

Ryszard Zięba

**WSPÓŁPRACA FRANCJI I NIEMIEC
W KSZTAŁTOWANIU POLITYKI
ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA
UNII EUROPEJSKIEJ**

Francja i Niemcy słusznie są uważane za „motor integracji europejskiej” – jako państwa inicjujące działania na rzecz umacniania Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Ścisła współpraca polityczna obu państw opiera się na Traktacie Elizejskim z 22 stycznia 1963 r. oraz na zawieranych później umowach dwustronnych. Najwyższym rangą forum uzgadniania między Francją a Niemcami wspólnych stanowisk i inicjatyw są spotkania na szczycie, a od 1988 r. także Francusko-Niemiecka Rada Obrony i Bezpieczeństwa. Połączenie prestiżu politycznego Francji z siłą gospodarki niemieckiej stworzyło bardzo wpływowy tandem, który zmienia Europę.

Francja i Niemcy jako inicjatorzy ustanowienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE

Bazując na pierwszych sukcesach integracji ekonomicznej, Francja zainicjowała w 1970 r. dyskusję nad ustanowieniem unii politycznej państw tworzących Wspólnoty Europejskie. Paryż zmierzał do takiego wzmocnienia Europejskiej Współpracy Politycznej¹, aby stała się ona polityczną nadbudową nad sektorową integracją w ramach Wspólnot.

W czerwcu 1985 r. Francja i Niemcy przedłożyły wspólny „Projekt Traktatu o Unii Europejskiej”. W odróżnieniu od Wielkiej Brytanii oba mocarstwa kontynen-

¹ Europejska Współpraca Polityczna została ustanowiona w 1970 r. jako pozatraktatowa forma uzgadniania wspólnych stanowisk przez państwa tworzące Wspólnoty Europejskie.

talne nie ograniczały się tylko do proponowania reform EWP, ale zaproponowały „przekształcenie bez zwłoki całości stosunków między państwami w Unię Europejską”, biorąc za podstawę normy Wspólnoty i dotychczasowe uzgodnienia w sprawie wzmocnienia EWP². Rezultatem dyskusji prowadzonych na konferencji międzyrządowej jesienią tego roku było wypracowanie rewizji Traktatu Rzymskiego w formie Jednolitego Aktu Europejskiego. JAE został podpisany w lutym 1986 r., a wszedł w życie 1 lipca następnego roku. Nadał on podstawę prawną EWP, ale nie włączył jej w obręb prawnych regulacji Wspólnot Europejskich, choć otworzył drogę do zapowiadanej od lat Unii Europejskiej, która miała powstać równocześnie z pełnym wspólnym rynkiem.

Jesienią 1989 r. przed państwami członkowskimi WE pojawiły się nowe wyzwania, takie jak: podjęcie aktywnej polityki wobec reformujących się krajów Europy Środkowej i Wschodniej, szybko dokonujący się proces zjednoczenia Niemiec, wyłanianie się nowego porządku nie tylko na scenie europejskiej, ale i światowej (w wyniku operacji „Pustynna Burza” przeprowadzonej na początku 1991 r. przeciwko Irakowi). Stwarzało to poważne przesłanki do ustanowienia bardziej spójnej z WE i wspólnej polityki zagranicznej w ramach zapowiadanej od dawna Unii Europejskiej.

W tej sytuacji prezydent Francji François Mitterand i kanclerz RFN Helmut Kohl zaproponowali 19 kwietnia 1990 r. zwołanie konferencji międzyrządowej w sprawie Unii Europejskiej, która miałaby osiągnąć cztery cele:

- 1) wzmocnienie demokratycznej legitymacji Unii,
- 2) nadanie instytucjom większej skuteczności, zwłaszcza poprzez wprowadzenie podejmowania decyzji przez Radę Ministrów w formie głosowania większościowego,
- 3) zapewnienie jedności i spójności działań Unii w dziedzinach ekonomicznej, monetarnej i politycznej oraz uczynienie bardziej czytelnymi dla obywateli licznych form współpracy i integracji w różnych dziedzinach,
- 4) zdefiniowanie i wprowadzenie w życie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, do czego skłaniała niestabilność w Europie i ograniczoność EWP³.

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 Mitteranda i Kohla w liście do partnerów z 6 grudnia 1990 r.⁴

Jednym z bardziej kontrowersyjnych punktów konferencji w sprawie unii politycznej było rozstrzygnięcie, czy zaproponowana wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej obejmie kwestie obrony. Postawiło to praktyczny problem – czy Unia Zachodnioeuropejska będzie nadal miała rację bytu lub czy po-

² S. J. Nuttall, *European Political Co-operation*, Oxford 1992, s. 246-247.

³ P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, Paris 1999, s. 450.

