrznej polityce gospodarczej i polityce walutowej. Drugi poziom określać miał „zasadnicze kompetencje” (*Grundsatzkompetenzen*) UE, jak np. standardy i regulacje pozwalające na uniknięcie wypaczeń polityki konkurencji. Trzeci poziom zawierać miał kompetencje uzupełniające (*Ergänzungskompetenzen*), które obejmowałyby obszary nie zastrzeżone do wyłącznej domeny państw¹⁴.

REAKCJE FRANCUSKIE

Wystąpienie J. Fischera wzbudziło duży rezonans we Francji i spotkało się licznymi komentarzami na łamach prasy, radia i telewizji. Lewicowy minister spraw wewnętrznych Jean-Pierre Chevenement dosadnie stwierdził, że struktura federalna odpowiada Niemcom, gdyż marzą oni o germańskim Świętym Cesarstwie Rzymskim i nie wyleczyli się z narodowego socjalizmu¹⁵. Niezręczność tej wypowiedzi wywołała konieczność przedstawienia oficjalnego stanowiska Francji w tej kwestii. Zostało ono zaprezentowane przez ministra spraw zagranicznych Huberta Védrine. Uważał on, że opinia europejska nie jest w stanie wiarygodnie zmierzyć i przewi-

¹⁴ *Wegmarken für ein neues Grundsatzprogramm – Sozialdemokratische Vorstellung zur nachhaltigen Gestaltung der globalen Epoche. Zwischenbericht der Grundsatzkommission an den Parteitag der SPD in Nürnberg, 19.-22. November 2001*, <http://www.spd.de/servlet/PB/show/10247/programm-debatte-zwischenbericht2001.pdf>.

¹⁵ F. Rainaud, *Europe, citoyens, démocratie*, „Cahiers français. L'Europe en perspective” nr 298/2003, s. 90.

dzień konsekwencji poszerzenia Unii dla jej przyszłości. Dlatego też nie nadeszła jeszcze odpowiednia pora, aby zaistniałym wyzwaniom stawiać czoło. Poza tym nie będzie łatwym zadaniem wytypowanie państw, które miałyby stanowić rdzeń Europy, jak ustanowić wspomnianą przez Fischera politykę. zagraniczną i obrony pod kontrolą Parlamentu, i jaką rolę mieliby zachować szefowie państw i rządy państw członkowskich. Krótko mówiąc w propozycji Fischera widział on więcej zapytań aniżeli rozwiązań¹⁶.

27 czerwca 2000 r. w odnowionej siedzibie niemieckiego *Bundestagu* w Berlinie Jacques Chirac – jako pierwszy w dziejach prezydent Francji – w tym miejscu wygłosił starannie przygotowane, choć utrzymane w emocjonalnym tonie przemówienie do niemieckich deputowanych. Wskazując na konieczność unijnych reform, opowiedział się za poszerzeniem Unii o nowych członków i przygotowaniem konstytucji europejskiej, w której podzielono by kompetencje między Brukselę, państwa i regiony tak, by decyzje zapadały jak najbliżej obywatela. Z naciskiem podkreślił, że fundament europejskiej konstrukcji powinno być państwo narodowe, a nie federacja (*Nos nations sont la source de nos identités et de notre enracinement*). Poparł pomysł stworzenia „grupy pionierskiej” (*groupe pionnier*) opartej na ścisłym francusko-niemieckim współdziałaniu, gdzie procesy integracyjne dokonywałby się szybciej. Droga do tego ugrupowania byłaby otwarta dla innych państw pod warunkiem zadeklarowania wzmocnionej współpracy. Chirac nie widział jednak potrzeby prawnego umocowania takiej grupy w dodatkowym traktacie i tworzenia dla niej specjalnego systemu instytucjonalnego¹⁷. Komentatorom rzucało się w oczy, że J. Chirac ostudził zapał federalistów. Nie odrzucał kategorycznie niemieckich propozycji, ale za pomocą retorycznych figur starał się rozwodnić koncepcje J. Fischera.

Zdecydowaną natomiast odpowiedź na propozycje kanclerza G. Schrödera dał premier Francji Lionel Jospin 28 maja 2001 r. na specjalnie zorganizowanym spotkaniu w Klubie Prasy Zagranicznej w Paryżu. Dokonując *tour d'horizon* w sprawach europejskich już na wstępie zaznaczył, że nie do przyjęcia jest niemiecka propozycja federalnej Europy, lecz – co szczególnie podkreślił – efektem integracji europejskiej powinna być federacja państw narodowych (*fédération des états nations*). Ten model ustrojowy powinien mieć instytucjonalną podstawę w trójkącie trójkąta: Komisja – Rada – Parlament. W tym samym wystąpieniu Jospin wyjaśniał również, że Francja nie jest w stanie zaakceptować sytuacji, w której państwa członkowskie Unii otrzymałyby status niemieckich landów czy też amerykańskich stanów. Przez pojęcie federacji rozumiał Jospin natomiast

¹⁶ *Nein zum Bundesstaat*, „Der Spiegel” 17 XI 2000.

¹⁷ 27 juin 2000: *Extraits du discours prononcé par le Président de la République devant le Bundestag (Berlin)*, „Le Monde” 28 VI 2000; item: „Die Erweiterung darf keine Flucht nach vorne sein”. *Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” nr 8/2000, s. 1017-1021.

stopniowe i kontrolowane działania na rzecz transferu czy podziału kompetencji z Unią Europejską, która odpowiadałaby federacji państw narodowych¹⁸.

Rozwijając swoją koncepcję stwierdził, że Europa powinna posiadać własną konstytucję, której podstawą byłaby przyjęta przez szczyt w Nicei w grudniu 2000 r. Karta Praw Podstawowych. W miejsce proponowanego wzmocnienia Parlamentu Europejskiego, Jospin sugerował powołanie stałego kongresu (konferencji), reprezentującego parlamenty krajów członkowskich UE. Komisji Europejskiej gotów był przyznać prawo do rozwiązywania Parlamentu Europejskiego z własnej inicjatywy lub na wniosek państwa członkowskiego UE. Jej przewodniczącego powinna wybierać partia, która zwyciężyłaby w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Rada Europejska też miałaby mieć prawo rozwiązania Parlamentu Europejskiego, aby w ten sposób równoważyć prawo wyrażania wotum nieufności Parlamentu wobec Komisji. Rada Unii Europejskiej powinna obradować stale i w ten sposób zbliżyć się do statusu drugiej izby Parlamentu.

