

RYSZARD ZIĘBA
Warszawa

ROLA NIEMIEC W POLITYCE ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ*

INSPIRACJE DO USTANOWIENIA WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

Powstała w 1949 r. Republika Federalna Niemiec, wybierając kurs na budowę demokratycznego państwa niemieckiego, podjęła równocześnie działania na rzecz włączenia się w proces integracji europejskiej. Pierwszy wieloletni kanclerz RFN, Konrad Adenauer, jest słusznie zaliczany do grona „ojców integracji europejskiej”¹, obok takich polityków jak Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide De Gasperi. RFN wspólnie z Francją, krajami Beneluksu i Włochami stworzyła w 1952 r. Europejską Wspólnotę Węgla i Stali i bezpośrednio potem zabiegała o unifikację w sferze obrony (Europejska Wspólnota Obronna) i polityki zagranicznej (Europejska Wspólnota Polityczna). Rząd RFN starał się realizować wizję jednoczenia Europy w myśl popularnych na początku lat 50. XX w. koncepcji federalistów, lansujących tworzenie struktur ponadnarodowych². Aktywny udział RFN w procesie integracji europejskiej przyniósł jej wymierne korzyści ekonomiczne i polityczne, i stanowił wkład na rzecz skutecznego rozwiązywania trapiącego Europę problemu niemieckiego³.

Kiedy zwolennicy idei federalistycznej ponieśli porażkę po upadku planów stworzenia dwóch nowych wspólnot, Niemcy Zachodnie zachowały się elastycznie, wspierając brytyjską koncepcję zacieśniania współpracy międzyrządowej, co w efekcie umożliwiło im przystąpienie do Unii Zachodnioeuropejskiej, a poprzez tę

* Niniejszy tekst stanowi rozbudowaną wersję referatu pt. „Rola Niemiec w kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej” wygłoszonego przez autora na konferencji naukowej nt. *Niemcy – Europa – Świat*, zorganizowanej przez Uniwersytet Jagielloński, Kraków, 1-2 czerwca 2006 r.

¹ H.-P. Schwartz, *Adenauer und Europa*, „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte” nr 27/1979, s. 471–523.

² B. Rosamond, *Theories of European Integration*, Houndmills 2000, s. 23–31.

³ J. R. Gillingham, *The German Problem and European Integration*, w: D. Dinan (red.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford 2006, s. 55–80.

organizację do NATO. W maju 1955 r. RFN znalazła się w obu wielostronnych strukturach obronnych Zachodu, co wzmocniło jej pozycję polityczną, pomimo utrzymania kontroli międzysojuszniczej przez trzy mocarstwa zachodnie (USA, Wielką Brytanię i Francję).

RFN należała też do inicjatorów rozwijania sektorowej integracji państw zachodnioeuropejskich w myśl teorii funkcjonalistycznej⁴, a kolejnym jej sukcesem było doprowadzenie – wspólnie z pięcioma innymi państwami tworzącymi EWWiS – do powstania w 1958 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom). Utworzenie EWG otworzyło nowe możliwości rozwoju procesu integracji europejskiej, zapoczątkowało jego rozszerzanie na nowe dziedziny życia społecznego państw członkowskich, zbliżało je politycznie do siebie i stanowiło dobry przykład dla innych państw, które zaczęły zabiegać o przystąpienie do tej struktury.

Zacieśnianie integracji w ramach trzech Wspólnot Europejskich wzmocniało potrzebę koordynacji i unifikacji działań politycznych państw członkowskich na arenie międzynarodowej. Tym bardziej że pojawiały się coraz to nowe wyzwania, zmuszając do wspólnego podejmowania działań przez dyplomację tej integrującej się grupy państw. Odpowiedzią członków Wspólnot było ustanowienie w 1970 r. Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP), jako pozatraktatowego mechanizmu koordynowania ich polityki zagranicznej. Faktycznie EWP nie obejmowała kwestii zaliczanych do sfery bezpieczeństwa, pomimo że od Raportu Londyńskiego (październik 1981) były one formalnie włączone do jej zakresu działania.

Cechą charakterystyczną działań RFN na rzecz integracji europejskiej było i nadal jest unikanie jednostronnych inicjatyw i szukanie partnerów do wspólnych wystąpień. Najczęściej stanowiska były uzgadniane z Francją od czasu zawarcia w 1963 r. Traktatu Elizejskiego. Wśród inicjatyw na rzecz unifikacji politycznej najbardziej znany jest plan ministrów spraw zagranicznych RFN Hansa-Dietricha Genschera i Włoch Emilio Colombo z listopada 1981 r. Był to Projekt Aktu Europejskiego, który wychodził dalej poza to, co było uzgodnione w Raporcie Londyńskim i mieściło się w grupie projektów ustanowienia Unii Europejskiej lansowanych przez Francję od 1970 r. Istotnym elementem propozycji niemiecko-włoskiej był postulat nadania formalnego statusu działającej od 1974 r. Radzie Europejskiej, mającej kierować zarówno EWP, jak i Wspólnotami⁵. Plan Genschera-Colombo stanowił umiejętne kompromisowe połączenie podejścia federalis-

⁴ B. Rosamond, *op. cit.*, s. 31-42.

⁵ J.H.H. Weiler, *The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision*, „Revue d'intégration européenne/Journal of European Integration”, Vol. 6, No. 2-3, Hiver/Printemps/Winter/Spring 1983, s. 129-153; P. Neville-Jones, *The Genscher-Colombo proposals on European Union*, „Common Market Law Review” 1983, Vol. 20, s. 657-699; R. Rummel, W. Wessels, *Of Falling Pillars and the Genscher Initiative*, w: Ch. Hill (red.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London 1983, s. 34 i n.; G. Bonvicini, *The Genscher-Colombo plan*, w: R. Pryce (red.), *The dynamics of the European Union*, London 1987, s. 186 i n.

tycznego (integracjonistycznego) i międzyrządowego. Nie został zaakceptowany przez państwa członkowskie WE, ale stał się podstawą Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej, przyjętej na posiedzeniu Rady Europejskiej w Stuttgarcie w czerwcu 1984. Nie przybliżył więc realizacji projektu stworzenia Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). Niepowodzenie to sprawiło, że pilną potrzebą okazało się podjęcie wysiłków w celu rewitalizacji UZE jako forum wzmacniania obrony europejskiej w obliczu niepewności stwarzanych przez politykę USA. W czerwcu 1984 r. państwa członkowskie UZE zniosły ostatnie ograniczenia na brojeń konwencjonalne RFN, a od jesieni tego roku rząd boński mocno angażował się w ożywienie tej organizacji. Europejska Współpraca Polityczna nadal pozostawała wygodną dla niego i rządów innych państw członkowskich instytucją prawnie niewiążącą, funkcjonującą poza Traktatami Rzymskimi i niezwiązaną ze Wspólnotą Europejską.

Kiedy jednak w pierwszej połowie 1985 r. zintensyfikowano prace koncepcyjne nad stworzeniem Unii Europejskiej (pod prezydencją Włoch), Niemcy i Francja przedłożyły wspólny Projekt Traktatu o Unii Europejskiej. W odróżnieniu od Wielkiej Brytanii, oba mocarstwa kontynentalne nie ograniczały się tylko do forsowania reform EWP, ale zaproponowały „przekształcenie bez zwłoki całości stosunków między państwami w Unię Europejską”, biorąc za podstawę normy Wspólnoty i jedenaście artykułów uzgodnionych dla EWP. Drugą ważną różnicą było zaproponowanie ustanowienia sekretariatu, jako Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej (nowego ciała mającego zastąpić Radę Europejską), na stałe zainstalowanego w głównym miejscu pracy Wspólnoty. Sekretariat ten, zajmujący się sprawami EWP, byłby kierowany przez Sekretarza Generalnego Unii Europejskiej, powoływanego na cztery lata przez Radę UE⁶.