⁴ Szerzej na temat przebiegu negocjacji nad traktatem o UE zob.: Y. Doutriaux, *Le Traité sur l'Union européenne*, Paris 1992.

winna 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. (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”⁵.

W dyskusjach nad projektem Traktatu o Unii Europejskiej ścierały się dwie koncepcje. Pierwsza – reprezentowana przez Francję i Niemcy (a wspierana przez Hiszpanię, Belgię i Luksemburg) – zakładała skonstruowanie 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 Wielkiej Brytanii⁶.

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 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 została skonstruowana jako polityka mająca funkcjonować według stosowanych dotychczas procedur międzyrządowych⁷. Takie rozwiązanie potraktowano jako tymczasowe, mające zagwarantować państwom członkowskim szerokie korzystanie z atrybutów suwerenności oraz ograniczoną rolę takich instytucji, jak Komisja i Parlament.

⁵ R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2000, s. 52.

⁶ 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:] *Foreign and Security Policy in the European Union*, red. K. A. Eliassen, London 1998, s. 32-41.

⁷ Zob. R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 16 i n.; J. Zając, *Rozwój polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2002, nr 1, s. 7-23.

Stanowisko w sprawie zwiększenia skuteczności WPZiB i ustanowienia polityki obronnej UE

W czasie gdy trwały prace nad uzgadnianiem tekstu Traktatu o Unii Europejskiej, w tym jego postanowień dotyczących WPZiB, transformacja ustrojowa w Europie Środkowej i Wschodniej generowała nasilającą się destabilizację. Niepokój w państwach budujących UE wywoływała krwawa wojna domowa pieczętująca rozpad Jugosławii.

Na początku lipca 1991 r. WE wysłała misję pokojową do byłej Jugosławii, ale okazała się ona nieskuteczna, bowiem wysiłki dyplomatyczne nie zostały wsparte wojskową operacją utrzymania i przywracania pokoju. Wspólnota Europejska, ani powstała 1 listopada 1993 r. Unia Europejska, nie miała kompetencji do prowadzenia takich operacji. Natomiast UZE – choć przyznała sobie w czerwcu 1992 r. prawo prowadzenia tzw. operacji petersberskich (czyli misji humanitarnych, ratowniczych, utrzymania pokoju i zadań bojowych w „zarządzania 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 początku 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 jej międzyrządowego charakteru, a nade wszystko wyposażyć ją we własne ramię zbrojne pozostające w strukturze Unii Europejskiej⁸.

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

Sądzone, że do wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zasadnicze znaczenie powinno mieć 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 według innych w 2004 r.). Francja uważała, że dla podniesienia efektywności WPZiB zasadnicze znaczenie miałyby budowanie polityki obronnej UE, której wykonawcą byłaby UZE; w tym celu Paryż proponował stopniowe zbliżanie UZE do UE. UZE byłaby politycznie podporządkowana UE, co wyrażałoby się tym, że Rada Europejska zlecałaby UZE prowadzenie operacji petersberskich, a nawet zadań z zakresu kolektywnej obrony przewidzianych w art. V zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego. Francja, dążąc

⁸ Por.: B. Soetendorp, *Foreign Policy in the European Union*, London 1999, s. 128-129.

do generalnego zachowania międzyrządowego charakteru WPZiB, opowiadała się za utrzymaniem zasady jednomyślności przy podejmowaniu decyzji przez Radę UE, ale proponowała także rozszerzenie zasady większości kwalifikowanej na etapie realizacji wcześniej podjętych decyzji. Proponowała też utworzenie komórki planowania WPZiB⁹.

Rząd RFN w „Białej Księdze” na temat bezpieczeństwa z 1994 r. 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 uznał za europejski filar NATO umacniający Sojusz Północnoatlantycki i instrument pozwalający Europejczykom brać większą odpowiedzialność za bezpieczeństwo i podejmować działania w sytuacjach, kiedy NATO nie będzie tym zainteresowane¹⁰.

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”¹¹. Niemcy najbardziej konsekwentnie opowiadały się za pełnym włączeniem UZE do Unii Europejskiej, w tym za powierzeniem jej nie tylko prowadzenia operacji petersberskich, ale także zadań z zakresu zbiorowej obrony. Proponowały daleko idące uwspólnotowienie WPZiB poprzez upowszechnianie reguły podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów.

Zasadnicza debata na temat zreformowania WPZiB odbyła się na Konferencji Międzyrządowej w Turynie w latach 1996–1997. Przed rozpoczęciem tej konferencji Francja i Niemcy uzgodniły wspólne stanowisko w sprawach zrewidowania procedur podejmowania decyzji w ramach WPZiB. Ministrowie spraw zagranicznych, Hervé de Charette i Klaus Kinkel, na seminarium we Fryburgu 27 lutego 1996 r. zaproponowali stosowanie zasady większości kwalifikowanej tylko przy decyzjach dotyczących realizacji wspólnych działań oraz wprowadzenie zasady konstruktywnego wstrzymania się od głosu przez państwa nie chcące uczestniczyć we wspólnych działaniach¹².