Duży nacisk położył francuski premier na kwestie gospodarcze i społeczne. W jego opinii powinien zostać powołany wspólny rząd strefy euro, który za pomocą specjalnego funduszu wspierałby kraje członkowskie znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Opowiedział się za wzmocnieniem roli związków zawodowych, zharmonizowaniem polityki podatkowej w krajach UE i „społeczną solidarnością”¹⁹.

Nietrudno było zauważyć, iż Jospin w znacznie większym stopniu aniżeli prezydent Chirac odciął się od niemieckich koncepcji. W dość zgodnej opinii prasy niemieckiej, krytykującej to stanowisko reprezentował on interesy francuskich socjalistów i zarazem starał się przelicytować Chiraca w reprezentowaniu narodowych interesów Francji.

Należy przyznać, że francusko-niemiecka debata na temat przyszłości Unii i zaistniałe kontrowersje w dużym stopniu przyczyniły się do intensyfikacji dyskusji na temat przyszłości UE. Nie był to już jednak to jednak spór pomiędzy federalistami i antyfederalistami w klasycznym rozumieniu. W odniesieniu do państw, Francja, Wielka Brytania i Hiszpania forsowały ideę pozostawienia większej władzy państwu narodowemu, a Niemcy, kraje Beneluksu, Austria, Finlandia oraz szef Komisji Europejskiej Romano Prodi wraz ze swoimi komisarzami budowali obóz federalistów.

¹⁸ *Die Europarede des französischen Premierministers Jospin, Föderation von Nationalstaaten*, „FAZ” 29 V 2001.

¹⁹ „Europa schaffen, ohne Frankreich abzuschaffen”. Rede von Lionel Jospin zur Zukunft des erweiterten Europas vom 28. Mai 2001, „Blätter für deutsche und internationale Politik” nr 7/2001, s. 888-896; *Jospin lehnt die EU-Regierung ab. Die Kritik an Schröder-Plänen*, „Der Spiegel” 28 V 2001; *Lionel Jospin za federacją państw-narodów*, „Rzeczpospolita” 29 V 2001; J. Reiter, *Francja i reszta Europy*, ibidem, 4 VI 2001.

KONWENT EUROPEJSKI. NIEMIECKO-FRANCUSKIE ZBLIŻENIE STANOWISK

Francusko-niemieckie dyskusje na temat przyszłości Unii Europejskiej, wsparte dodatkowo wypowiedziami innych wybitnych polityków zachodnioeuropejskich, stały się centralnym punktem obrad Rady Europejskiej w Laeken (14-15 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 najbiedniejsze²⁰.

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.

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. Jak tego oczekiwano w Konwencie doszło do starcia federalistów ze zwolennikami wspólnoty państw narodowych. Przedstawiciele Niemiec, krajów Beneluksu, ale też i Francji opowiadali się za zbudowaniem europejskiej federacji, której najsilniejszymi punktami byłaby wspólna polityka zagraniczna i obrony, europejski podatek, silna egzekutywa wyłoniona z Komisji Europejskiej i kompetentny posiadający szerokie uprawnienia Parlament Europejski. Reprezentanci Wielkiej Brytanii, państw skandynawskich i większości krajów kandydujących do członkostwa opowiadali się za dominacją w Unii modelu współpracy międzyrządowej. Jedni i drudzy zgadzali się, że wspólny europejski dom trzeba zreformować, mówiono też wiele o konieczności dotarcia z ideą wspólnej Europy do obywateli, o bardziej przejrzystym procesie decyzyjnym i reformie obecnego systemu półrocznego przewodzenia pracom Unii²¹.

²⁰ *Przyszłość Unii Europejskiej. Oświadczenie z Laeken*. <http://www.futurum.gov.pl/dokumenty/laeken.htm>.

²¹ Por. K. Hänsch, *La France, l'Allemagne et la Convention*, w: Documents (Paris), 58 (juillet-septembre 2003), s. 43-45.

Jak się wydaje olbrzymi wpływ na postawę francuskich i niemieckich przedstawicieli w Konwencji miały kampanie wyborcze do parlamentu francuskiego i niemieckiego *Bundestagu*, które pełną parą ruszyły wiosną 2002 r. Prezydent Chirac, ale i również kanclerz Schröder obiecywali swoim społeczeństwom twardą postawę w debatach na forum Konwentu i nadanie takiego kierunku przemianom w Unii Europejskiej, który odpowiadałby narodowym interesom Francji i RFN.

Nie ulega wątpliwości, że bezapelacyjne zwycięstwo Chiraca w wyborach z 21 kwietnia i 5 maja 2002 r. wzmocniło i usztywniło stanowisko Francji w Konwencji Europejskiej. Kategorycznie odrzuciła ona niemieckie pomysły związane z dogłębną reformą Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i zmniejszeniem obciążeń RFN na rzecz budżetu Wspólnot, optowała też za redukcją wydatków finansowych przeznaczonych na kolejną fazę rozszerzenia.

W tej sytuacji 79. francusko-niemiecki szczyt w Schwerinie, który odbył się 30 lipca nie mógł dać rezultatów satysfakcjonujących obie strony, gdyż jego obradom towarzyszyło wzmagające się napięcie związane z wrześniowymi wyborami do *Bundestagu*. G. Schrödera zirytowało poparcie wyrażane przez J. Chiraca dla atakującego go bezpardonowo w kampanii wyborczej kontrkandydata do kanclerskiego fotela – Edmunda Stoibera, którego jeszcze w tym samym miesiącu francuski prezydent odznaczył Legią Honorową. Z kolei J. Chirac dawał do zrozumienia, że niedawne próby flirtu niemiecko-brytyjskiego na unijnym forum są niefortunnym pomysłem niemieckich przyjaciół. Miał on na myśli list w sprawie reformy UE, który opublikowali wspólnie kanclerz G. Schröder i premier Tony Blair w styczniu 2002 r. kiedy to przywódcy państw członkowskich UE przygotowywali się do inauguracji Konwentu w sprawie przyszłości Europy. Głównym tematem listu była poprawa efektywności szczytów Unii, ale Francji nie zaproszono do współredagowania tego przesłania.