Projekt francusko-niemiecki został podejrzliwie przyjęty przez Włochy i kraje Beneluksu, obawiające się nadania etykiety „Unii Europejskiej” dla EWP bez dokonania postępu w ramach Wspólnoty. Przyłączyły się do nich Wielka Brytania, Grecja i Dania, oponujące przeciwko ustanowieniu wysokiej rangi Sekretarza Generalnego. Nałożyła się na to podejrzliwość wobec wyraźnie rysującej się koalicji francusko-niemieckiej. Trwająca od września do grudnia 1985 r. konferencja międzyrządowa wypracowała jednak rewizję Traktatu Rzymskiego w formie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE), który został podpisany w lutym 1986 r., a wszedł w życie 1 lipca następnego roku. Nadał on podstawę prawną EWP, ale nie włączył EWP w obręb prawnych regulacji Wspólnoty Europejskiej, choć otworzył drogę do takiego zbliżenia w przyszłości. Art. 30, ust. 12 zapowiadał, że pięć lat po wejściu w życie Aktu jego strony rozpatrzą czy jakaś rewizja tytułu III (o EWP) będzie potrzebna. Nie było przypadkiem, że takie rozwiązanie przewidziano na czas, kiedy miało być ukończone budowanie wspólnego rynku.

Zakres EWP określono jako „wszelkie sprawy z dziedziny polityki zagranicznej, stanowiące przedmiot ogólnego zainteresowania” (art. 30, ust. 1 i 2), a określanie

⁶ S. J. Nuttall, *European Political Co-operation*, Oxford 1992, s. 244-246.

wspólnych stanowisk „powinno stanowić punkt odniesienia dla polityk zagranicznych Wysokich Umawiających się Stron”. Utrzymano zasadę podejmowania decyzji opartych na konsensusie, a art. 30, ust. 3 zalecał, by strony powstrzymywały się od przeszkadzania w wypracowywaniu konsensusu i wspólnych działań na nim opartych. To rozwiązanie wyraźnie wskazywało na zwycięstwo zwolenników formuły międzyrządowej w odniesieniu do EWP. Potwierdza to fakt, że nie rozciągnięto jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na Tytuł III, ani na preambułę JAE.

JAE ustanowił, po trwających od początku EWP sporach, stały Sekretariat z siedzibą w Brukseli. Jego zadaniem uczyniono wspomaganie Prezydencji w przygotowywaniu i prowadzeniu działalności w ramach EWP oraz w sprawach administracyjnych.

Ogólnie oceniając trzeba wskazać, że przyjęcie JAE stanowiło ważne wydarzenie na drodze przybliżania państw Wspólnoty Europejskiej do zapowiadanej od lat Unii Europejskiej, która miała powstać równocześnie z pełnym wspólnym rynkiem. JAE wprowadził poważną rewizję Traktatów Założycielskich Wspólnot Europejskich, nadał podstawę prawną Europejskiej Współpracy Politycznej i Radzie Europejskiej. Przepisy odnoszące się do EWP stanowiły kombinację – opartych na idei współpracy międzyrządowej – propozycji Wielkiej Brytanii z projektami tandemu francusko-niemieckiego, przyznającemu prymat szefom państw i rządów oraz z pomysłami innych krajów, zwłaszcza Włoch, aby wzmocnić integrację w ramach Wspólnot. W sumie – jak oceniał Simon Nuttall – JAE nie był czymś szczególnym, a

„stanowił zaledwie kodyfikację istniejącej do tej pory praktyki EWP. (...) Tym niemniej fakt, że Europejska Współpraca Polityczna otrzymała podstawę prawną jako drugi filar Wspólnoty na równi z Traktatami o WE, choć z międzyrządowymi procedurami, był znaczący sam w sobie. Ustanowienie Sekretariatu wprowadziło ważną zmianę w etosie EWP, która stała się bardziej biurokratyczna niż efektywna. Zwiększenie skuteczności było konieczne, gdyż EWP stawała w obliczu zwiększonych zadań poprzez wzrastającą atrakcyjność dla krajów trzecich. Rosnące międzynarodowe znaczenie EWG jako jednolitego rynku wzmocniało dążenie do zwiększania zainteresowania Wspólnotą jako polityczną całością, zainteresowania, na które EWP miała dać odpowiedź”⁷.

Dla zwiększenia skuteczności EWP mogło się przyczynić bardziej wyraźne jej zbliżenie do instytucji Wspólnot Europejskich. Było to konieczne dla zapewnienia spójności między prowadzonymi przez WE zewnętrznymi politykami ekonomicznymi (pozytywnymi i w formie sankcji) a formułowanymi ocenami politycznymi w ramach EWP. Problem ten przybrał na ostrości, kiedy w 1989 r. państwa członkowskie WE postanowiły wdrażać w praktyce całościowe podejście integrujące środki polityczne, ekonomiczne i kooperacyjne wobec reformujących się krajów Europy Środkowej i Wschodniej. To wyzwanie, obok innych (szybko

⁷ *Ibidem*, s. 259.

dokonujący się proces zjednoczenia Niemiec, wyłanianie się nowego porządku nie tylko na scenie europejskiej, ale i światowej – w wyniku operacji Pustynna Burza (przeciwko Irakowi) stwarzało poważne przesłanki do ustanowienia bardziej spójnej ze WE i wspólnej polityki zagranicznej w ramach zapowiadanej od dawna Unii Europejskiej.

Z szerokim oddźwiękiem spotkała się propozycja francusko-niemiecka z 19 kwietnia 1990 r. Prezydent François Mitterrand i kanclerz Helmut Kohl zaproponowali zwołanie konferencji międzyrządowej w sprawie Unii Europejskiej, która miałaby osiągnąć cztery cele: „wzmocnienie legitymacji demokratycznej Unii”; „nadanie instytucjom większej skuteczności”, zwłaszcza poprzez wprowadzenie podejmowania decyzji przez Radę Ministrów w formie głosowania większościowego; „zapewnienie jedności i spójności działań Unii w dziedzinach ekonomicznej, monetarnej i politycznej” poprzez uczynienie bardziej czytelnymi dla obywateli licznych form współpracy i integracji w różnych dziedzinach; „zdefiniowanie i wprowadzenie w życie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” do czego skłaniała niestabilność w Europie i ograniczoność EWP⁸.

Propozycja ta, podobnie jak wcześniejszy projekt belgijski, zakładający wzmocnienie aparatu instytucjonalnego, napotkała sprzeciw Wielkiej Brytanii, Danii i Portugalii, obawiających się stworzenia państwa unitarnego. Zasadnicze prace były kontynuowane na zwołanych w grudniu 1990 r. dwóch równoległe odbywających się Konferencjach Międzyrządowych: pierwszej na temat Unii Gospodarczej i Walutowej, a drugiej w sprawie unii politycznej. Podstawą rokowań był projekt francusko-niemiecki, który został doprecyzowany przez F. Mitterranda i H. Kohla w liście do partnerów z 6 grudnia 1990 r.⁹

Jednym z bardziej kontrowersyjnych punktów konferencji w sprawie unii politycznej było rozstrzygnięcie czy zaproponowana wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej obejmie kwestie obrony. Powstał problem – czy Unia Zachodnioeuropejska będzie nadal miała rację bytu lub czy powinna być włączona do tworzonej Unii Europejskiej. Kiedy uzgodnienia zasad Traktatu o Unii Europejskiej znajdowały się na etapie końcowym, ministrowie spraw zagranicznych i obrony UZE na spotkaniu w Vianden 27 czerwca 1991 r., odbytym w przeddzień posiedzenia Rady Europejskiej, zgłosili postulat włączenia spraw obrony do zakresu działania Unii Europejskiej, stwierdzając, że na obecnym etapie procesu integracji europejskiej „UZE powinna być rozwijana jako jego komponent obronny”¹⁰.

W dyskusjach nad projektem traktatu o Unii Europejskiej ścierały się dwie rywalizujące koncepcje. Pierwsza – reprezentowana przez Niemcy i Francję (a wspierana przez Hiszpanię, Belgię i Luksemburg) – zakładała skonstruowanie

⁸ P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, Paris 1999, s. 450.

⁹ Szerzej na temat przebiegu negocjacji nad traktatem o UE zob. Y. Doutriaux, *Le Traité sur l'Union européenne*, Paris 1992.