Na konferencji turyńskiej odnowiły się stare spory między rzecznikami poszerzenia zakresu i uwspólnotowienia WPZiB, a zwolennikami utrzymania *status quo* i międzyrządowego charakteru II 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 „uwspólnotowaniem” (uelastycznianiem) – poprzez wprowadzenie formuły wzmocnionej współpracy – Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE; zajęły także najbardziej zde-

⁹ *Excerpts from the Speech by Mr Jacques Chirac on Foreign and Defence Policy, March 16, 1995, [w:] Common Foreign and Security Policy and the 1996 IGC: Positions of Main Actors, European Institute of Public Administration, Maastricht, 19 and 20 October 1995.*

¹⁰ *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), ch. 4, pkt 439, 440.*

¹¹ „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 21 kwietnia 1995.

¹² Uzgodnienia te były dużą koncesją Niemiec, które domagały się wzmocnienia WPZiB poprzez wprowadzenie zasady podejmowania wszystkich merytorycznych decyzji większością głosów. Zob.: T. Buerkle, *In Easing Off on Europe Foreign Policy: Bonn Signals New Mood*, „International Herald Tribune”, 1 marca 1996.

cydowane stanowisko w sprawie przyszłości UZE, a wspólnie z Francją zaproponowały 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 ramie zbrojne – stawałaby się pełnym podmiotem międzynarodowym¹³.

Propozycja ta została poparta przez Włochy, Hiszpanię i Luksemburg. Natomiast oponowała przeciwko niej Wielka Brytania, która widziała tu przede wszystkim zagrożenie dla transatlantycznych gwarancji bezpieczeństwa stwarzanych przez NATO przy braku równie wiarygodnej alternatywy. Stanowisko Londynu popierały neutralne państwa członkowskie oraz Portugalia i Dania, które dopuszczały tylko zgodę na włączenie zadań petersberskich do nowego Traktatu o Unii Europejskiej¹⁴.

Konferencję Międzyrządową zakończyło posiedzenie Rady Europejskiej (16–17 czerwca 1997), 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 w oparciu o głosowanie większościowe, chociaż odnotowano w tej sprawie mały postęp, uzgadniając elastyczną formułę konstruktywnego powstrzymania się od głosu. Ustanowiono urząd Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB, który powierzono Sekretarzowi Generalnemu Rady UE, oraz zgodzono się w sprawie utworzenia Komórki Planowania Politycznego i Wczesnego Ostrzeżenia 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 niebędącym 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 w sprawach obrony, innych niż operacje petersberskie, nie osiągnięto żadnego postępu.

¹³ *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” 2000, No. 38, , wersja internetowa: 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.

¹⁴ Szerzej na temat dyskusji na Konferencji Międzyrządowej 1996 r. w sprawie WPZiB: C. Courlay, E. Remacle, *The 1996 IGC: The Actors and their Interaction*, [w:] *Foreign and Security Policy...*, 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” 1997/1998, Vol. 22, No. 3, s. 74-100; *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, red. E. Regelsberger, Ph. de Schoutheete de Tervarent, W. Wessels, Boulder 1997. Szerzej na temat podejścia głównych państw UE do kształtowania WPZiB zob. bardzo dobrą pracę: *The Actors in Europe’s Foreign Policy*, red. Ch. Hill, London 1996.

W praktyce jednak Unia Europejska nadal pozostawała aktorem nieskutecznym, niezdolnym do podejmowania wyzwań w zakresie reagowania na przeciągający się kryzys na Bałkanach. W czasie kiedy trwał proces ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego, powstała pilna potrzeba wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i uzupełnienia jej o zasoby pozwalające podejmować wojskowe operacje reagowania kryzysowego. Od jesieni 1998 r. zaznaczyła się zmiana stanowiska Wielkiej Brytanii, która zaczęła dopuszczać możliwość wyposażenia UE w wojskową zdolność operacyjną. Potwierdzały to wypowiedzi brytyjskiego premiera na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Pörtlach (Austria) w październiku 1998 r. i wspólna deklaracja francusko-brytyjska o obronie europejskiej, wydana na spotkaniu prezydenta Chiraca i premiera Blaira w Saint-Malo (4 grudnia 1998 r.). Zanim Traktat Amsterdamski wszedł w życie (1 maja 1999 r.), 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 unaocznili 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.