W Schwerinie kanclerz Niemiec i prezydent Francji zdecydowali się powołać specjalne komisje, które na nieformalnych spotkaniach przewyciężyć miały różnice zdań i nie dopuścić, aby spory na tematy rolne i polityki strukturalnej przeniosły się na płaszczyznę unijną. Prezydent J. Chirac wykazał gotowość do nadania dwustronnym stosunkom z Niemcami nowej dynamiki i wzmocnienia francusko-niemieckiego tandemu w Unii²².

Po dość wątpliwym sukcesie niemieckiej socjaldemokracji w wyborach do *Bundestagu* z 22 września 2002 r. (osiągnęła identyczny wynik jak koalicja CDU/CSU) podjęto obustronne konsultacje na temat reformy WPR i sfinalizowania rokowań z 10 krajami kandydującymi do członkostwa.

Po oficjalnym zamknięciu negocjacji akcesyjnych z „10” w Kopenhadze w grudniu 2002 r. Francja i Niemcy były świadome, że przed zbliżającymi się obchodami 40-lecia podpisania Traktatu Elizejskiego to z ich strony powinien wyjść

²² M. Rapacki, *Bo Francji może nie być*, „GW” 7 VIII 2002; P. Jendroszczyk, *Polityka rolna będzie wspólna*, „Rzeczpospolita” 31 VII 2002.

impuls, który z jednej strony przyspieszyłby bieg prac Konwentu, a z drugiej dał wyraźny sygnał opinii publicznej, że niezależnie od doraźnych sporów na linii Berlin-Paryż oś francusko-niemiecka funkcjonuje bez większych zgrzytów.

Zgodnie z powszechnymi oczekiwaniami, w połowie stycznia 2003 r. prezydent Chirac i kanclerz Schröder wystąpili ze wspólną propozycją reform instytucjonalnych w Unii Europejskiej, które stanowiły swego rodzaju wypadkową dotychczasowych koncepcji forsowanych odrębnie przez oba kraje. Wedle tych założeń szefa unijnej egzekutywy – Komisji Europejskiej, o szerszych niż dotąd prerogatywach, miałyby wybierać Parlament Europejski. Każdy z krajów członkowskich miałby prawo do posiadania jednego komisarza. Drugiego „prezydenta”, czyli przewodniczącego Rady Europejskiej, wybierałoby 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 głosów²³.

Zanim wystąpienie Chiraca i Schrödera stało się przedmiotem komentarzy, w kilka dni później Francja i Niemcy hucznie obchodziły 40-lecie podpisania Traktatu Elizejskiego. Kulminacyjnym punktem obchodów było uroczyste posiedzenie obu parlamentów w Sali Lustrzanej pałacu w Wersalu z udziałem 1180 deputowanych do obu parlamentów i polityków, którzy na przestrzeni dziesięcioleci wnieśli największy wkład w dzieło francusko-niemieckiego pojednania²⁴. We wspólnej 43-punktowej deklaracji przywódcy obu państw zapowiedzieli daleko idącą bilateralną współpracę w wielu dziedzinach, m.in. w polityce zagranicznej i obronnej, społecznej, kulturalnej, naukowo-badawczej²⁵.

²³ Tekst: *Deutsch-französischer Beitrag zur institutionellen Architektur der Europäischen Union*, <http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknoten=413&linkb>; *Paris et Berlin s'entendent sur un projet de direction bicéphale de l'UE*, „Le Monde” 15 I 2003; *La Proposition franco-allemande de double présidence de l'UE ne fait pas l'unanimité*, ibidem, 16 I 2003; *Le Projet franco-allemand salué par les »grands pays«*, „Le Figaro” 16 I 2003; J. Bielecki, *Paraliż czy nowy początek. Mieszane reakcje na francusko-niemiecką propozycję reformy UE*, „Rzeczpospolita” 16 I 2003; A. Rubinowicz, R. Sołtyk, *Francja i Niemcy proponują zasadniczą reformę Unii Europejskiej*, „GW” 15 I 2003.

²⁴ M. Wiegel, *Herzlicher als damals*, „FAZ” 22 I 2003; D. Hassoux, *Duo Paris-Berlin en grande pompe*, „Libération” 22 I 2003; *Berlin und Paris feiern 40 Jahre Elysée*, „Die Welt” 22 I 2003; *Paris-Berlin: des amis de 40 ans*, „Le nouvel observateur” 22 I 2003.

²⁵ *Déclaration commune franco-allemande à l'occasion du 40ème anniversaire du traité de l'Elysée*, Palais de l'Elysée, 22 janvier 2003 (materiał powielany).

Korzystając z nadarzającej się okazji, 21 stycznia 2003 r. w siedzibie Instytutu Goethego w Brukseli na spotkaniu z niemieckimi socjaldemokratami i francuskimi socjalistami, francuski komisarz ds. handlu w UE Pascal Lamy i G. Verheugen wystąpili ze śmiałym projektem przekształcenia Francji i Niemiec w federację. Postulowali oni powołanie w przyszłości wspólnych instytucji rządowych dla obu krajów. Francja i Niemcy miałyby prowadzić wspólną politykę zagraniczną, obronną i finansową. Lamy zaproponował utworzenie wspólnych, niemiecko-francuskich sił zbrojnych, wspólnych przedstawicielstw dyplomatycznych oraz m.in. wspólnej reprezentacji interesów obu państw na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Berlin i Paryż powinny ponadto dążyć do wypracowania jednolitych założeń polityki budżetowej i ujednolicenia systemów podatkowych. Dla realizacji tego typu kompetencji federalnych miałyby powstać wspólne instytucje (kongres, składający się z przedstawicieli obydwu parlamentów, cotygodniowe spotkania ministrów oraz stały sekretariat), odbywać się miały wspólne posiedzenia rady ministrów w kwestiach interesujących żywotnie oba kraje²⁶.