¹⁰ R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2000, s. 52.

silnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach budowanej Unii Europejskiej oraz rozpoczęcie prac nad stworzeniem wspólnej polityki obronnej, mającej doprowadzić w przyszłości do wspólnej obrony; UZE miała być integralną częścią UE i być kierowana przez Radę Europejską. Druga – lansowana przez Wielką Brytanię (przy wsparciu Holandii, Portugalii i Danii) – opowiadała się za utrzymaniem związków między UZE i przyszłą Unią Europejską, ale zakładała pozostawienie jej jako autonomicznego podmiotu obronnego; europejska polityka obronna była rozpatrywana jako idea długofalowa, która nie może przynieść uszczerbku NATO; natomiast wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE powinna mieć charakter międzyrządowy i być prowadzona na zasadzie jednomyślności. Po długich negocjacjach, które prowadzono także w ramach UZE, ostatecznie zaakceptowano propozycje lansowane przez Wielką Brytanię¹¹.

Przywódcy państw Wspólnoty Europejskiej na spotkaniu w Maastricht 9-10 grudnia 1991 r. osiągnęli porozumienie o projekcie Traktatu o Unii Europejskiej. Po nadaniu mu formy prawnej Traktat został następnie podpisany 7 lutego 1992 r. przez ministrów spraw zagranicznych i ministrów finansów Dwunastki w Maastricht. Traktat wszedł w życie z dziesięciomiesięcznym opóźnieniem, spowodowanym trudnościami w procesie ratyfikacji, dopiero 1 listopada 1993 r. Od tego dnia formalnie istnieje Unia Europejska. Składa się ona z trzech filarów. W filarze drugim (Tytuł V) znalazła się nowo ustanowiona Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, która zastąpiła dotychczasową Europejską Współpracę Polityczną. WPZiB generalnie funkcjonuje według stosowanych dotychczas procedur międzyrządowych¹². Takie rozwiązanie potraktowano jako tymczasowe, które ma zagwarantować państwom członkowskim szerokie korzystanie z atrybutów suwerenności oraz ograniczoną rolę takich instytucji, jak Komisja i Parlament.

WZMOCNIENIE WPZiB I USTANOWIENIE POLITYKI OBRONNEJ UE

Uzgodnienie tekstu Traktatu o Unii Europejskiej, w tym jego postanowień dotyczących WPZiB, przypadło na czas – z jednej strony wahań w polityce zagranicznej Bonn po zjednoczeniu Niemiec¹³, a – z drugiej strony na okres

¹¹ Szerzej zob.: S. Duke, *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*, Houndmills 2000, s. 88-89; M. Sjøvaag, *The Single European Act*, w: K. A. Eliassen (red.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, London 1998, s. 32-41.

¹² Zob. R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; J. Zając, *Rozwój polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Politologiczny” nr 1, 2002, s. 7-23.

¹³ T.G. Ash, *Germany Choice*, „Foreign Affairs” Vol. 73, No. 4, July/August 1994, s. 65-81; A. Pradetto, *Adapting to Europe? German Foreign Policy, Domestic Constraints, and the Limitations of Europeanization since Unification*, w: H.W. Maull (red.), *Germany's Uncertain Power*, Houndmills 2006.

destabilizacji w pobliżu Wspólnoty Europejskiej, zwłaszcza zaostrzonej wybuchem wojny domowej w Jugosławii. Rząd RFN już kilka dni po zaakceptowaniu przez Radę Europejską tekstu Traktatu o UE zdecydował się na bardzo kontrowersyjny – w gruncie rzeczy kwestionujący ustalenia w sprawie WPZiB – krok w postaci uznania niepodległości Chorwacji i Słowenii, które jako pierwsze dokonały secesji z federacji jugosłowiańskiej. Stanowisko to, skrytykowane przez sojuszników, w tym Francję i Wielką Brytanię, położyło się cieniem na niemieckim podejściu do konfliktów na Bałkanach. W opinii wielu badaczy przyczyniło się do zaognienia konfliktu między Serbami a Chorwatami, gdyż było sygnałem poparcia Niemiec dla nacjonalistów chorwackich; zachęciło ponadto Muzułmanów do proklamowania niepodległości Bośni i Hercegowiny, kolejnego po Chorwacji państwa o bardzo przemieszanej strukturze narodowościowej¹⁴. Jednostronna decyzja Niemiec wymusiła zgodę ministrów spraw zagranicznych WE (17 grudnia 1991) na uznanie Chorwacji i Słowenii, a następnie także pozostałych czterech republik postjugosłowiańskich (15 stycznia 1992).

Podjęta już wcześniej (w lipcu 1991 r.) przez WE misja pokojowa okazała się nieskuteczna, przede wszystkim dlatego, że jej wysiłki dyplomatyczne nie zostały wsparte wojskową operacją utrzymania i przywracania pokoju. Kompetencji do prowadzenia takich operacji nie posiadała WE, ani powstała w listopadzie 1993 r. Unia Europejska. Natomiast Unia Zachodnioeuropejska – choć przyznała sobie w czerwcu 1992 r. prawo prowadzenia tzw. operacji petersberskich (czyli misji humanitarnych, ratowniczych, utrzymania pokoju i zadań bojowych w „zarządzaniu kryzysami”, w tym operacji siłowego przywracania pokoju) – pozostała odrębną organizacją i nie była w stanie realizować zadań stawianych przez UE w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Od początków więc WPZiB nie była skuteczna, a zadania przed nią stojące wymagały usprawnienia jej mechanizmu decyzyjnego tak, aby można było efektywnie godzić odmienne interesy państw członkowskich i przewyżczać ograniczenia międzyrządowego jej charakteru, a nade wszystko wyposażyć ją we własne ramię zbrojne, pozostające w strukturze Unii Europejskiej¹⁵. Na porządku dziennym debat między politykami państw członkowskich UE stanął problem zwiększenia skuteczności WPZiB i uzupełnienia jej o zapowiedziane Traktatem z Maastricht „określenie wspólnej polityki obronnej, która z czasem ma doprowadzić do wspólnej obrony” (art. J.4.1). Problem ten nakładał się na bardziej generalną nierozstrzygniętą kwestię – czy integrująca się Europa Zachodnia ma polegać na gwarancjach bezpieczeństwa stwarzanych przez

¹⁴ Zob.: B. Koszel, *Mittleuropa rediviva? Europa Środkowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999, s. 261-266; H. Stark, *Dissonances franco-allemandes sur fond de guerre serbo-croate*, „Politique étrangère” n° 2, été 1992, s. 339-347; P. Simic, *Dynamics of the Yugoslav Crisis*, „Security Dialogue” Vol. 26, No. 2, June 1995, s. 161-163; P. Létourneau, *La politique extérieure allemande et le conflit de l'ex-Yougoslavie*, „Relations internationales et stratégiques” no 19, novembre 1995, s. 82-84.

¹⁵ Por. B. Soetendorp, *Foreign Policy in the European Union*, London 1999, s. 128-129.

NATO, czy też powinna zbudować własną tożsamość obronną, jako element szerszej tożsamości międzynarodowej Unii Europejskiej.

Dla wzmocnienia WPZiB zasadnicze znaczenie miało sformułowanie – zgodnie z zapowiedzią Traktatu z Maastricht – polityki obronnej Unii Europejskiej, a to rodziło potrzebę podjęcia decyzji w sprawie przyszłości UZE, gdyż zbliżał się termin wygaśnięcia Traktatu Brukselskiego (zdaniem jednych w 1998 r., a zdaniem innych w 2004 r.). W Białej Księdze na temat bezpieczeństwa z 1994 r. rząd RFN stwierdził, że WPZiB stanowi podstawowy element unii politycznej w ramach UE oraz opowiedział się jednoznacznie za włączeniem UZE do Unii Europejskiej i przekształceniem jej w komponent obronny tej organizacji. UZE określił jako europejski filar NATO umacniający Sojusz Północnoatlantycki, a także jako instrument pozwalający Europejczykom brać większą odpowiedzialność za ich bezpieczeństwo i podejmować działania w sytuacjach, kiedy NATO nie będzie tym zainteresowane¹⁶. W kwietniu 1995 r. niemiecki minister obrony Volker Rühle oświadczył, że jego rząd chciałby, aby Europa stała się „równym partnerem USA, zdolnym do działania na poziomie globalnym i strategicznym nie będąc zależną od Stanów Zjednoczonych”¹⁷. Potwierdzało to ogólną niemiecką koncepcję uczynienia z Unii Europejskiej samodzielnego podmiotu politycznego, dysponującego własnym ramieniem obronnym.