Na szczycie francusko-niemieckim w Poczdamie 1 grudnia 1998 r. zapowiedziano podjęcie konkretnych działań w celu wzmocnienia WPZiB, w tym stworzenia „europejskiej polityki wspólnej obrony”, w zakresie zapobiegania i rozwiązywania kryzysów oraz stworzenia w tym celu zdolności operacyjnych UE¹⁵. Następnie Niemcy włączyły kwestię refleksji na temat „bezpieczeństwa i obrony europejskiej w przyszłości” do programu swojego przewodniczenia w UZE¹⁶.

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 czy też autonomicznie¹⁷.

Na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych UE w Eltville (13–14 marca 1999 r.) Niemcy zaproponowały dyskusję nad zasadami wzmocnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po to, aby uzyskać podstawę do sformu-

¹⁵ *Franco-German summit, Potsdam, 1 December 1998*, [w:] *From St-Malo do Nice: European defence: core documents*, „Chaillot Paper” 2001, No. 47, s. 4.

¹⁶ Zob.: *Programme of German Presidency*, [w:] *WEU Ministerial Council, Rome Declaration*, 16–17 November 1998, pkt 11; P. Schmidt, *European Security and the Reorganization of the Western Security: System – Maastricht II from a German Point of View*, „Cahier du CEDSI” 1997, n° 18, s. 125–131.

¹⁷ *German Presidency paper, Bonn, 24 February 1999*, [w:] *From St-Malo do Nice...*, s. 14–16.

łowania propozycji do raportu dla Rady Europejskiej¹⁸. Natomiast Francusko-Niemiecka Rada Obrony i Bezpieczeństwa na posiedzeniu w Tuluzie w końcu maja oświadczyła, że oba kraje są zdecydowane wyposażyć UE w niezbędne autonomiczne środki do reagowania w razie kryzysów, a temu ma służyć włączenie UZE do Unii Europejskiej¹⁹.

Przygotowany potem raport prezydencji niemieckiej formułował cele, zasady i instrumenty nowej polityki²⁰, którą Rada Europejska – zgodnie z nowo uzyskanymi kompetencjami – zaakceptowała 3–4 czerwca 1999 r. na posiedzeniu w Kolonii, a następnie doprecyzowała na sesji w Helsinkach w grudniu 1999 r. 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)²¹.

Generalnie w Niemczech jest konsensus na temat tego, że NATO powinno pozostać najważniejszą organizacją bezpieczeństwa w Europie. Celem EPBiO nie jest rywalizowanie z NATO czy osłabianie go, ale przeciwnie, umacnianie – poprzez wzmacnianie zdolności europejskich. W „Białej Księdze” na temat polityki bezpieczeństwa z 25 października 2006 r. Niemcy zadeklarowały podejmowanie działań na rzecz zasadniczej poprawy stosunków między NATO a Unią Europejską²². Zdaniem komentatorów niemieckich, problem Sojuszu nie tkwi w tym, że USA są za silne, ale w tym, że Europa jest zbyt słaba. Tak jak wcześniejsza koncepcja Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI), EPBiO ma wzmacniać europejski filar NATO²³. Tymczasem Francja, główny sojusznik Niemiec, promując politykę obronną UE, traktuje koncepcję ESDI jako już nieużyteczną (zmierzającą do amerykańizacji europejskiego filaru NATO, a nie jego europeizacji), a EPBiO uważa za narzędzie osłabiania wpływów USA w Europie²⁴.

W niemieckim podejściu do EPBiO od początku widać było wyraźne podkreślenie, że polityka ta ma tylko wzmacniać Unię Europejską jako cywilne mocarstwo,

¹⁸ *Informal meeting of EU foreign ministers, Eltville, 13–14 March 1999, ibidem, s. 17–19.*

¹⁹ *Franco-German Defence and Security Council, Toulouse, 29 May 1999, ibidem, s. 40.*

²⁰ *Presidency report on strengthening of the common European policy on security and defence, ibidem, s. 42–45.*

²¹ Szerzej zob.: R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony...*, s. 58–79.

²² *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2006, s. 40.

²³ W. Brauner, *The German perspective II: Germany's Europeanised Role in the Development of ESDP*, [w:] *Germany and the European Security and Defense Policy: A Time for Reflection?*, red. H. Maull, „German Foreign Policy in Dialogue” 2000, No. 2, www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue02.html#contents.

²⁴ J.-P. Froehly, *The French Perspective: France's Position towards ESDI and ESDP*, *ibidem*.

a używanie sił zbrojnych będzie dopuszczone tylko w ostateczności i stosowane zgodnie z Kartą NZ i innymi aktami prawa międzynarodowego²⁵.