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 państw członkowskich UE. Zauważyć można było, że ideę podwójnego przewodnictwa popierały duże państwa – Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania, a 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 państw²⁷.

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 między-

²⁶ *Plädoyer für einen deutsch-französischen Bund. Zwei EU-Kommissare fordern eine Annäherung in der Etat- und Steuerpolitik und den Aufbau gemeinsamer Institutionen*, „Berliner Zeitung” 21 I 2003.

²⁷ K. O. Lang, *Polens Gewicht und die doppelte Mehrheit*, „SWP-Aktuell” nr 51/2003.

rządowej 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.

Zwiększona intensywność w kontaktach niemiecko-francuskich, która miała miejsce na przełomie 2002 i 2003 r. pozostawała w ścisłym związku nie tylko z problematyką unijną, lecz relacjami obu państw ze Stanami Zjednoczonymi w okresie konfliktu o Irak. Francja, niezmiennie forsując ideę autonomicznych europejskich sił zbrojnych oraz wspólnej polityki zagranicznej i obrony, zdecydowanie odcinała się od współdziałania z *NATO*. Ewidentnie słabsza wewnętrzna pozycja G. Schrödera w drugim rządzie koalicyjnym *SPD-Zieloni* (za niekwestionowanego moralnego zwycięzcę we wrześniowych wyborach uchodził J. Fischer) spowodowała energiczne włączenie się kanclerza w nurt propagandy antyamerykańskiej. Politycy *SPD* poszli w kierunku renacjonalizacji polityki zagranicznej państwa i zaczęli skutecznie kwestionować adenauerowski dogmat o ścisłym związku bezpieczeństwa RFN z sojuszem z USA. Otwarty sprzeciw rządu wobec propozycji współdziałania w Iraku z Amerykanami umiejętnie wykorzystwała Francja, która pod hasłami budowy niezależnej od USA i *NATO* europejskiej tożsamości obronnej przeciągnęła Berlin na swoją stronę i dość wyraźnie w niemiecko-francuskim tandemie wysunęła się na czoło. Postawa ta znalazła swój praktyczny wyraz we francusko-niemiecko-belgijskim weto w sprawie udzielenia gwarancji bezpieczeństwa popierającej USA Turcji i nie przebiegającym w słowa potępieniu dla wojny w Iraku. Tak więc osłabienie związku RFN z dwoma kluczowymi partnerami – USA i Wielką Brytanią zwiększyło podatność rządu Schrödera na wpływy Francji. Osiągnięte porozumienia w sprawie finansowania polityki rolnej i zasada podwójnej prezydencji w Unii zbieżne były bardziej z priorytetami Francji niż tradycyjnymi celami Niemiec. Wobec przejęcia inicjatywy przez prezydenta Chiraca skłóconemu ze Stanami Zjednoczonymi rządowi niemieckiemu zabrakło siły przebicia do forsowania własnych rozwiązań na forum Konwentu. Dominowało raczej przekonanie, że w Unii Europejskiej „tylko to ma sens, co można zrobić razem z Francją”²⁸.

Podsumowanie dyskusji nad przyszłością zjednoczonej Europy nastąpiło 26 maja 2003 r. Do 105 członków Konwentu wysłano z Brukseli listy z projektem pierwszych 59 artykułów konstytucji. W opinii prezydium Konwentu tekst uwzględnił tysiące zgłoszonych poprawek oraz głosów z debaty (najczęściej sprzecznych), a zarazem zachowywał spójność i więźłość ustawy zasadniczej. Z powodu ostrych sporów nie było w nim poprawionego najważniejszego rozdziału o instytucjach²⁹. 20 czerwca 2003 r. przewodniczący Konwentu zaprezentował projekt Traktatu Europejskiego Radzie Europejskiej obradującej na szczycie w Salonikach. Po zasięgnięciu opinii państw członkowskich, 10 lipca 2003 r. Konwent Europejski

²⁸ Por. M. Wiegel, *Deutsch-französischer Gipfel. „Ein radikal neuer Ansatz“*, „FAZ“ 19 IX 2003; Jacques alias Gerhard „Le Monde“ 17 X 2003.

²⁹ R. Sołtyk, *Projekt europejskiej konstytucji już niemal gotowy*, „GW“ 26 V 2003.

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. W ostatniej chwili do projektu dopisano artykuł wyliczający wspólne unijne symbole: flagę (12 złotych gwiazd na niebieskim tle), hymn (fragment IX Symfonii L. van Beethovena), dewizę („Zjednoczona w różnorodności”), walutę (euro) i unijne święto (9 maja) w rocznicę historycznego wystąpienia R. Schumana z 1950 r.³⁰

WOBEC SPORÓW O KSZTAŁT KONSTYTUCJI EUROPEJSKIEJ

Francji i Niemcom 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 „przypomnił”, 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 Berlinie³¹.

Ostrzeżenia Niemców i Francuzów w pierwszej kolejności kierowane były pod adresem Polski, gdzie wstępna wersja traktatu konstytucyjnego wzbudziła spore wątpliwości. Wbrew stanowisku Francji i Belgii, a przy poparciu Włoch, Hiszpanii, Portugalii, Irlandii, Holandii, Słowacji i Litwy Polska domagała się dopisania do preambuły konstytucji odwołania do tradycji judeochrześcijańskich. Jednak największe spory budził art. 24 modyfikujący zapis traktatu nicejskiego w kwestii podejmowania decyzji w Radzie UE na zasadzie systemu ważenia głosów, gdzie Polsce i Hiszpanii przyznano po 27 głosów, a czterem największych krajom (RFN,

³⁰ Propozycje zmian 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>.

³¹ *EU-Verfassungspaket soll nicht mehr geändert werden. Bundeskanzler Schröder und EU-Konventspräsident Giscard d'Estaing befürworten den Konvent-Vorschlag*, „Die Welt” 9 IX 2003.

Francji, Wielkiej Brytanii, Francji) zaledwie o 2 głosy więcej. Według propozycji Konwentu od 1 listopada 2009 r. większość kwalifikowaną w Radzie UE będzie stanowić zwykła większość państw (13), reprezentująca co najmniej 60% ludności UE. W tej sytuacji tzw. mniejszość blokującą podejmowanie decyzji tworzyłyby kraje mające 40% ludności UE, co Polskę i Hiszpanię eliminowałoby z klubu dużych państw mających największy wpływ na proces podejmowania kluczowych decyzji w Unii Europejskiej.