Zasadnicza debata na temat zreformowania WPZiB odbyła się na Konferencji Międzyrządowej w Turynie w latach 1996–1997. Odnowiły się na niej stare spory między rzecznikami poszerzenia zakresu i uwspólnotwienia WPZiB, a zwolennikami utrzymania *status quo* i międzyrządowego charakteru drugiego filaru Unii Europejskiej. Kością niezgody pozostała sprawa polityki obronnej i obrony europejskiej, w tym ukształtowania stosunków między UE a UZE. Niemcy opowiadały się za stopniowym „uwspólnotawianiem” (uelastycznianiem) – poprzez wprowadzenie formuły wzmocnionej współpracy – Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE; zajęły także najbardziej zdecydowane stanowisko w sprawie przyszłości UZE, proponując (wspólnie z Francją) realizowane stopniowo całkowite włączenie tej organizacji do Unii Europejskiej. Stanowisko to oznaczało, że UZE byłaby zlikwidowana, a jej struktury przejmowane przez UE miałyby realizować zadania petersberskie, a także zobowiązania z tytułu kolektywnej obrony. Dzięki temu Unia Europejska – uzyskując własne ramię zbrojne – stawałaby się pełnym podmiotem międzynarodowym¹⁸. Propozycja ta była następnie poparta przez Francję, Włochy,

¹⁶ *White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and the Situation and Future of the Bundeswehr*, 1994 (Federal Ministry of Defense, Bonn), chapter 4, pkt 439, 440.

¹⁷ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 21 IV 1995.

¹⁸ *Common Foreign and Security Policy and the 1996 IGC: Positions of Main Actors*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 19-20 October 1995; A. Missiroli, CFSP, *Defense and Flexibility*, „Chailot Paper” No. 38, February 2000, www.iss-eu.org; S. Hürsoy, *The New Security Concept and German-French Approaches to the European „Pillar of Defence”, 1990-2000*, Marbourg 2002, s. 72 i n.

Hiszpanię i Luksemburg. Natomiast oponowała przeciwko niej Wielka Brytania, która widziała w tym przede wszystkim zagrożenie dla transatlantyckich gwarancji bezpieczeństwa stwarzanych przez NATO przy braku równie wiarygodnej alternatywy. Stanowisko Londynu popierały neutralni członkowie UE oraz Portugalia i Dania, które dopuszczały tylko zgodę na włączenie zadań petersberskich do nowego Traktatu o Unii Europejskiej¹⁹.

Konferencję Międzyrządową zakończyło posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 16-17 czerwca 1997 r., które odbyło się w Amsterdamie. Przywódcy krajów Unii Europejskiej zaakceptowali wówczas wypracowany projekt zmian w Traktacie o Unii Europejskiej. Nie zmieniono międzyrządowego charakteru WPZiB; nie wprowadzono zasady podejmowania decyzji opartych na głosowaniu większościowym, chociaż odnotowano w tej sprawie mały postęp, uzgadniając elastyczną formułę konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Ustanowiono urząd Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB, który powierzono Sekretarzowi Generalnemu Rady UE, oraz zgodzono się na utworzenie Komórki Planowania Politycznego i Wczesnego Ostrzegania w Sekretariacie Generalnym Rady Unii. Projekt nowego traktatu zawierał kompromisową formułę wyposażenia Rady Europejskiej w prawo do ustalania wytycznych dla WPZiB i „w sprawach o implikacjach dla obrony”. Wielkiej Brytanii i neutralnym członkom Unii udało się zapobiec włączeniu UZE do Unii Europejskiej. Ważną koncesją Londynu, poczynioną już przez nowy rząd Tony'ego Blaira, była zgoda na wpisanie zadań petersberskich do nowego Traktatu o Unii Europejskiej. Decyzja ta dawała państwom nie będącym stronami zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego prawo do pełnego współdecydowania o prowadzeniu operacji z użyciem sił zbrojnych. Oznaczała także, że od wejścia w życie znowelizowanego Traktatu o Unii Europejskiej dwie organizacje miały być zaangażowane do prowadzenia tego samego typu misji wojskowych. Jednak trzeba zauważyć, że w sprawach obrony, innych niż operacje petersberskie, nie osiągnięto żadnego postępu.

W praktyce jednak Unia Europejska nadal pozostawała aktorem nieskutecznym, niezdolnym do podejmowania wyzwań w zakresie reagowania na trwający na Bałkanach kryzys. W czasie kiedy trwał proces ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego powstała pilna potrzeba wzmocnienia WPZiB i uzupełnienia jej o zasoby pozwalające podejmować wojskowe operacje reagowania kryzysowego. Od jesieni 1998 r. zaznaczyła się zmiana stanowiska Wielkiej Brytanii, która zaczęła

¹⁹ Szerzej na temat dyskusji na Konferencji Międzyrządowej 1996 r. w sprawie WPZiB zob.: C. Courlay, E. Rémacle, *The 1996 IGC: The Actors and their Interaction*, w: K.A. Eliassen (red.), *op. cit.*, s. 59-93; G. W. Rees, *The Western European Union at the Crossroads: Between Trans-Atlantic Solidarity and European Integration*, Boulder 1998, s. 114-129; Ph. Gordon, *Uncommon Foreign Policy*, „International Security” Vol. 22, No. 3, Winter 1997/98, s. 74-100; E. Regelsberger, Ph. de Schoutheete de Tervarent, W. Wessels (red.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder 1997. Szerzej na temat podejścia głównych państw UE do kształtowania WPZiB zob. bardzo dobrą pracę: Ch. Hill (red.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London 1996.

dopuszczać możliwość wyposażenia UE w wojskową zdolność operacyjną. Zanim więc Traktat Amsterdamski wszedł w życie (1 maja 1999) okazało się, że jego nowe rozwiązania są już niewystarczające. Konflikt etniczny w Kosowie i podjęta w marcu 1999 r. wojna interwencyjna NATO przeciwko Federalnej Republice Jugosławii unaocznily przywódcom krajów zachodnioeuropejskich, że Unia Europejska musi wreszcie podjąć decyzje o wzmocnieniu WPZiB o komponent obronny.

Już na rzymskiej sesji Rady Ministerialnej UZE w listopadzie 1998 r. szef dyplomacji niemieckiej Joschka Fischer zapowiedział, że RFN będzie starać się wykorzystać tę korzystną sytuację stworzoną zmianą podejścia Wielkiej Brytanii w celu dokonania postępu w definiowaniu europejskiej tożsamości obronnej w czasie równoczesnego przewodnictwa w UE i UZE w pierwszej połowie 1999 r. Niemcy włączyły kwestię refleksji na temat „bezpieczeństwa i obrony europejskiej w przyszłości” do programu swojego przewodniczenia w UZE²⁰.

W czasie przewodnictwa w UE i UZE Niemcy podjęły się zadania przygotowania nowych propozycji zmierzających do wzmocnienia WPZiB poprzez określenie od dawna zapowiadanej wspólnej polityki obronnej Unii Europejskiej. W „nieformalnej refleksji” na temat roli UZE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony europejskiej prezydencja niemiecka zaproponowała 24 lutego 1999 r. rozważenie na jakich warunkach powinno się dokonać połączenie UZE z Unią Europejską, a także czy operacje wojskowe UE i UZE powinny być prowadzone z wykorzystaniem zasobów NATO lub też autonomicznie bez takich zasobów²¹. Następnie na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych UE w Eltville (13-14 marca 1999) Niemcy zaproponowały dyskusję nad zasadami wzmocnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po to, aby uzyskać podstawę do sformułowania propozycji do raportu dla Rady Europejskiej²². Natomiast Francusko-Niemiecka Rada Obrony i Bezpieczeństwa na posiedzeniu w Tuluzie w końcu maja oświadczyła, że oba kraje są zdecydowane wyposażyć UE niezbędne autonomiczne środki do reagowania w razie kryzysów, a temu ma służyć włączenie UZE do Unii Europejskiej²³.