Na Konferencji Międzyrządowej w 2000 r. 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 opowiedział się za Unią Europejską jako federacją państw ze wspólnymi organami²⁶. Jednak, w wyniku uzgodnień z Francją opowiadającą się za Unią Europejską jako „federacją państw narodowych”, będącą równocześnie „mocarstwem Europa” (*l'Europe puissance*)²⁷, federalistyczne podejście Niemiec zostało stonowane, a oba państwa przedstawiały wspólne kompromisowe projekty reform UE.

Efektom prac Konferencji Międzyrządowej 2000 r. jest Traktat z Nicei. Wprowadza 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 w celu realizacji misji petersberskich. Oznacza to, że z chwilą wejścia w życie Traktatu Nicejskiego (1 lutego 2003 r.) formalnie przestały istnieć związki funkcjonalne między Unią Europejską i 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 (ang. *closer cooperation*)²⁸ na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Przemianowano tego typu współdziałanie na „wzmocnioną współpracę” (ang. *enhanced cooperation*). Zastrzeżono jednak, że wzmocniona współpraca w węższym gronie państw członkowskich (do czego potrzeba przynajmniej ośmiu) może dotyczyć jedynie wykonywania wspólnych stanowisk lub

²⁵ H. W. Maull, *Germany and the Use of Force: Still a „Civilian Power”?*, „Survival” 2000, Vol. 42, No. 2, s. 56-57; R. Baumann, G. Hellmann, *Germany and the Use of Military Force: „Total War”, the „Culture of Restraint” and the Quest for Normality*, „German Politics” 2001, Vol. 10, No. 1, s. 61; A. J. Miskimmon, *Recasting the Security Bargains: Germany, European Security Policy and the Transatlantic Relationship*, *ibidem*, s. 94-96; Traktowanie UE jako mocarstwa cywilnego stanowiło przeniesienie koncepcji Niemiec jako mocarstwa cywilnego; szerzej na ten temat zob. H. W. Maull, *Zivilmacht Deutschland*, [w:] *Handwörterbuch zur deutschen Außenpolitik*, red. G. Hellemann, S. Schmidt, R. Wolf, Opladen 2006, s. 253 i n.

²⁶ J. Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, *Rede am 12. Mai 2000 im der Humboldt Universität in Berlin*, „Die Europäische Union” 2001, Nr. 1, <http://ig.cs.tu-berlin.de/oldstatic/w2001/eu1/dokumente/Politikerreden-polDokumente/Fischer2000-redeHumboldt.pdf>.

²⁷ Francuska koncepcja została najpełniej wyłożona 28 maja 2001 r. przez premiera Lionela Jospina, który nakreślił wizję Unii Europejskiej jako „federacji państw narodowych”. Zob. L. Jospin, *L'avenir de l'Europe élargie*, 28 mai 2001, „Le Monde diplomatique”, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/jospin>. Zob. także: Y. Boyer, *France and the European Security and Defence Policy: A Leadership Role Among Equals*, [w:] *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*, red. H.-G. Ehrhart, Baden-Baden 2002, s. 49-57.

²⁸ 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” 1999, Vol. 37, No. 1, s. 87-100.

wspólnych działań i nie odnosi się do spraw mających implikacje wojskowe lub w dziedzinie obrony (art. 27b)²⁹. Ostatnie ograniczenie wprowadzono na żądanie Wielkiej Brytanii, która postawiła je na Konferencji Międzyrządowej 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 w rozwijaniu przez państwa członkowskie ściślejszej współpracy na płaszczyźnie bilateralnej w ramach UZE i NATO.

Francja i Niemcy wobec projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy

Kolejne prace koncepcyjne nad wzmocnieniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa były prowadzone na forum Konwentu Europejskiego 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.

Dyskusja na forum Konwentu w sprawach WPZiB toczyła się pod przemożnym wpływem kryzysu związanego z Irakiem³⁰. 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 przeciwnie interwencji 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 obrony³¹. Stanowiły one kompromis między francuskim podejściem intergównamentalistycznym a niemieckim podejściem federalistycznym.

Jak słusznie zauważają eksperci European Policy Institute Network,

Odnowienie ścisłego współdziałania Francji i Niemiec na forum Konwentu Europejskiego dokonało się, 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 europejskimi³².

²⁹ Th. Jaeger, *Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2002, Vol. 7, Issue 3, s. 314-316.

³⁰ 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*, „Reports & Analysis” 2003, No. 20, s. 3.

³¹ 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.

³² 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” 2003, No. 7, s. 4.