Rozpoczęcie 4 października 2003 r. obrad Konferencji Międzyrządowej potwierdziło istniejące różnice zdań. Polska i Hiszpania w najbardziej interesujących oba kraje sprawach podejmowania decyzji w Radzie UE okazywały wolę szukania nowych rozwiązań, ale dopiero po 2009 r. W odpowiedzi z ust polityków niemieckich padły ostrzeżenia, że brak zgody na nowy system głosowania pociągnie za sobą określone konsekwencje finansowe głównie dla Polski³². Również i szczyt państw unijnych 16 października 2003 r. w Brukseli nie przyniósł żadnego istotnego postępu, nie licząc medialnego efektu jakie wywołało wystąpienie prezydenta Chiraca, który wypowiadał się nie tylko w imieniu Francji, ale i Niemiec, zastępując nieobecnego na obradach kanclerza Schrödera³³.

Oczekiwane z dużym zainteresowaniem tzw. konklawe w Neapolu (28-29 XI) nie doprowadziło do zbliżenia stanowisk. Niemcy jednak nie kryli rozczarowania nieprzejednaną postawą Polaków. Zarówno kanclerz Schröder, jak i minister Fischer opuszczali Neapol w pesymistycznym nastroju i w przeświadczeniu, że Europa zapłaci wysoką cenę za upieranie się przy traktacie nicejskim³⁴.

Z podobnymi odczuciami wracał z Warszawy premier Francji Jean-Pierre Raffarain, który 1 grudnia na czele licznej delegacji ministrów, biznesmenów i ludzi kultury przyjechał wysondować m.in. granice ustępstw polskiego rządu. Pomimo dobrej atmosfery konsultacji, strona polska nie pozostawiła wątpliwości, że bronić będzie nieugięcie postanowień nicejskich. Za sukces uznać należało wspólną decyzję, iż każdego roku, naprzemiennie, na obowiązkowych konsultacjach spotykać się będą premierzy obu rządów i ministrowie niektórych resortów³⁵.

³² Dosadnie oceniła to francuska lewicowa „Liberation”: „pas de constitution, pas d'argent”, zob. J. Qatremier, *CIG: pas de constitution, pas d'argent a Rome, les pays fondateurs agitent la menace budgétaire*, „Liberation” 6 X 2003; Fischers Ahnungen. Der Außenminister befürchtet Probleme bei der EU-Verfassung, „Der Tagesspiegel” 6 X 2003; EU-Verfassung: EU-Gipfel drängt auf raschen Abschluß der EU-Reform, „FAZ” 6 X 2003.

³³ 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 X 2003; A. Słojewska, J. Bielecki, *Szczyt Unii Europejskiej. Trudna debata o nowym podziale władzy. Polska pozostaje nieugięta*, „Rzeczpospolita” 17 X 2003.

³⁴ K. Ridderbusch, *Der EU droht die totale Blockade*, „Die Welt” 1 XII 2003; *Mit vielen Stimmen*, „Der Tagesspiegel” 1 XII 2003; *Europäische Verfassung vor dem Scheitern*, „Süddeutsche Zeitung” (dalej „SZ”) 1 XII 2003; *EU-Verfassung: Machtkampf geht weiter?*, „FAZ” z 1 XII 2003; J. Bielecki, *Optymizm polskiej delegacji po spotkaniu szefów dyplomacji UE*, „Rzeczpospolita” 1 XII 2003.

³⁵ D. Pszczółkowska, *Francuski premier w Warszawie*, „GW” z 1 XII 2003.

Na początku grudnia również szef rządu niemieckiego przeprowadził konsultacje w Berlinie z premierem Włoch Silvio Berlusconi i w Paryżu z prezydentem Chirakiem. Uzyskał ich poparcie w kwestii traktatu konstytucyjnego w wersji Konwentu. Od tej pory w Berlinie stopniowo zaczęto lansować hasło, że Niemcy też mają swoje granice ustępstw i lepiej jest nie podpisywać konstytucji niż przyjmować ją w złym kształcie z Nicei. W tej sytuacji wyjazd 11 grudnia do Berlina prezydenta A. Kwaśniewskiego i jego spotkanie z G. Schröderem i prezydentem Johannesem Rauem nie przyniosło żadnych efektów. W obszernym artykule opublikowanym przez znanych publicystów na łamach dziennika „Die Welt” skonstatowano, że Kwaśniewski poszedł na konfrontacyjny kurs wobec Schrödera i Polska będzie w dużym stopniu odpowiedzialna za największy kryzys w historii Unii Europejskiej³⁶.

Brukselski szczyt, który odbył się w dniach 12-13 grudnia rozwił nadzieje największych optymistów. Jeszcze przed jego oficjalnym rozpoczęciem doszło do spotkania kanclerza G. Schrödera z prezydentem Chirakiem i premierem T. Blairem, które miało być ostatnią próbą wypracowania wspólnego stanowiska w sprawie reformy systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej. Jego rezultaty okazały się negatywne. Nie udało się jednoznacznie pozyskać brytyjskiego przywódcy do nowych rozwiązań i po kilku godzinach w wypowiedziach dla dziennikarzy G. Schröder zaczął otwarcie sygnalizować, że szczyt zakończy się fiaskiem³⁷. Niemcy wspierane przez większość państw unijnych nie poszły na żadne ustępstwa. Winą za zaistniałą sytuację obarczono Hiszpanię i w jeszcze większym stopniu Polskę. W raczej oszczędnej opinii kanclerza Niemiec ujawniły się „interesy narodowe, które zyskały pierwszeństwo przed ideą europejską”. Kanclerz zapewnił, że nie będzie to miało wpływu na stosunki polsko-niemieckie. W podobne tony uderzył premier L. Miller. Na konferencji prasowej stwierdził, że Niemcy są wielkim partnerem gospodarczym i politycznym Polski i oba kraje nie mogą przenieść się w inny zakątek Europy. Obie strony zapowiedziały zwołanie w najbliższym terminie spotkania, które nadałoby nowego impulsu polsko-niemieckiej kooperacji³⁸.