Przygotowany następnie raport prezydencji niemieckiej formułował cele, zasady i instrumenty nowej polityki²⁴, którą Rada Europejska – zgodnie z nowo uzys-

²⁰ Zob. *Programme of German Presidency*, w: *WEU Ministerial Council, Rome Declaration*, Rome, 16-17 November 1998, pkt 11. Szerzej na temat stanowiska RFN zob. S. Michałowski, *Niemcy wobec koncepcji ESDI*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 2, 1999, s. 59-80; P. Schmidt, *European Security and the Reorganization of the Western Security: System – Maastricht II from a German Point of View*, „Cahier du CEDSI” n° 18, février 1997, s. 125-131.

²¹ *German Presidency Paper, Bonn, 24 February 1999*, w: *From St-Malo to Nice: European defence: core documents*, „Chaillot Paper” No. 47, May 2001, s. 14-16.

²² *Informal meeting of EU foreign ministers, Eltville, 13-14 March 1999*, w: *ibidem*, s. 17-19.

²³ *Franco-German Defence and Security Council, Toulouse, 29 May 1999*, w: *ibidem*, s. 40.

²⁴ *Presidency report on strengthening of the common European policy on security and defence*, w: *ibidem*, s. 42-45.

kanymi kompetencjami zaakceptowała w dniach 3-4 czerwca 1999 r. na posiedzeniu w Kolonii, a następnie doprecyzowała na sesji w Helsinkach w grudniu 1999 r. Tę nową politykę nazwano Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) i potraktowano jako instrument Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, mieszczącej się w drugim filarze Unii Europejskiej. W związku z tym podjęto decyzje o przekazaniu funkcji i części operacyjnej UZE do Unii Europejskiej (przy pozostawieniu w mocy Traktatu Brukselskiego) po to, aby łatwiej było przygotować UE do prowadzenia operacji petersberskich. Na mocy decyzji z Helsinek przystąpiono do budowy europejskich sił szybkiego reagowania, które od wiosny 2004 r. zaczęto uzupełniać małymi jednostkami ekspedycyjnymi tzw. grupami bojowymi. Również Unia Europejska zaczęła tworzyć tzw. cywilne zdolności reagowania kryzysowego (policyjne i eksperckie)²⁵.

Generalnie w Niemczech niezmiennie istnieje konsensus co do tego, że NATO powinno pozostać najważniejszą organizacją bezpieczeństwa w Europie. Natomiast celem EPBiO nie jest rywalizowanie z NATO czy osłabianie go, ale przeciwnie umacnianie – poprzez wzmacnianie zdolności europejskich. Podobnie jak dla innych państw europejskich problem Sojuszu nie tkwi w tym, że USA są za silne, ale w tym, że Europa jest zbyt słaba. Tak jak poprzedzająca koncepcja Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (*ESDI*), EPBiO ma wzmacniać europejski filar NATO²⁶. Tymczasem Francja, główny sojusznik Niemiec, promując politykę obronną UE, traktuje koncepcję *ESDI* jako już nieużyteczną (zmierzającą do amerykańskiej europejskiego filaru NATO, a nie jego europeizacji), a EPBiO uważa za narzędzie osłabiania wpływów USA w Europie²⁷.

Od samego początku w niemieckim podejściu do EPBiO wyraźnie podkreślono, że polityka ta ma tylko wzmacniać Unię Europejską jako cywilne mocarstwo, a używanie sił zbrojnych będzie dopuszczane tylko w ostateczności i stosowane zgodnie z Kartą NZ i innymi aktami prawa międzynarodowego²⁸.

Na kolejnej Konferencji Międzyrządowej 2000 roku zajęto się sprawami reform instytucji unijnych. Stanowisko Niemiec w tej debacie było generalnie odzwierciedleniem wizji przyszłości Unii Europejskiej zarysowanej przez Joschkę Fischera 12 maja 2000 r. (popartej następnie przez kanclerza Gerharda Schrödera), który

²⁵ Szerzej zob. R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005, s. 58-79.

²⁶ W. Brauner, *The German perspective II: Germany's Europeanised Role in the Development of ESDP*, w: H. Maull (red.), *Germany and the European Security and Defense Policy: A Time for Reflection?*, „German Foreign Policy in Dialogue” No. 2, July 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue02.html#contents.

²⁷ J.-P. Froehly, *The French Perspective: France's Position towards ESDI and ESDP*, w: *ibidem*.

²⁸ A.J. Miskimmon, *Recasting the Security Bargains: Germany, European Security Policy and the Transatlantic Relationship*, „German Politics” Vol. 10, No. 1, April 2001, s. 83-106. Traktowanie UE jako mocarstwa cywilnego stanowiło przeniesienie koncepcji Niemiec jako mocarstwa cywilnego; szerzej na ten temat zob. H.W. Maull, *Zivilmacht Deutschland*, w: G. Hellmann, S. Schmidt, R. Wolf (red.), *Handwörterbuch zur deutschen Außenpolitik*, Opladen 2006, s. 253 i n.

opowiedział się za Unią Europejską jako federacją państw ze wspólnymi organami²⁹. Jednak, w wyniku uzgodnień z Francją opowiadającą się za Unią Europejską jako „federacją państw narodowych”³⁰, federalistyczne podejście Niemiec zostało stonowane, a oba państwa przedstawiały wspólne kompromisowe projekty reform UE. Efektem prac Konferencji Międzyrządowej 2000 roku był Traktat z Nicei. Wprowadził on zmiany w Tytule V, regulującym sprawy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Dotyczą one przede wszystkim art. 17, z którego wykreślono dotychczasowe przepisy o zacieśnianiu współpracy z Unią Zachodnioeuropejską oraz roli tej organizacji w określaniu i realizacji działań Unii Europejskiej, które mają skutki dla obronności, a także o zapewnianiu zdolności operacyjnej dla UE, koniecznej dla realizacji misji petersberskich. Oznacza to, że z chwilą wejścia w życie Traktatu Nicejskiego (1 lutego 2003) formalnie przestały istnieć związki funkcjonalne między Unią Europejską a UZE, a realizacją misji humanitarnych, ratowniczych, utrzymania pokoju i zadań bojowych w „zarządzania kryzysami”, w tym operacji przywracania pokoju, zajmuje się Unia Europejska, działająca pod ogólnym kierownictwem Rady Europejskiej.

Również nowym rozwiązaniem wprowadzonym przez Traktat Nicejski było rozszerzenie istniejącej w filarach I i III od Traktatu Amsterdamskiego integracyjnej zasady ściślejszej współpracy (*closer cooperation*)³¹ na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Przemianowano tego typu współdziałanie na wzmocnioną współpracę (*enhanced cooperation*). Zastrzeżono jednak, że wzmocniona współpraca w węższym gronie (do czego potrzeba przynajmniej ośmiu) państw członkowskich może dotyczyć jedynie wykonywania wspólnych stanowisk lub wspólnych działań i nie odnosi się do spraw mających implikacje wojskowe lub w dziedzinie obrony (art. 27b)³². Ostatnie ograniczenie wprowadzono na żądanie Wielkiej Brytanii postawione na Konferencji Międzyrządowej w 2000 r.

Traktat z Nicei, czyniąc Unię Europejską samodzielnym podmiotem, mogącym, już bez UZE, prowadzić misje petersberskie, utrzymał w mocy dotychczasowy przepis stwierdzający, że postanowienia art. 17.4 nie stanowią przeszkody dla rozwijania przez państwa członkowskie ściślejszej współpracy na płaszczyźnie bilateralnej w ramach UZE i NATO.

²⁹ J. Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, 12 V 2000, <http://www.whi-berlin.de/fischer.htm>.

³⁰ Francuska koncepcja została najpełniej wyłożona w dniu 27 maja 2001 r. przez premiera Lionela Jospina, który nakreślił wizję Unii Europejskiej jako „federacji państw narodowych”.