Starając się doprowadzić do kompromisu wszystkich uczestników Konwentu, Niemcy zaakceptowały popieraną przez Francję propozycję (najmocniej lansowaną przez Wielką Brytanię) wybieranego na długi okres (2–5 lat z możliwością reelekcji) prezydenta Rady Europejskiej. Stanowiło to z ich strony ustępstwo, gdyż było oceniane jako zgoda na naruszenie równowagi instytucjonalnej w UE na korzyść organów międzyrządowych. Przed uzgodnieniem z Francją wspólnej propozycji reformy instytucjonalnej niemiecki minister spraw zagranicznych Fischer oponował przeciwko wzmocnieniu pozycji Rady Europejskiej, gdyż uważał to za zagrożenie dla postulowanej przez Niemcy 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, co pozwoli przezwyciężyć różnice zdań i uzgadniać wspólne stanowiska. Głównym zwolennikiem takiego poglądu był Joschka 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 Joschka 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, osiąganie 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 Komisji³³.

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 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 przyczyniać się do wzmocnienia europej-

³³ *Franco-German contribution to the European Convention concerning the Union's institutional architecture*, CONV 489/03, Brussels, 16 January 2003.

skiego filaru NATO³⁴. Kiedy 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 Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony oraz rozwijania wzmocnionej współpracy w sprawach obronnych³⁵.

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 29 listopada 2003 r. uzgodnili, że nowe postanowienia o współpracy strukturalnej powinny być sformułowane przez Radę Unii, a uwzględniać zdolności operacyjne, a nie tylko możliwości finansowe państw zainteresowanych. Nowa formuła zaproponowana na Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 przez prezydentkę włoską została uznana przez rząd RFN za istotny postęp, który nie był możliwy do osiągnięcia na forum Konwentu Europejskiego³⁶. Przewłaszczenie idei współpracy strukturalnej ułatwiło rozszerzenie lansowanej przez Niemcy zasady wzmocnionej współpracy na zagadnienia wojskowe i obronne.

Francja i Niemcy lansowały na forum Konwentu wspólną (zaproponowaną przez Paryż) propozycję 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 system zaopatrzenia w broń.

Generalnie oceniając wyniki prac Konwentu, należy zauważyć, że w przygotowanym projekcie Traktatu Konstytucyjnego, zmodyfikowanym przez Konferencję Międzyrządową 2003/2004 a podpisanym przez przedstawicieli 25 państw Unii Europejskiej 29 października 2004 r., zwyciężyła idea współpracy międzyrządowej, a najwięcej swoich propozycji do jego tekstu zdołały wprowadzić Francja i Wielka Brytania. Niemcy zajmowały mało inicjatywne stanowisko w centralnych kwestiach reformy instytucjonalnej, a w sprawach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa nie zdołały przewłaszczyć 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 hołdowały.

³⁴ *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.

³⁵ *Conclusions of the Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxemburg and Belgium on European Defence*, Brussels, 29 April 2003; http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/other/oth290403_en.pdf.

³⁶ N. Alecu de Flers, *CFSP Watch 2004 – Germany*, „Fomet”, <http://www.fomet.info/CFSPwatchannualreports2004.html>.

Traktat konstytucyjny został ratyfikowany przez Bundestag i Bundesrat (12 i 27 maja), ale napotkał nieoczekiwane przeszkody we Francji i Holandii. Społeczeństwo Francji odrzuciło go w referendum (29 maja 2005); kilka dni później (1 czerwca 2005 r.) traktat ten przepadł w referendum w Holandii. W tej sytuacji Niemcy zawiesiły finalizację procedury ratyfikacyjnej traktatu. Przegrane referendum we Francji osłabiło proeuropejsko nastawionego prezydenta Chiraca. Doszło do zmiany rządu, na którego czele stanął Dominique Villepin.

Tymczasem w rezultacie przedterminowych wyborów parlamentarnych w Niemczech powstał rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD, na czele którego stanęła w listopadzie 2005 r. Angela Merkel. Jej gabinet kontynuuje politykę europejską poprzednika (rządu SPD/Zieloni pod przewodnictwem kanclerza Gerharda Schrödera). Odnosi się to także do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, ale nowy rząd podjął próby ocieplenia napiętych stosunków z USA³⁷. Trudno przewidzieć, czy dla się pogodzić te dwa cele.

14 marca 2006 r. Francusko-Niemiecka Rada Ministrów obradująca w Berlinie opowiedziała się za wznowieniem debaty nad przyszłością Traktatu Konstytucyjnego³⁸. W raporcie opublikowanym 11 maja 2006 r. rząd RFN zapowiedział, że w czasie prezydentury niemieckiej w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r. RFN podejmie wysiłki w celu ożywienia debaty nad wprowadzeniem w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Prasa niemiecka wskazywała jednak, że w społeczeństwie niemieckim zaczęło spadać zainteresowanie Unią Europejską, a poważnym ograniczeniem mogą okazać się wybory prezydenckie we Francji w czerwcu 2007 r., które mogą sprawić, że rząd najważniejszego sojusznika Niemiec będzie blokował ich inicjatywy w sprawie Unii Europejskiej³⁹. Uwzględniając te okoliczności, Rada Europejska na posiedzeniu 15–16 czerwca 2006 r. przesunęła termin podjęcia decyzji na temat przyszłości nowego traktatu na czerwiec 2007 r. Uzgodniono, że prezydencja niemiecka przedstawi sprawozdanie z dyskusji i analizy istniejących wariantów reform, zaś dalsze prace będą podjęte najpóźniej do końca 2008 r. W czasie wizyty w Berlinie przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso w październiku 2006 r. kanclerz Merkel potwierdziła, że priorytetem jej rządu jest doprowadzenie do „zachowania” projektu Traktatu Konstytucyjnego⁴⁰.