Już na szczycie w Brukseli dyplomaci kilku państw, m.in. Belgii i Francji, próbowali doprowadzić do podpisania jakiejś deklaracji o „twardym rdzeniu” Europy, by w ten sposób pokazać Polsce i Hiszpanii, ale też i Wielkiej Brytanii jaka może być cena za upór w sprawie Nicei. Inicjatywie tej miałyby się sprzeciwić Niemcy, gdyż nie chciały być oskarżone o spowodowanie rozłamu w Unii

³⁶ N. Blome, T. Kielinger, A. Middel, K. Ridderbusch, *Kraftprobe*, „Die Welt” 12 XII 2003. Por. *Jetzt geht's um Ganze*, „Der Tagesspiegel” 12 XII 2003; Kwaśniewski nie przekonał Schrödera, „GW” z 12 XII 2003.

³⁷ *Historisches Treffen in Brüssel. Gipfel vor dem Gipfel*, „SZ” 12 XII 2003.

³⁸ *Keine Einigung auf dem EU-Gipfel*, „Die Welt” 13 XII 2003; *Europäische Verfassung: Historische Chance verpasst – Ein Gipfel gescheitert*, „FAZ” 13 XII 2003; A. Rubinowicz-Gründler, J. Pawlicki, R. Sołtyk, *Fiasko szczytu w Brukseli*, „GW” 13 XII 2003.

Europejskiej. Sporą sensacją natomiast okazał się przygotowany w Sztokholmie list sześciu państw (Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec, Holandii, Austrii i Szwecji) z apelem o zamrożenie unijnego budżetu na poziomie 1% PKB wszystkich państw członkowskich. Spotkało się to z dużą krytyką, gdyż zostało powszechnie odczytane jako dążenie dużych państw unijnych do zerwania z ideą europejskiej solidarności w przededniu historycznego rozszerzania UE³⁹.

Obradujący w Berlinie w dniach 18-19 lutego 2004 r. prezydent Chirac, premier Blair i gospodarz spotkania kanclerz Schröder wystosowali wspólny list do przewodniczącego Komisji Europejskiej Prodiego i kierującego Unią premiera Irlandii Bertie Aherna oraz do obecnych i przyszłych członków UE. Przedstawiono w nim wizję europejskiej polityki gospodarczej, prowadzącej do modernizacji i poprawy konkurencyjności gospodarek państw członkowskich w zglobalizowanym świecie. Zaapelowano o zwiększenie wydatków na badania naukowe i nowe technologie oraz ułatwienie firmom i naukowcom dostępu do tych środków, usunięcie unijnych i narodowych przepisów z niepotrzebnych barier hamujących przedsiębiorczość, o ułatwienia w zakresie kapitału wysokiego ryzyka i pomocy publicznej. Zaproponowano, aby tymi działaniami i pracą komisarzy zajmującymi się najważniejszymi resortami gospodarczo-społecznymi koordynował wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej ds. gospodarki, którego powinna powołać jesienią nowa komisja⁴⁰.

Począwszy od lutego 2004 r. można było zauważyć symptomy zmian w dotychczas nieprzejeżdżanym stanowisku Niemiec wobec wizji przyszłej Europy, jak i zapisów konstytucyjnych dotyczących instytucji unijnych. W wywiadzie udzielonym „Berliner Zeitung” minister J. Fischer zaczął odżegnywać się od pomysłów utworzenia „grupy awangardowej” w procesie integracji. Tłumaczył to koniecznością zwarcia szeregów przez państwa unijne w obliczu zamachów terrorystycznych i szybkich postępów w globalizacji. W miesiąc później pojawiły się doniesienia, że niemieccy politycy skłonni byłiby rozważyć propozycje zmian proporcji w zasadzie podwójnej większości podczas głosowań w Radzie UE. Sugerowano obniżenie progów z 60% na 55% jeżeli chodziło o liczbę państw i stojącą za nimi wielkość populacji⁴¹.

Zmiany w niemieckich poglądach w dużym stopniu wynikały ze zmiany stanowiska Warszawy w kwestii zapisów o instytucjach unijnych w konstytucji. Od początku 2004 r. Polska zasygnalizowała gotowość przedyskutowania kompromisowych propozycji. Zgadzała się na system podwójnej większości w głosowaniach, ale sugerowała, aby po odpowiedniej modyfikacji zaczął on obowiązywać dopiero od 2009 r. Do tego czasu funkcjonowałyby ustalenia nicejskie. Obradujący na wspomnianym spotkaniu w Berlinie w lutym w Berlinie kanclerz Schröder i prezydent Chirac wraz z T. Blairem pozytywnie odnotowali tę sprzyjającą zmianę.

³⁹ R. Sołtyk, *Unia Europejska po fiasku szczytu w Brukseli*, „GW” z 2 2004.

⁴⁰ A. Rubinowicz-Gründler, *Szczyt Blair – Chirac – Schröder*, „GW” 18 II 2004.

⁴¹ A. Middel, *Berlin ist bei EU-Verfassung kompromissbereit*, „Die Welt” 11 III 2004.

Niewątpliwie przełomem w negocjacjach okazała się krótka wizyta kanclerza Schrödera w Warszawie 23 marca 2004 r. Oświadczył on stojącemu w obliczu dymisji premierowi L. Millerowi, że zmiana koncepcji podwójnej większości w procesie podejmowania decyzji w Radzie UE nie będzie brana pod uwagę. Jednocześnie przyznał, że Niemcy mają świadomość ciężaru gatunkowego Polski w Unii Europejskiej i sugerował, że istnieje możliwość odpowiedniej modyfikacji systemu głosowania, aby w większym stopniu uwzględniał on interesy Polski. Obie strony uznały, że kompromis jest w zasięgu ręki⁴².

Po rozszerzeniu Unii o 10 nowych członków 1 maja i wyborach do Parlamentu Europejskiego z 13 czerwca, które wzbudziły znacznie mniejsze emocje, nastąpiła ostatnia runda negocjacji w sprawie traktatu konstytucyjnego. Obradujący w dniach 18-19 czerwca unijni przywódcy po serii spotkań przyjęli 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 na życzenie polskiej strony do 2014 r. będzie funkcjonował 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.