³¹ Zob. E. Philippart, G. Edwards, *The Provisions on Closer Co-operation In the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility In the European Union*, „Journal of Common Market Studies” Vol. 37, No. 1, March 1999, s. 87-100.

³² Th. Jaeger, *Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review” Vol. 7, Issue 3, Fall 2002, s. 314-316.

NIEMCY WOBEC PROJEKTU TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO
KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY

Kolejne prace koncepcyjne nad wzmocnieniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa były prowadzone na forum Konwentu Europejskiego w okresie od lutego 2002 r. do lipca 2003 r. Konwent podjął dzieło generalnego zreformowania Unii Europejskiej, uproszczenia jej podstawy traktatowej, przystosowania do funkcjonowania w warunkach wielkiego rozszerzenia o 10–12 państw, głównie z Europy Środkowej. Stosunkowo dużo uwagi poświęcono kwestiom WPZiB.

W toku prac Konwentu w Niemczech toczyła się dyskusja, w której w sposób kontrastujący z dotychczasowym zaangażowaniem rządu i elit politycznych na rzecz pogłębiania procesu integracji (wzmacniania metody wspólnotowej oraz roli Komisji i Parlamentu) dawał się zauważać rosnący eurosceptycyzm, zwłaszcza w środowiskach dotychczas mocno zaangażowanej CDU. To osłabiało pozycję przedstawicieli RFN w Konwencie. Generalnie Niemcy nadal opowiadały się za federalistycznym modelem Unii Europejskiej, a najwięcej uwagi przykładały do zwiększenia demokratycznej jej legitymizacji i przejrzystości procesu podejmowania decyzji. Miało to daleko idące implikacje dla instytucjonalnego modelu, jaki Niemcy lansowały, a także wyjaśnia dlaczego przedstawiciele tego państwa oponowali przeciwko zmianom istniejącego systemu instytucjonalnego poprzez dodawanie nowych instytucji³³.

Dyskusja na forum Konwentu w sprawach WPZiB toczyła się pod przemożnym wpływem kryzysu wokół Iraku³⁴. Właśnie wtedy doszło do głębokiego podziału w łonie wielkiej unijnej trójki, która od 1998 r. tak wiele uczyniła na rzecz wypracowania EPBiO. Teraz ponownie po jednej stronie stanęły przeciwne interwencje Francja i Niemcy, a po drugiej – popierająca Stany Zjednoczone – Wielka Brytania. W końcu 2002 r. nastąpiło odnowienie francusko-niemieckiego „motoru integracji europejskiej”. W ciągu kilku miesięcy Francja i Niemcy przedłożyły wiele wspólnych projektów, w tym odnoszące się do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony³⁵. Stanowiły one kompromis między francuskim podejściem intergównamentalistycznym a niemieckim podejściem federalistycznym.

³³ U. Guérot, K. Hughes, M. Lefebvre, T. Egenhoff, *France, Germany and the UK in the Convention: Common Interests or Pulling in Different Directions?*, „EPIN Working Paper” No. 7, July 2003, s. 2-3.

³⁴ Jak twierdzi ekspert niemiecki, długotrwały brak uczestnictwa UE w debacie na temat Iraku, niskie wydatki na obronę i brak realnej WPZiB oraz EPBiO wzmocniły tylko unilateralizm w polityce zagranicznej USA w ostatnich latach. Zob. F. Umbach, *The Future of the ESDP*, Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Reports & Analysis” No. 20/2003, s. 3.

³⁵ Omówienie zob. E. Cziomer, *Rola Francji w działaniach Niemiec na rzecz wzmocnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej w latach 2002-2003*, w: *Integracja europejska. Instytucje, polityka, prawo. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia Profesora Stanisława Parzymiesa*, Warszawa 2003, s. 93-99.

Jak słusznie zauważają eksperci *European Policy Institute Network*:

„Odnowienie ścisłego współdziałania Francji i Niemiec na forum Konwentu Europejskiego dokonało się wtedy, gdy oba kraje znalazły się w opozycji przeciwko amerykańskiej polityce wobec Iraku. Z jednej strony ta zbieżność w czasie zwiększyła efekt stosunków francusko-niemieckich. Z drugiej strony – spowodowała rozdzwięk z innymi krajami popierającymi USA. Ponadto, obawa przed dominacją francusko-niemiecką w Europie powiększyła lukę między dużymi a małymi krajami europejskimi”³⁶.

Starając się przedstawić kompromis dla wszystkich uczestników Konwentu, Niemcy zaakceptowały popieraną przez Francję propozycję (najmocniej lansowaną przez Wielką Brytanię) wybierania na długi okres prezydenta Rady Europejskiej. Stanowiło to z ich strony ustępstwo, gdyż było oceniane jako zgoda na naruszenie równowagi instytucjonalnej w UE na korzyść organów międzyrządowych. Zresztą przed uzgodnieniem z Francją wspólnej propozycji reformy instytucjonalnej niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fisher oponował przeciwko wzmocnieniu pozycji Rady Europejskiej, gdyż uważał to za zagrożenie dla postulowanej przez Niemcy bardziej widocznej równowagi i, mającej demokratyczną legitymację, unijnej struktury procesu podejmowania decyzji.

Niemcy uważały, że podział między państwami europejskimi w sprawie Iraku wyraźnie ukazał potrzebę wzmocnienia WPZiB, w ramach której można będzie przewyżczać różnice zdań i uzgadniać wspólne decyzje. Głównym zwolennikiem takiego poglądu był J. Fischer. Sednem stanowiska niemieckiego była propozycja ustanowienia unijnego ministra spraw zagranicznych, który łączyłby funkcje Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych. Media niemieckie sugerowały, że ten nowy urząd powinien objąć właśnie J. Fischer.

Uzgodnienia między Francją a Niemcami w sprawie określenia zakresu kompetencji (prawo inicjatywy w sprawach WPZiB na równi z państwami członkowskimi Unii) i sposobu wybierania europejskiego ministra spraw zagranicznych trwały dość długo (do stycznia 2003 r.), a wspierała je specjalna grupa robocza Konwentu. We wspólnym dokumencie Francja i Niemcy określiły, że celem nadrzędnym zaproponowanej reformy jest lepsza koordynacja narodowych stanowisk państw członkowskich, osiągnięcie celów politycznych WPZiB oraz wykorzystanie istotnych środków ekonomicznych, będących dotychczas w pierwszym filarze Unii. Zaproponowano, co potem znalazło się w dokumencie końcowym Konwentu, aby wyboru ministra spraw zagranicznych dokonywała Rada Europejska kwalifikowaną większością głosów, a następnie by był on zaaprobowany przez przewodniczącego Komisji³⁷.

³⁶ U. Guérot, K. Hughes, M. Lefebvre, T. Egenhoff, *op. cit.*, s. 4.

³⁷ *Franco-German contribution to the European Convention concerning the Union's institutional architecture*, CONV 489/03, Brussels, 16 January 2003.

Niemcy, będąc zainteresowane zwiększeniem efektywności procesu decyzyjnego w Radzie Ministrów, rekomendowały generalną zasadę podejmowania decyzji w sprawach WPZiB kwalifikowaną większością głosów. Nie udało im się przekonać do swojej propozycji Francji, która nie zgodziła się na rozciągnięcie tej procedury na sprawy bezpieczeństwa i obrony.

Rząd RFN stał na stanowisku, że zasada elastyczności w formie wzmocnionej współpracy (wprowadzona do WPZiB Traktatem z Nicei) powinna być rozciągnięta także na EPBiO. Uwzględniając niechęć części państw (Wielkiej Brytanii, Polski) Francja i Niemcy, we wspólnej propozycji z listopada 2002 r., zaapelowały o rozszerzenie zasady wzmocnionej współpracy na kwestie obronne oraz o wprowadzenie do nowego traktatu zapisów o „solidarności i wspólnym bezpieczeństwie”, które przewidywałyby także przekształcenie EPBiO w Europejską Unię Bezpieczeństwa i Obrony (*ESDU*), która powinna również przyczynić się do wzmocnienia europejskiego filaru *NATO*³⁸. Kiedy następnie inne kraje europejskie nie mogły porozumieć się w sprawie polityki wobec Iraku szefowie państw i rządów Francji, Niemiec, Belgii i Luksemburga ogłosili w końcu kwietnia 2003 r. kontrowersyjną propozycję stworzenia właśnie Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony oraz rozwijania wzmocnionej współpracy w sprawach obronnych³⁹.