³⁷ Zob. referat kanclerz Angeli Merkel, *Germany's Foreign and Security Policy in the Face of Global Challenges*, wygłoszony na Munich Conference on Security, 2 kwietnia 2006; 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; H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration” 2006, nr 1, s. 3-22.

³⁸ *Deutsch-Französischer Ministerrat in Berlin am 14 März 2006*, http://www.diplomatie.gouv.fr/de/landerinformationen_1/deutschland_10/das-deutsch-franzosische-aar_1034/deutsch-franzosischer-ministerrat-14.-3.2006_1714.html.

³⁹ *Merkel will Initiative für EU-Verfassung starten*, „Die Welt”, 24 kwietnia 2006.

⁴⁰ *Merkels Masterplan für Europa*, „Die Welt”, 12 października 2006; *Angela Merkel exposé les priorités de sa présidence de l'UE*, „Le Monde”, 9 października 2006. Wcześniej, 25 września 2006 r., w tym duchu wypowiedział się minister spraw zagranicznych RFN Frank-Walter Steinmeier na spotkaniu z członkami współrządzącej SPD. Zob. *Germany Aims To Revive European Constitution*, „German Foreign Policy in Focus”, 28 września 2006, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2184080,00.html>.

Podsumowanie

Francja od początku swoich działań na rzecz integracji europejskiej zmierzała do doprowadzenia do unifikacji politycznej integrującej się Europy. Sygnalizowały to odrzucone plany stworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej, następnie plany Foucheta i wreszcie inicjatywa utworzenia Unii Europejskiej, wyposażonej we wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Celem Francji, zwłaszcza od czasu przywództwa gen. Charlesa de Gaulle'a było stworzenie „mocarstwa Europa”, które w warunkach zimnej wojny miało stanowić trzecią siłę obok USA i ZSRR.

Natomiast Republika Federalna Niemiec wspierała plany integracyjne, chcąc mocno „zakotwiczyć się” wśród państw demokratycznych i „zeuropeizować” własną politykę zagraniczną. Kiedy to się już udało, Niemcy głosiły – podobnie jak Francja – potrzebę uczynienia z UE mocarstwa, ale „cywilnego”. Unifikacja polityczna była dla Francji substytutem jej utraconej pozycji mocarstwowej i nową formą promocji własnych interesów narodowych wyrażających ambicje mocarstwowe. Dlatego swoje propozycje Paryż konstruował kierując się podejściem międzyrządowym, a Bonn, w myśl wskazań teorii federalistycznej, lansując rozwiązania ponadnarodowe.

Oba sąsiadujące państwa, niegdyś skłócone i wyniszczające się wojnami, postanowiły odwrócić ten fatalny bieg historii wzajemnych stosunków i nawiązać ścisłą współpracę dwustronną na rzecz pogłębiania i poszerzania procesu integracji europejskiej. Kierując się duchem i literą Traktatu Elizejskiego z 1963 r., owocnie współpracowały. Kolejne sukcesy w rozwoju Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej, potwierdzały słuszność obranej drogi.

Stroną częściej wykazującą inicjatywę była Francja, ale Niemcy dotrzymywały jej kroku. Właściwie wszystkie reformy instytucjonalne UE były inicjowane przez Francję i Niemcy. W toku bardzo często organizowanych konsultacji na różnych szczeblach udawało się znajdować wspólny mianownik między nierzadko rozbieżnymi projektami wstępnymi, z których powstawały wspólne propozycje przedstawiane na forum organów Unii Europejskiej. Niemcom udawało się hamować francuski antyamerykanizm, ujawniający się zwłaszcza na forum NATO, a Francji niemiecką fascynację Rosją. Na ogół znajdowano wspólny mianownik dla odmiennie wyrażanych interesów narodowych.