W szczególnie ważnych sprawach, np. zawieszenie członkostwa, nominacji na najwyższe urzędy, większość decydująca miałaby być wyższa: 72% państw (20 na 27) i 65% ludności.

Wstępnie przyjęto, że od 2014 r. Komisja Europejska zmniejszy się – po przyjęciu Rumunii i Bułgarii – do 18 komisarzy dobieranych na zasadzie „sprawiedliwej” rotacji”. Zwiększy się natomiast ma liczba eurodeputowanych z 732 do maksymalnie 750. Minimalna reprezentacja ma wynosić sześciu deputowanych (Malta otrzyma jednego więcej), a maksymalna 96 (Niemcy stracą trzech). Dokładny podział ma być dokonany przed wyborami do PE w 2009 r.⁴³

⁴² *EU-Verfassung: Kompromiß nötig und möglich*, „FAZ” 24 III 2004; *La Pologne pourrait débloquent l'impasse sur la Constitution européenne*, „Le Monde” 23 III 2004; G. Gnauck, *Schröder sucht mit Miller nach Kompromissen*, „Welt am Sonntag” 24 III 2004; T. Roser, *Zurück aus der Sackgasse. Polen deutet beim Schröder-Besuch Kompromissbereitschaft im Streit um die EU-Verfassung an*, „Der Tagesspiegel” 24 III 2004; D. Pszczółkowska, *Miller i Schroeder: kompromis możliwy*, „GW” 24 III 2004.

⁴³ *Instytucje Unii po nowemu, czyli kompromis z Brukseli*, „GW” 21 VI 2004; A. Middel, K. Ridderbusch, *Der Kampf um Europa*, „Welt am Sonntag” 21 VI 2004; *Die doppelte Mehrheit. Entscheiden und blockieren*, „FAZ” 21 VI 2004.

Zgodnie z życzeniem Francji i Niemiec powołano do życia nową instytucję – urząd ministra spraw zagranicznych Unii. Minister zostanie członkiem Komisji Europejskiej i będzie uczestniczyć w obradach Rady Europejskiej.

Pomimo intensywnych zabiegów Polski wskutek stanowczego oporu Francji nie udało się wprowadzić do Konstytucji Europejskiej zapisu o odniesieniu w preambule do wartości chrześcijańskich. Znalazła się tam natomiast w całości przyjęta w Nicei jako odrębny dokument Karta Praw Podstawowych. Integralną częścią europejskiej ustawy zasadniczej stało się obywatelstwo Unii. W konstytucji udało się rozgraniczyć dokładnie wyłączne kompetencje Unii (wspólna polityka handlowa, unia celna, polityka monetarna dla krajów *Eurolandu* i ochrona zasobów morza) oraz znacznie liczniejsze tzw. kompetencje dzielone pomiędzy Unię i państwa członkowskie. Obywatele Unii po raz pierwszy będą mieli prawo inicjatywy ustawodawczej za pośrednictwem Komisji Europejskiej, jeżeli projekt ustaw uzyska poparcie co najmniej miliona osób „ze znaczącej liczby krajów”.

Podtrzymany został postulat prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i w przyszłości wspólnej polityki obronnej. Kraje unijne zobowiązały się do solidarnej pomocy w razie ataków terrorystycznych. Konstytucja umożliwia też tzw. wzmocnioną współpracę, a więc szybszą integrację w gronie kilku krajów pod warunkiem, że ta współpraca będzie otwarta dla innych. Po raz pierwszy wprowadzono klarowny zapis o możliwości wystąpienia lub zawieszenia członkostwa z Unii. W aneksie przewidziano większe włączanie parlamentów narodowych w proces stanowienia unijnego prawa⁴⁴.

Przyjęcie traktatu konstytucyjnego nie wywołało euforii zarówno w Paryżu, jak i Berlinie, dominowała raczej ulga z osiągniętego kompromisu. Prezydent J. Chirac uznał to wydarzenie za „naprawdę historyczne” a konstytucję za *bonne pour l'Europe et bonne pour la France*. 2 lipca 2004 r. podczas debaty w *Bundestagu* o konstytucji UE kanclerz G. Schröder, dziękując m.in. premierowi Markowi Belce za postawę Polski podczas końcowej fazy negocjacji w sprawie konstytucji europejskiej, uznał uchwalony przed tygodniem dokument za „w sumie dobry kompromis” i „uczciwe wyważenie interesów”⁴⁵.

FINALITÉ POLITIQUE?

Przyjęcie konstytucji stało się możliwe dzięki koncyliacyjnej postawie prawie wszystkich państw członkowskich i dużej determinacji Francji i Niemiec. W kwestiach kluczowych można jednak mówić o rozczarowaniu. Proces podejmowania

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ M. Chirac: „Un événement vraiment historique”, „Le Monde” 21 VI 2004; P. Avril, *Constitution: la difficile conquête des opinions publiques*, „Le Figaro” 21 VI 2004; Niemiecki kanclerz podziękował polskiemu premierowi za negocjacje w sprawie konstytucji UE, „GW” 3 VII 2004.

decyzji nie stał się bardziej przejrzysty i zrozumiały dla przeciętnego obywatela Unii. Postulat prostego większościowego systemu podejmowania decyzji w szerszym zakresie nie został spełniony. Cała aktywność skupiła się na tworzeniu mechanizmów blokujących decyzje i gwarantujących mniejszości większe prawa. Nadal tematem zastrzeżonym dla państw narodowych pozostały sprawy polityki podatkowej, kwestie socjalne i nawet polityka zagraniczna, o której tak wiele mówiło się w Brukseli.

W sprawie modelu ustrojowego przyszłej Europy zachowana została swego rodzaju równowaga pomiędzy federalistami i zwolennikami idei konfederalistycznych. Nie spełnienia on marzeń europejskich federalistów, którzy chcieli stworzenia Stanów Zjednoczonych Europy nie jest to także wizja „Europy ojczyzn”, w której zazdrosne o narodową suwerenność władze poszczególnych państw decydowałyby o wszystkim jednomyślnie. To kompromis między swego rodzaju skrajnościami, tworzący dla jednoczącej się Europy strukturę federalistyczno-narodową. Z powodu braku rozmachu i odwagi nie zadowolili np. euroentuzjastycznych Belgów, a z powodu ich nadmiaru np. eurosceptycznych Brytyjczyków.