Już po zakończeniu prac Konwentu Europejskiego, jesienią 2003 r. Francja i Niemcy doszły do wniosku, że *EPBiO* nie może być budowana bez Wielkiej Brytanii, po tym jak Londyn zgodził się, że węższa grupa obronna może być tworzona w ramach UE, gdy będzie otwarta dla pozostałych państw członkowskich i jeśli nie będzie podważać roli *NATO* w kwestiach obrony europejskiej. Francja, Niemcy i Wielka Brytania porozumiały się w sprawie wniesienia poprawek do uzgodnionego projektu Traktatu Konstytucyjnego w artykułach poświęconych współpracy strukturalnej. Następnie ministrowie spraw zagranicznych UE na tzw. konklawe w Neapolu w dniu 29 listopada 2003 r. uzgodnili, że nowe postanowienia o współpracy strukturalnej powinny być sformułowane przez Radę Unii i uwzględnić zdolności operacyjne, a nie tylko finansowe państw zainteresowanych. Nowa formuła zaproponowana potem na Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 przez prezydencję włoską została uznana przez rząd RFN za istotny postęp, który nie był możliwy do osiągnięcia na forum Konwentu Europejskiego⁴⁰. Przewłaszczenie idei współpracy strukturalnej ułatwiło rozszerzenie lansowanej przez Niemcy zasady wzmocnionej współpracy na zagadnienia wojskowe i obronne.

³⁸ *Propositions conjointes franco-allemandes pour la Conventions européenne dans le domaine de la politique de sécurité et de défense*, CONV 422/02, Brussels, 22 novembre 2002.

³⁹ *Conclusions of the Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxembourg and Belgium on European Defence*, Brussels, 29 April 2003
http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/other/oth290403_en.pdf.

⁴⁰ N. Alecu de Flers, *CFSP Watch 2004 – Germany*, „Fornet”, <http://www.fornet.info/CFSP-watchannualreports2004.html>.

Niemcy wspierały na forum Konwentu francuskie propozycje włączenia do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy klauzuli solidarności na wypadek ataku terrorystycznego i klauzulę o wzajemnej obronie, a także utworzenia Europejskiej Agencji Obrony – organu do spraw budowy zaplecza dla EPBiO w postaci przemysłu zbrojeniowego i systemu zaopatrzenia w broń.

Generalnie oceniając wyniki prac Konwentu należy zauważyć, że w przygotowanym projekcie Traktatu Konstytucyjnego, zmodyfikowanym następnie przez Konferencję Międzyrządową 2003/2004, a podpisanym następnie przez przedstawicieli 25 Unii Europejskiej 29 października 2004 r. zwyciężyła idea współpracy międzyrządowej, a najwięcej swoich propozycji do jego tekstu zdołały wprowadzić Francja i Wielka Brytania. Niemcy zaś, zajmowały mało inicjatywne stanowisko w centralnych kwestiach reformy instytucjonalnej, a w sprawach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa nie zdołały przeforsować zasady podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. Tekst nowego traktatu raczej jest odbiciem zwycięstwa idei intergovernmentalizmu nad ideą Unii Europejskiej opartej na koncepcji federalistycznej, której Niemcy zawsze najbardziej konsekwentnie holdowały.

Traktat konstytucyjny napotkał nieoczekiwane przeszkody w procesie ratyfikacji, kiedy społeczeństwa Francji i Holandii odrzuciły go w referendum na przełomie maja i czerwca 2005 r. Republika Federalna Niemiec nie spieszyła się z ratyfikacją traktatu. Powstały w listopadzie 2005 r. rząd wielkiej koalicji *CDU/CSU-SPD*, na czele którego stanęła Angela Merkel kontynuuje politykę europejską swojego poprzednika (rządu *SPD/Zieloni* pod przewodnictwem kanclerza G. Schrödera). Odnosi się to także do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej⁴¹.

Przed objęciem przewodnictwa w Unii Europejskiej, które przypadło na pierwszą połowę 2007 r., Niemcy postawiły sobie za cel przełamanie impasu i nadanie nowego impulsu debacie nad traktatem oraz uzgodnienie i przyjęcie do końca czerwca tego roku przez szefów państw i rządów UE ostatecznego projektu. Jednak podjęcie się tego zadania przez państwo reprezentujące federalistyczną wizję Unii Europejskiej w obliczu poważnych zastrzeżeń zwolenników utrzymania międzyrządowego charakteru Unii nie mogło szybko przynieść sukcesu. Niemniej jednak dzięki dużemu zaangażowaniu rządu RFN udało się przekonać wszystkie państwa członkowskie (w tym Polskę), aby podstawą dalszych prac nad nowym traktatem był tekst Traktatu Konstytucyjnego. Na spotkaniu przywódców 27 państw członkowskich UE w Berlinie w dniach 24–25 marca 2007 r. zorganizowanym dla uczczenia 50. rocznicy traktatów rzymskich, przewodnicząca Rady Europejskiej

⁴¹ Zob. referat kanclerza Angeli Merkel pt. *Germany's Foreign and Security Policy in the Face of Global Challenges*, wygłoszony na Munich Conference on Security, 2 kwietnia 2006 r.; F.-J. Meiers, *The Security and Defence Policy of the Grand Coalition*, w: *Foreign Policy of the Grand Coalition in Germany – Base Line and First Assessment at the Beginning of Merkel's Term*, „Foreign Policy in Dialogue” Vol. 6, Issue 18, s. 49-59. Szerzej zob. H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration” nr 1/2006, s. 3-22.

kanclerz Niemiec Angela Merkel oraz szefowie Komisji Europejskiej Jose Manuel Barroso i Parlamentu Europejskiego Hans-Gert Poettering podpisali Deklarację berlińską, w której zapowiedziano podjęcie przez państwa członkowskie Unii wyzwania, aby „do czasu wyborów do Parlamentu Europejskiego w roku 2009 odnowić wspólny fundament Unii Europejskiej”.

KONKLUZJE

Republika Federalna Niemiec od początku swojej państwowości angażowała się na rzecz integracji europejskiej, widząc – zgodnie z koncepcją Konrada Adenauera – szansę budowy demokratycznego państwa w szerszych ramach demokratycznej Europy. Zaangażowanie w procesie integracji traktuje jako **europelizację swojej polityki zagranicznej**. RFN, jeszcze jako republika bońska, należała do grona sześciu inicjatorów integracji europejskiej; współinicjowała z Francją unifikację polityczną państw tworzących Wspólnoty Europejskie, której wyrazem było ustanowienie Europejskiej Współpracy Politycznej, a potem Unii Europejskiej. W tych wysiłkach wybierała wspólne inicjatywy i wystąpienia, głównie z Francją (po zawarciu w 1963 r. Traktatu Elizejskiego), choć najbardziej znanym projektem był zgłoszony w listopadzie 1981 r. wspólnie z Włochami plan Genschera-Colombo. Opowiadając się za ustanowieniem Unii Europejskiej, RFN zakładała zbudowanie silnej i skutecznej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, obejmującej również politykę obronną, i w tym celu proponowała (podobnie jak Francja) włączenie Unii Zachodnioeuropejskiej do UE.

Kiedy Unia Europejska już powstała, a jej Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa okazała się mało efektywna, RFN wysuwała inicjatywy na rzecz jej wzmocnienia, proponując jej uwspólnotowanie i zrealizowanie wcześniejszego postulatu włączenia do niej UZE, po to aby UE stała się równym partnerem USA, zdolnym do działania na poziomie globalnym i strategicznym, bez zależności od sojusznika zza Oceanu.