Zasługą Francji i Niemiec jest wzmocnienie mechanizmu instytucjonalnego Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE w Traktacie Amsterdamskim. Nie udało im się doprowadzić do włączenia Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej, ale zdołali przekonać swoich partnerów do powierzenia UE prawa prowadzenia misji petersberskich. Ich determinacja na rzecz stworzenia europejskiej polityki obronnej sprawiła, że Wielka Brytania w końcu lat 90. XX w. aktywnie włączyła się do tej inicjatywy. Chociaż Niemcy przejściowo zeszły na drugi plan, to jednak przewodnicząc UE w pierwszej połowie 1999 r., sformułowały podstawy programowe unijnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Kryzys w stosunkach transatlantyckich spowodowany interwencją USA w Iraku stał się katalizatorem kolejnego wzmocnienia, nieco osłabionego w latach 1998–2002, tandemem francusko-niemieckiego. Zaowocowało to wspólnymi działaniami na rzecz kolejnej reformy instytucjonalnej UE skoncentrowanej na wypracowaniu projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Jednak na forum Konwentu Europejskiego a potem Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 większą inicjatywnością wykazywała się Francja, która współdziałając z Wielką Brytanią, w większym stopniu niż dotychczas narzucała swoje propozycje oparte na idei intergovernmentalizmu.

RFN, osłabiona wewnątrz i mająca po raz pierwszy w swojej historii poważne zadrażnienia w stosunkach z USA, nie była w stanie przekonać Francji do większości swoich pomysłów federalistycznych. Głównym z nich, wspartym przez Francję, była propozycja ustanowienia urzędu ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej. W sumie Francji i Niemcom udało się przeforsować częściowe wzmocnienie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym polityki obronnej. Jednak cały projekt traktatu konstytucyjnego został odrzucony w referendum przez Francuzów. W tej sytuacji przed dyplomacją niemiecką stanęło wielkie wyzwanie, jak doprowadzić do przeforsowania niechcianego także w innych krajach (Holandia, Polska, Czechy) projektu lub do takiej jego zmiany, aby stał się możliwy do przyjęcia przez wszystkie państwa członkowskie Unii. Tym będzie się zajmował rząd niemiecki podczas sprawowanej w pierwszej połowie 2007 r. prezydencji w Unii Europejskiej.

Deutsch-französische Zusammenarbeit an der Gestaltung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik Zusammenfassung

Frankreich und Deutschland werden mit Recht als „Motor der europäischen Integration“ gehalten. Diese „motorische“ Rolle besteht in der Initiierung und Verstärkung der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union. Eine enge politische Zusammenarbeit beider Staaten stützt sich auf den Elyseevertrag aus dem Jahre 1963 und auf die anschließend abgeschlossenen bilateralen Verträge. Die Verbindung eines großen Prestiges Frankreichs mit der Stärke der deutschen Wirtschaft schuf ein sehr einflussreiches Tandem, das Europa ändert.

Deutlich zu sehen ist eine führende Rolle Frankreichs und Deutschlands in der Initiierung, Entwicklung und Reformierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Wenn auch beide Staaten unterschiedliche Aufbauphilosophien der EU vertreten – Frankreich ist für eine intergovernmentalistische Struktur, Deutschland dagegen für eine föderative, werden gemeinsame Stellungen erfolgreich vereinbart. Dadurch ist der Einfluss des französisch-deutschen Tandems sichtbar und insbesondere in der GASP-Gestaltung. Seit den Anfängen der EU bemühen sich Frankreich und Deutschland um die Entwicklung einer Verteidigungspolitik, die als das wichtigste Instrument einer verstärkten GASP-Wirksamkeit gesehen wird. Zu diesem Zweck waren beide Länder für einen vollständigen Anschluss der Westeuropäischen Union an die Europäische Union und als es sich zeigte, dass Großbritannien auch das Bedürfnis bemerkte, die EU mit einer Verteidigungspolitik auszustatten, engagierten sich Frankreich und Deutschland in die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in den Aufbau von Zivil- und Militärressourcen der EU, die für die Führung von Petersbergmissionen nötig sind.

Während der Arbeiten an dem europäischen Verfassungsvertrag (2002–2004) fing dank dem Zusammenwirken Frankreichs und Großbritanniens das Konzept der Verstärkung der GASP (mit der

ESVP) als eine Regierungszusammenarbeit an, zu gewinnen. Deutschland, das für die Vergemeinschaftlichung dieser Politik war, war auch häufiger mit französischen Vorschlägen einverstanden. Im Resultat ist es im Entwurf des Verfassungsvertrages gelungen, einen Vorschlag für die Schaffung des Amtes des Außenministers der EU zu forcieren. In anderen Sachen war Deutschland für intergovernmentalistische Lösungen einverstanden.

Nach der Niederlage der Befürworter des Verfassungsvertrages in den Referenden in Frankreich und Holland wurde der Ratifizierungsprozess wesentlich gefährdet. Vor Deutschland stellte es eine neue schwierige Herausforderung. Vor der Übernahme der Präsidentschaft in der ersten Hälfte 2007 erklärte Deutschland, den Entwurf des Verfassungsvertrages zu „erhalten“.