Szersze kompetencje w nowej Unii otrzymają egzekutywa (Komisja Europejska) i Parlament Europejski, ale konstytucja przewiduje też zachowanie prawa weta przez rządy narodowe aż w 50 najważniejszych dziedzinach (m.in. podatki, polityka zagraniczna i obronna). Charakter międzyrządowy Unii wzmacniać będzie pozycja przewodniczącego Rady Europejskiej i utrzymanie zasady subsydiarności, która skutecznie zablokuje federalistyczne zapędy.

Przyjęcie konstytucji nawet w zmienionej formie w odniesieniu do roli instytucji europejskich nie przesłania faktu, że wzrastać będzie rola w tej organizacji większych państw, a w szczególności Niemiec i Francji. RFN zdecydowała się na zacieśnienie związków z V republiką, mając świadomość, że to o wcale nie musi być dla niej korzystne w dłuższej perspektywie. Oba kraje różnią się w kwestii liberalizacji rynku energii, transportu, ekologii (elektrownie atomowe) polityki azylowej, imigracyjnej, rolnej, rybołówstwa jak i w pewnych aspektach polityki obronnej (pacyfistyczne Niemcy wobec skorej do działań militarnych Francji). Paryż swoje zainteresowania nadal koncentruje wokół basenu Morza Śródziemnego i niechętnie patrzy na niemieckie zaangażowanie w Europie Środkowej i Wschodniej. Jakkolwiek ważniejsze etapy budowy konstrukcji europejskiej zdominowane były przez projekty francuskie, to politycy francuscy coraz częściej mają świadomość, że wspólna Europa nie jest już *jardin à la française* i decyzje dotyczące biegu spraw europejskich podejmować muszą w ścisłym porozumieniu z Niemcami i Wielką Brytanią.

Aby dać potrzebne impulsy do dalszej integracji Europy, Francja i Niemcy skazane są na porozumienie. Po przyjęciu traktatu konstytucyjnego zarówno w Berlinie, jak i Paryżu widoczna nadal jest silna wola osiągnięcia wysokiego poziomu współpracy. Podjęte zostały wysiłki na rzecz instytucjonalnego zacieś-

nienia kooperacji poprzez powołanie specjalnych pełnomocników obu rządów, którzy mają przygotować odpowiednie projekty integrujące oba kraje. Nie ulega wątpliwości, że wzmocniony tandem francusko-niemiecki będzie nadawać kierunek procesom rozwojowym Unii. Jednakże „specjalny” kształt stosunków francusko-niemieckich i próba budowy „unii w unii” stanowią zagrożenie dla przyszłości integracji europejskiej, gdyż będzie się ona rozwijać na „różnych prędkościach”.

Należy zakładać, że każde większe niepowodzenie w szerokiej integracji zawsze będzie stwarzać niebezpieczeństwo powrotu do „twardego rdzenia Europy”, tworzenia „grupy pionierskiej” i przyspieszenia integracji w gronie najbardziej rozwiniętych i historycznych członków Wspólnot. Budowa Europy na „różnych prędkościach” byłaby ewidentnie szkodliwa dla państw właśnie do Unii przyjętych.

Na obecnym etapie rozwoju Unii Europejskiej *finalité politique* wydaje się być odległą sprawą. Udział w integracji europejskiej odbierany jest przez większość państw w głównym stopniu pod kątem wymiernych korzyści płynących z członkostwa w Unii Europejskiej. Wzrasta liczba eurosceptyków i znajdują oni coraz szerszą reprezentację w Parlamencie Europejskim. Idea europejska coraz bardziej rozplywa się morzu egoizmów narodowych, a nadmierna troska o własną suwerenność utrudnia postęp integracji. Przyszłość Unii Europejskiej określić można za pomocą kilku scenariuszy. W pierwszym z nich (scenariusz „Titanica”) Unia pogrąży się w wewnętrznych sporach i konfliktach i będzie zbyt słaba, by sprostać nawarstwiającym się wyzwaniom. Kryzys unieruchomi francusko-niemiecki motor integracji i w efekcie dojść może nawet do rozwiązania Wspólnot. Inna z koncepcji (zamkniętego rdzenia Europy) zakłada ścisłą współpracę kilku państwa poza obrębem istniejących traktatów, gdzie w kwestiach gospodarczych dominować będzie międzyrządowy model współpracy. Następny ze scenariuszy (metoda Monneta) będzie w zasadzie kontynuacją dotychczasowej polityki małych kroków i braku rzeczywistych postępów w reformach instytucjonalnych i politycznych. Inny wariant to „otwarte centrum grawitacyjne”, gdzie istniałaby grupa państw uczestnicząca w daleko zakrojonych projektach integracyjnych, co z grubsza odpowiadałoby koncepcji tzw. wzmocnionej współpracy umocowanej w konstytucji europejskiej. I wreszcie scenariusz ostatni, najbardziej śmiały, mówi o powstaniu „supermocarstwa europejskiego”, gdzie Europa stanie się jednym z najbardziej liczących się aktorów na światowej scenie politycznej (członek Rady Bezpieczeństwa ONZ) i konsekwentnie realizuje wspólne polityki⁴⁶.

⁴⁶ F. Algieri, J. A. Emmanoulidis, R. Maruhn, *Europas Zukunft. 5 EU-Szenarien*, Centrum für Angewandte Politikforschung, München 2004.

ABSTRACT

The author gives an overview of the German and French conceptions of a united Europe since the beginning of the European Communities. Special attention is drawn to the role of France and Germany in the drafting of the constitutional treaty. The author endorses the thesis that the two countries exercised a dominant influence on the final shape of the European constitution. As a result of French-German controversies and a subsequent compromise, the key articles on institutions give the European Union a new political system, which can be defined as a federalist-national structure with the primacy of inter-governmental cooperation.