Chociaż Niemcy przejściowo oddały w 1998 r. inicjatywę w zakresie budowania polityki obronnej UE, Francji i Wielkiej Brytanii, to jednak już wiosną następnego roku przygotowały koncepcję takiej polityki (*ESDP/EPBiO*). W zamierzeniu RFN, celem EPBiO jest wzmocnienie WPZiB oraz stworzenie cywilnych i wojskowych zdolności UE do reagowania kryzysowego. Niezmiennym elementem jej stanowiska jest przekonanie, że *NATO* pozostanie najważniejszą organizacją bezpieczeństwa integrującą się Europę, a EPBiO nie zmierza do rywalizowania z *NATO* czy osłabiania go, lecz przeciwnie ma na celu wzmacnianie zdolności europejskich. Berlin podkreśla, że EPBiO ma wzmacniać Unię Europejską jako cywilne mocarstwo, a używanie sił zbrojnych będzie dopuszczone tylko w ostateczności i wyłącznie zgodnie z prawem międzynarodowym.

RFN traktuje zaangażowanie w unifikację polityczną Europy Zachodniej, poszerzonej następnie o Europę Środkową, jako substytut, kompensowanie swojej – najpierw ograniczonej – suwerenności, a po zjednoczeniu – **uważa Unię Europejską jako wielostronne forum przemawiania jednym głosem na arenie międzynarodowej** (choć w mniejszym stopniu niż Francja). Zdaniem Bonn, a potem Berlina – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE ma stanowić jeden z zasadniczych tego instrumentów.

Podejście Niemiec do całości procesu integracyjnego, w tym w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, inspirowane jest koncepcją federalistyczną, która zakłada tworzenie mechanizmów wspólnotowych – ponadnarodowych, które nadawałyby wygodną, zręczną i skuteczną formę dla uzgadniania interesów narodowych i zaślaniałyby egoizmy narodowe, w tym egoizm niemiecki. Jednak federalistyczne tezy stanowiska niemieckiego są osłabiane poprzez stały kompromis z francuską wizją Europy zakładającej stworzenie federacji państw narodowych, opartej na koncepcji intergovernmentalizmu. Pomimo tego, RFN pełni rolę **innowacyjną** (używając języka Ziemowita J. Pietrasia)⁴² czy **promotora nowych rozwiązań** (posługując się określeniem Stevena Walkera)⁴³ w odniesieniu do WPZiB UE.

Dominującą metodą oddziaływania Niemiec na kształtowanie WPZiB UE jest unikanie wystąpień indywidualnych i działań jednostronnych, a preferowanie uzgadniania stanowisk z innymi partnerami, zwłaszcza z Francją, która kierując się koncepcją intergovernmentalizmu stara się odgrywać rolę **hegemon** w Unii Europejskiej. Znaczy to, że **kolejne rządy RFN cenią kompromis i umieją do niego doprowadzać**. Potwierdza tę tezę nie tylko umiejętność dogadywania się z Francją, ale także generalnie – poza okresem ostrych nieporozumień w sprawie irackiej (w latach 2002-2003) – również z USA, o czym świadczy godzenie zaangażowania na rzecz wzmocnienia polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE z utrzymywaniem solidarności transatlantyckiej i zaangażowania w *NATO*.

Badanie roli RFN w kształtowaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej może być prowadzone z punktu widzenia **różnych podejść metodologicznych**. Wybrane w niniejszym tekście badanie empiryczne **roli odgrywanej**, jest jednym z wielu możliwych ujęć. Można także zastosować np. badanie roli deklarowanej przez Niemcy, czy oczekiwanej i postulowanej przez inne podmioty. Przyjęte ujęcie pozytywistyczne doprowadziło nas do wniosków wyżej przedstawionych. Gdyby zastosować inne podejście np. wykorzystujące postmodernizm, teorię krytyczną lub konstruktywistyczną – z pewnością konkluzje mogły by okazać się inne.

⁴² Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin 1999, s. 36.

⁴³ S. Walker, *Role Theory and Foreign Policy Analysis: An Evaluation*, w: *idem* (red.), *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham 1987, s. 258.

ABSTRACT

Since the beginning of its statehood the Federal Republic of Germany has committed itself to the cause of European integration seeing in it an opportunity to build a democratic state within a wider framework of democratic Europe. The FRG treats its engagement in the process of integration as a Europeization of its foreign policy. Already as a Bonn republic it was among the initiators of establishing a Common Policy of Foreign Affairs and Security, and after the emergence of the European Union, the unified Germany was active in strengthening the CPFAS and in creating the EU's defense policy. Germany opted for adoption of the CPFAS by the whole EU but it also managed to negotiate its initiatives with France which represents the conception of inter-governmental politics. The FRG treats the European Union as a multilateral forum where integrated Europe speaks in one voice on the international scene. For this reason the FRG supports a strengthening of the EU's policy in the domains of foreign affairs, security and defense. It also argues for the adoption of a new constitutional treaty for Europe.

ZESZYTY INSTYTUTU ZACHODNIEGO

(Cena 1 egzemplarza archiwalnego wynosi 8 zł,
od 2006 roku 15 zł)

Nr 43/2006 – Jadwiga Kiwerska

Odwrót od rewolucji? Nowe elementy w amerykańskiej polityce zagranicznej

W opracowaniu przedstawiono nowe trendy w amerykańskiej polityce zagranicznej, jakie pojawiły się niemalże z początkiem drugiej kadencji Georgea W. Busha w Białym Domu. Korekta strategii USA dotyczyła przede wszystkim głównych zasad „doktryny Busha”, która swego czasu doprowadziła do dyplomatycznych zawirowań, a także drastycznie pogorszyła wizerunek Ameryki w świecie.

Nr 44/2007 – Krzysztof Malinowski

Nauka i polityka zagraniczna. Dyskurs o międzynarodowej roli Niemiec (1990-2005)

Opracowanie traktuje o toczącej się wśród niemieckich politologów debacie na temat roli zjednoczonych Niemiec na arenie międzynarodowej, ukazuje kwestie ważne dla zrozumienia przemian w polityce zagranicznej RFN związanych z przeobrażeniami niemieckiej tożsamości narodowej.

Nr 45/2007 – Witold Ostant

Europejski Urząd Policji (Europol). Instytucja europejskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości

W XX w. integracja europejska miała charakter w głównej mierze polityczno-ekonomiczny, natomiast w XXI w. proces ten uległ rozszerzeniu. Unia Europejska stała się z woli państw ją tworzących odpowiedzialna również za przeciwdziałanie zagrożeniom dla bezpieczeństwa europejskiego na poziomie wspólnotowej współpracy międzyrządowej w sferze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Pod koniec lat 90. XX w. powołano do życia Europejski Urząd Policji, którego zadaniem było zwalczanie w wymiarze ponadpaństwowym zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego, generowanych przede wszystkim przez przestępczość zorganizowaną, takich jak: handel i produkcja narkotyków, proceder nielegalnej imigracji, handel ludźmi, przestępstwa finansowe, handel kradzionymi pojazdami. Po 11 września 2001 r. przedmiotem prac Europolu stało się zwalczanie terroryzmu na terytorium państw UE – zwłaszcza określenie skali i specyfiki tego zjawiska, jak i stworzenie najbardziej efektywnego modelu przeciwdziałania temu zagrożeniu.

Nr 46/2007 – Bartosz Korzeniewski

Święta polityczne w zjednoczonych Niemczech

Celem opracowania jest opis kalendarza świąt politycznych w Niemczech w okresie 1990-2005 ze szczególnym uwzględnieniem najważniejszych zmian w jego ramach po zjednoczeniu Niemiec oraz refleksja nad niektórymi tendencjami w niemieckiej kulturze pamięci, których wyrazem są opisywane uroczystości świąteczne. Przedmiotem analizy są sposoby obchodzenia wybranych trzech istotnych świąt politycznych: „święta jedności Niemiec” 3 października, „dnia pamięci o ofiarach narodowego socjalizmu” 27 stycznia oraz „dnia pamięci o zakończeniu II wojny światowej” 8 maja. Opisywany jest przebieg uroczystości, treść wybranych przemówień polityków wygłaszanych z tej okazji, najważniejsze reakcje prasowe dotyczące tych obchodów oraz ich recepcja w badaniach naukowych dotyczących problematyki polityki historycznej.